

«Geef die Italianen en Spanjaarden niet dat geld!». La vieja nueva normalidad de la Unión Europea: crisis pandémica, economía política e ideología

Francisco Fernández-Jardón y Alejandro Sánchez Berrocal (Instituto de Filosofía del CSIC — Madrid, España)¹

The economic, political and social crisis caused by the COVID-19 pandemic can be interpreted as the authentic experimentum crucis of the always uncertain process of European integration, characterized by the — widely used but certain — Gramscian formula of the interregnum, where the old is dying and the new cannot be born. In this sense, current circumstances could boost a series of unprecedented trends, not even explored during the Euro Crisis of 2010-2012. The aim of this work is to investigate the possibilities emerging in the European context, starting from the political movements in recent months, with particular attention to the position of the Mediterranean countries, especially of Spain. To do this, and with the intention of avoiding mere empiricism, we first offer a general theoretical framework of the economic and political constitution of the EU, placing the focus on the ordoliberal matrix: that inspires its macroeconomic policy and its effects, as well the institutional fragility that characterizes its political structure. We also intend to analyze the ideological-discursive element that operates as a framework of legitimacy in the implementation of community policies in the European area. From this double perspective it will then be possible to analyze how the EU response to the current crisis has worked as a catalyst for certain trends already present in the European scenario or as a creator of new patterns in its governance.

European Union; Eurocrisis; European Integration; European Constitution; Spanish Politics; COVID19.

¹ Firma de los autores según orden alfabético de los apellidos, ya que la contribución de ambos al ensayo es equivalente en todas sus fases (concepción y diseño, análisis bibliográfico, redacción y revisión, etc.). La contribución de Francisco Fernández-Jardón consiste en los apartados 1.1, 1.3. y 1.6, así como el 2.1. La contribución de Alejandro Sánchez Berrocal consiste en los apartados 1.2., 1.4. y 1.5., así como el 2.2. La introducción general, las introducciones de la parte 1 y de la parte 2, el apartado 2.3. y las conclusiones son de ambos. En realidad *de ambos* es todo el texto, tratándose de un proceso de pensamiento y redacción colectivo donde las ideas, referencias y sugerencias se han sometido siempre a intercambios e influencias mutuos donde cada palabra deja de pertenecer estrictamente a su autor tras decenas de correcciones, variaciones y versiones a lo largo de meses de trabajo. No obstante, la existencia de esta nota a pie de página — lamentamos que de ningún interés para el lector — era obligada para justificarnos ante las Agencias de Evaluación que, en un futuro, nos *exigirán* explicar cuál ha sido la contribución de cada uno de nosotros en este trabajo.

SUMARIO: *Introducción* – 1. *Marco teórico general: constitución económica y política de la UE*: 1.1. La vertebración constitucional de la Unión Europea: la integración política a través de la economía; 1.2. La larga sombra ordoliberal: competencia, despolitización, tecnocracia; 1.3. Las contradicciones constitucionales de la Unión Europea y sus efectos: liberalismo autoritario y ausencia del soberano; 1.4. Un gran *Exportweltmeister* y la *mezziogiornificazione* de Europa; 1.5. Disciplina fiscal y política monetaria en la crisis sin fin: notas sobre las ambivalencias del BCE; 1.6. ¿Tecnocracia o democracia? La (insuficiente) legitimación ideológica de la Unión Europea – 2. *La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la pandemia de Covid-19*: 2.1. La respuesta del Banco Central Europeo: política monetaria no convencional y reacción ordoliberal; 2.2. *Pandemic Crisis Support*, vieja/nueva normalidad fiscal y el fantasma de la Troika: España frente al MEDE; 2.3. El *Recovery Fund*, o la revolución para que todo siga igual – *Conclusión: España, entre la esperanza y la resignación ante la reconstrucción europea*

«Incluso la peste cesa de nuevo, y todo vuelve a estar en orden, pero cientos de miles han muerto por eso; todos han muerto, así que todo vuelve a la calma. Si antes predominaba [...] en el Gobierno el afán de mandar, ahora prevalece la comodidad de no preocuparse por nada. La salvaguarda de la subsistencia se ha superado mediante el principio de dejar que pase todo, que las familias sean atendidas se deja al azar».
HEGEL [1824-1825] (1974, p. 625)

Introducción

«Geef die Italianen en Spanjaarden niet dat geld!» / «¡No des ese dinero a los italianos y españoles!». Con ese reclamo, un trabajador holandés se dirigía a finales de abril de 2020 al Primer Ministro de los Países Bajos, Mark Rutte, durante su visita a una planta de gestión de residuos. El vídeo se viralizó rápidamente en Twitter, especialmente entre usuarios originarios de países mediterráneos. En esas fechas, las posibilidades de un acuerdo en el Consejo Europeo que permitiera ofrecer una respuesta ambiciosa por parte de la Unión Europea a la crisis económica y social provocada por la COVID-19 parecían cada vez más remotas.

Ante el impacto inicial de la pandemia, la primera reacción europea fue, como viene siendo habitual ante los grandes desafíos que se presentan al proyecto de integración, el más absoluto inmovilismo. La libre circulación en el espacio europeo se derrumbaba al mismo tiempo que los Estados restablecían controles fronterizos para evitar la expansión del virus, la unidad

del Mercado Interior se resquebrajaba ante los bloqueos a la exportación intraeuropea de productos sanitarios y llegaban a Italia médicos chinos y cubanos enviados por sus respectivos gobiernos, así como un contingente militar ruso. La famosa “solidaridad europea” — una vez más— no acertaba a ir más allá de la retórica. La primera víctima política de la pandemia había sido “el relato”. No obstante, la Unión Europea respondió al desafío. A la más inmediata reacción monetaria del Banco Central Europeo (BCE) se unió una primera respuesta fiscal acordada por la Comisión y los Estados miembros (Banco Europeo de Inversiones o BEI, *Support mitigating Unemployment Risks in Emergency* o SURE y el Mecanismo Europeo de Estabilidad o MEDE). Cuando el Primer Ministro de los Países Bajos se encontró con el trabajador holandés que rechazaba dar mayor respaldo financiero a España e Italia — países altamente endeudados en los que además la pandemia había impactado con gran fuerza — se negociaba una segunda respuesta fiscal, más amplia, que finalmente terminó siendo el *Recovery Fund*.

La espontánea reacción del ciudadano anónimo al encontrarse con el Primer Ministro expresa, quizá de una manera un tanto inconsciente, lo que se jugaba en la negociación europea. Las posiciones de partida eran firmes y llegar a un acuerdo no fue en absoluto tarea sencilla. Nos parece absurdo plantear hasta qué punto hubo ganadores y perdedores en esa negociación concreta. Posiblemente ninguna de las partes esté plenamente satisfecha con el resultado. La Unión Europea se ha convertido en una organización que, por así decirlo, avanza — o, más bien, resiste — en un océano de insatisfacción general: para unos, siempre va demasiado lejos; para otros, se queda corta. Tal vez, la Unión Europea no sea, en definitiva, más que esto, una organización que responde a demasiados intereses contradictorios y que, por eso mismo, nunca satisface a nadie del todo.

Nos atrevemos a imaginar que el ciudadano anónimo desconoce el complejo funcionamiento de la Unión Europea — como si alguien pudiera, en último término, explicarlo de una vez por todas—, pero sabe que en Europa se juega mucho, aunque no sepa exactamente el qué o hasta qué punto. Para el anónimo ciudadano holandés las transferencias financieras a los países del sur de Europa no implican más que regar de dinero a países fiscalmente “indisciplinados”, con gobiernos “irresponsables” y sin una clara “voluntad de modernizar su estructura productiva” para lograr, con “trabajo, ahorro e inversiones”, un desarrollo económico sostenido en el tiempo. Lo que el ciudadano holandés tal vez ignore es que quizá él sea el menos

interesado en que ese desarrollo económico tenga realmente lugar. Aunque sea difícil hablar de “ganadores” y “perdedores” en la negociación en el Consejo Europeo, lo que está claro es que en la integración europea — y, muy especialmente, en la integración monetaria—, ha habido, en general, ganadores y perdedores, y que, para que pueda haber ganadores, siempre tiene que haber perdedores. Por eso, aunque el ciudadano anónimo holandés rechace las transferencias financieras al sur de Europa, tal vez para él lo más conveniente sea evitar una crisis severa en un proceso de integración en el que los Países Bajos se encuentran en el bando de los vencedores. Y en esas nos encontramos.

La Unión Europea es una asociación de países diversos: unos gozan de pleno empleo, otros tienen altas tasas de desempleo; algunos cuentan con una industria altamente competitiva, mientras que algunos otros han sufrido procesos de desindustrialización acelerada y terciarización de sus economías; los hay, también, con sólidos sistemas de protección social, mientras que otros tratan de solucionar los graves problemas estructurales de sus sistemas educativos, sociales y sanitarios con soluciones temporales que resultan siempre insuficientes; hay, en fin, unos cuantos países que son atractivos destinos para vivir y trabajar, y también otros muchos que son exportadores de trabajadores cualificados y no cualificados. Estas asimetrías no son arbitrarias ni casuales. Se engaña quien piense que de las negociaciones multilaterales europeas salen “ganadores” y “perdedores”, sencillamente porque estaba claro quién ganaba y quién perdía desde el inicio de la reunión. No conviene confundir, en este punto, las posiciones en una negociación — que, claro, pueden verse frustradas — con la posición estructural de un país en un sistema altamente integrado como es la Unión Europea. El ciudadano anónimo holandés probablemente tenía en cuenta lo primero, no así lo segundo. En realidad, él ya había ganado.

Sin embargo, para comprender qué es lo que ha pasado en la Unión Europea en los últimos meses y, sobre todo, qué horizonte nos espera tras la pandemia, es necesario tratar de comprender la respuesta europea a la crisis pandémica desde la más amplia perspectiva de un marco general sobre la naturaleza de la Unión Europea, sobre su racionalidad intrínseca en un sentido formal, pero también material. En definitiva, se trata de entender los últimos acontecimientos de la Unión Europea a través de su constitución material económico-política e institucional. Ese ha sido nuestro objetivo en el presente artículo que, por eso, se divide en dos grandes partes dedicadas,

respectivamente, a presentar de forma sistemática este marco general, por un lado, y la respuesta europea a la pandemia, por el otro.

No obstante, pese a nuestra pretensión de adoptar una perspectiva amplia y omnicomprensiva de los procesos que tienen lugar en Europa, nuestro texto se escribe desde España, es decir, desde el horizonte político y social español y a partir de la vivencia de los últimos acontecimientos europeos en este contexto. El conocimiento es siempre “conocimiento situado”, mucho más en ciencias sociales y filosofía. De ahí que nuestro trabajo responda a las inquietudes que plantea el proyecto europeo bajo este horizonte. Esto no significa que sus tesis sean inadecuadas para otros contextos políticos y sociales, especialmente en aquellos — como por ejemplo Italia — más cercanos a España en los problemas y desafíos que plantea la pertenencia a la Unión Europea, pero no podemos dejar de advertir, en todo caso, cuáles son nuestra posición de partida y nuestras inquietudes.

1. *Marco teórico general: constitución económica y política de la UE*

Si bien uno de nuestros objetivos principales es examinar críticamente las medidas económico-políticas de la Unión Europea para afrontar la crisis derivada de la pandemia, no es menos cierto que un objeto de estudio con dinámicas e instituciones tan complejas requiere, como ya hemos anunciado, un principio. El punto de partida consiste en establecer un marco teórico — inevitablemente reducido — en el que nos aproximamos a las principales tendencias que caracterizan al proceso de integración europea y su arquitectura institucional de un modo, no obstante, integral, a través de una ontología política de la totalidad social o, por decirlo con Gramsci, del *blocco storico*.

Como en buena medida la actual constitución política de la UE es un resultado de la formidable integración económica, hemos creído pertinente esbozar, por un lado, las líneas generales de sus regímenes de acumulación y patrones de reproducción de capital (con una especial atención a su dimensión espacial) y, por otro lado, su gobernanza económica (colocando el foco en la gestión de la crisis de la Eurozona). Ambos enfoques pretenden dar cuenta de la espinosa estratificación del sistema económico europeo que, como trataremos de mostrar en la segunda parte, lejos de resolver sus contradicciones, la pandemia ha venido a agudizar.

Ahora bien, la crítica de la economía política de la UE no es la única vía de acceso para comprender su naturaleza, — y quizás ni sea la

“privilegiada”—. La integración económica es un aspecto de la dominación, cierto, pero su éxito sería incomprensible sin un análisis de los aspectos normativos-culturales y los mecanismos de producción del consenso que han dado lugar a toda una *ideología dominante*. De ahí que hayamos creído necesario entrelazar nuestros análisis económicos con otras consideraciones relativas a la legitimidad, la despolitización y los marcos discursivos que configuran la dimensión ético-política e intelectual del proyecto europeo como *sentido común*. Esto resulta también especialmente relevante para comprender cómo se ha narrado y percibido la respuesta de la UE frente a la crisis derivada de la pandemia: la gigantesca distancia entre las *palabras* y los *hechos*, en fin, la propaganda europeísta despachando como un éxito “histórico” lo que, como veremos, es una respuesta económica disfuncional, limitada e insuficiente.

1.1. La vertebración constitucional de la Unión Europea: la integración política a través de la economía

Una aproximación a la estructura constitucional de la Unión Europea que quiera hacer justicia a su organización y funcionamiento reales no puede sino estudiar su constitución económica y su constitución política al mismo tiempo. Esta perspectiva puede resultar metodológicamente extraña por dos razones. En primer lugar, a lo largo de la historia los procesos de integración política suelen anteceder a las dinámicas sociales y económicas integradoras, usualmente catapultadas por el nuevo poder político. Además, en segundo lugar, las modernas constituciones — en sentido jurídico-formal — albergan una voluntad de ordenación de la realidad que se proyecta más allá de la organización institucional, hacia la organización económica y social. De ahí que la dimensión jurídico-política acostumbre a tener cierta primacía analítica, en tanto que marco general de organización de la sociedad.

Sin embargo, a la hora de estudiar la Unión Europea, estas cautelas carecen de sentido. Desde un punto de vista genético, el origen de la UE se encuentra en la integración económica, y, desde un punto de vista jurídico-formal, la constitución de la UE no crea un marco para el desenvolvimiento de las fuerzas económicas, sino que subordina la organización y el funcionamiento de sus instituciones a un programa económico muy concreto.

Genéticamente, la realización histórica del proyecto político europeo aparece desde el primer momento subordinada a la previa integración de las economías nacionales. El propio “texto fundacional” del proceso de

construcción europea, la *Declaración Schuman*, mediatiza el logro de un fin político — «a European federation indispensable to the preservation of peace» — a la creación de una «de facto solidarity» a partir de la subordinación de la producción franco-alemana de carbón y acero a una Alta Autoridad común. De este modo: «The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible» (DECLARACIÓN SCHUMAN, 1950). Por consiguiente, en los orígenes de la Unión Europea no existe en primer lugar un poder político que actúa como catalizador de un proceso de unificación de fuerzas sociales y económicas, sino, por el contrario, un poder técnico que actúa como regulador de unas relaciones económicas que surgen “espontáneamente” a partir de la eliminación de una serie de obstáculos que impiden su desenvolvimiento².

De acuerdo con esta opción fundacional del proyecto de construcción europea es natural que una comprensión adecuada de las estructuras político-constitucionales no pueda desvincularse del programa económico en las que se inscriben y a cuya realización concreta dan forma. No se trata, simplemente de la consideración de una determinada experiencia como factor explicativo de un momento constituyente en términos de causalidad histórica o inspiración normativa, como ocurrió con la experiencia antifascista y las constituciones de postguerra. Por el contrario, aunque esa “experiencia fundacional” exista — las recurrentes explosiones bélicas europeas — la particularidad del proceso constitucional europeo es la sustitución de un principio constituyente político por un principio constituyente económico. Más que la inspiración de un programa político-constitucional en un acontecimiento con valor normativo, se trata de la subordinación del poder normativo al curso de los acontecimientos, según una interpretación mediada por un cierto programa económico — que, como veremos, responde a la ideología de la *Soziale*

² Se trata, en definitiva, de dos formas alternativas de conjugar “economía” y “política” que responden a dos programas políticos bien diferentes: la subordinación de la economía a la política o de la política a la economía. Desde la perspectiva del proceso de integración a cada alternativa le correspondería, en términos abstractos, un modelo canónico de integración — negativa o positiva, respectivamente—, lo cual no excluye que en la realidad concreta ambos “tipos puros” se integren en un mismo programa político. La “integración negativa” consistiría en la eliminación de barreras nacionales y obstáculos a la libre competencia, y la “integración positiva” en políticas comunes que implican la intervención activa en la creación y configuración del mercado. Sobre esta distinción véase SCHARPF (2010).

Wirtschaft—. Esta abdicación de la política en la capacidad integradora de la economía implica la renuncia a la determinación de un marco general de ordenación de la sociedad en el cual las relaciones económicas y sociales encuentren un acomodo previsto por un programa político-constitucional. A la inversa, serán estas relaciones de hecho las que determinen el sentido de la organización y funcionamiento de las instituciones, y, en definitiva, la orientación de las decisiones políticas y técnicas que se adopten³.

La subordinación de la constitución política a la constitución económica es algo que, más allá de su génesis concreta, se reproduce en el funcionamiento ordinario de las instituciones y las lógicas de poder que ordenan las relaciones entre Estados y entre los Estados y las instituciones europeas. De ahí que una aproximación teórica a la estructura constitucional de la Unión Europea no pueda desvincularse ni del análisis de los principios programáticos a partir de los cuales se organiza políticamente ni de la realización misma de esta constitución en las dinámicas y procesos políticos, económicos y sociales que tienen lugar en el marco de la Unión Europea. Más aún, es, de hecho, a través de su concreción histórica como tales principios se manifiestan siendo realmente.

Idealmente, el modelo del proyecto de construcción europea podría asemejarse, como han apuntado, entre otros, HÖPNER y SCHÄFER (2012) o STREECK (2014, p. 62 y pp. 97-103), a las ideas formuladas por Friedrich Hayek en «The Economic Conditions of Interstate Federalism», publicado originalmente en *New Commonwealth Quarterly*, en septiembre de 1939. Aunque es arriesgado identificar la génesis y desarrollo de un proceso tan complejo como la integración europea con una sola inspiración, las referencias a este texto pueden ayudar a comprender el sentido programático de subordinar los procesos de integración política a la integración económica. En su artículo, HAYEK (1948, p. 271) sostiene que la idea de una «federación interestatal» supondría el verdadero desarrollo de la doctrina liberal, permitiendo

³ Esta primacía de la constitución económica sobre la constitución política no excluye, desde luego, la existencia de otros elementos relevantes en la configuración constitucional de la Unión, ni implica tampoco una determinación necesaria de la misma. El proceso de construcción europea es susceptible de ser influido por posiciones contestatarias y alternativas. De lo que se trata es, más bien, de destacar la especial relevancia que en un análisis de la estructura constitucional de la Unión Europea tiene la consideración del tipo de racionalidad que opera a través de su organización y funcionamiento, que en un análisis estrictamente formal de las instituciones puede pasar desapercibido.

proporcionar un nuevo punto de apoyo «for all those liberals who have despaired of and deserted their creed during the periods of wandering» porque, tal y como lo expresa el economista austriaco, «the abrogation of national sovereignties and the creation of an effective international order of law is a necessary complement and the logical consummation of the liberal program» (HAYEK, 1948, p. 269)⁴. Pero el mismo Hayek reconoce que para lograr esta unión política sería necesaria una unión económica, que sólo podría realizarse si «the negative power of preventing individual states from interfering with economic activity», logrando así que «the Union becomes one single market» y que «the possibilities open to the individual states would be severely limited» (HAYEK, 1948, pp. 258-260). En este sentido, alcanzar el horizonte de la unidad política sólo sería posible a través de la realización de un programa económico encaminado a limitar la capacidad de agencia de las entidades políticas preexistentes⁵. Por consiguiente, si este modelo se corresponde ciertamente con el proyecto de construcción europea, entonces, podemos afirmar con Sergio Cesaratto que «il “sogno europeo”, realisticamente interpretato, coincide col sogno liberista (ordoliberalista come va ormai di moda dire) di

⁴ Ya desde sus inicios teóricos el neoliberalismo pone el foco de atención en la necesidad de una “desnacionalización” que libere a las economías nacionales de ciertos *impedimentos* y permita la libertad de movimiento de personas, bienes y capitales entre los estados en el marco de uniones políticas supranacionales (cfr. SLOBODIAN 2018). Un tipo de organización que WERNER BONEFELD (2018, pp. 5-26) ha identificado como el «functioning system of supranational rule making» el cual constituye un sistema “desnacionalizado” de gobernanza, donde los «parliamentary systems of democratic law-making operate within a supranational framework of stateless law and money», a saber, un *Ordnungsgefüge* que «has the “negative power” that Hayek talks about in this account of the virtues of interstate federalism».

⁵ De acuerdo con Hayek, en la realización del programa liberal, además de terminar con las fronteras, aranceles y barreras económicas, las organizaciones profesionales y sindicatos «will lose their monopolistic position» (HAYEK 1948, p. 261) y «the scope for the regulation of economic life will be much narrower for the central government of a federation than for national states», de modo que «much of the interference with economic life to which we have become accustomed will be altogether impracticable under a federal organization» (HAYEK 1948, pp. 265-266). En definitiva, en el proyecto de Hayek el debilitamiento de los poderes nacional-estatales y la desvinculación de ciudadanía política y derechos económicos («In the national state current ideologies make it comparatively easy to persuade the rest of the community that it is in their interest to protect “their” iron industry or “their” wheat production or whatever it be») se dan la mano con el objetivo de hacer desaparecer el intervencionismo y planificación económicos.

un'Europa federale con istituzioni minime solo volte ad assicurare il rispetto delle regole di mercato in tutta l'unione» (CESARATTO, 2018).

1.2. La larga sombra ordoliberal: competencia, despolitización, tecnocracia

El estudio de los orígenes de la Unión Europea cuenta con una fuente privilegiada, que si bien no es necesariamente la única, merece un lugar propio en las consideraciones sobre su génesis y estructura: el ordoliberalismo⁶. No pocos autores han puesto el foco de atención en la doctrina ordoliberal y sus principales promotores intelectuales y políticos como la verdadera “tradición secreta” (en realidad no tanto) o “clave de explicación” de buena parte de las tendencias y procesos asociados a la integración europea desde su inicio. Concretamente, a partir de la Crisis de la Eurozona ha aparecido una abundante literatura al respecto, ya sea para poner el foco en su impacto en las políticas de austeridad, especialmente lesivas para los países del sur (HÖPNER y SCHÄFER, 2012; SOMMA, 2014; BIEBRICHER y VOGELMANN, 2017; CAYLA, 2019), sea para trazar una genealogía del impacto de la doctrina ordoliberal en el proceso europeo y su funcionamiento (LAVAL y DARDOT, 2013; BIEBRICHER, 2014; NEDERGAARD y SNAITH, 2015; SCHÄFER, 2016; BONEFELD, 2017) o para comprender la manera en que Alemania gestionó la crisis

⁶ En un artículo cuyo objetivo principal es explicar la reacción de la Unión Europea frente a la crisis económica causada por la pandemia, resulta imposible aunque sea ensayar una aproximación compleja a un objeto de estudio tan multiforme y variado como el proceso de integración europea. Solo podemos mencionar, a modo de precaución metodológica, las inteligentes precisiones de Bob Jessop al respecto, quien rechaza los «approaches “state-centric” and “simple governance”» por reductivos (cfr. JESSOP 2004) y más bien propone enfocar la cuestión de la UE «as part of a re-territorialized, de-statized, and internationalized political system. What is occurring is the re-scaling of the complexities of government and governance rather than the re-scaling of the sovereign state or the emergence of just another arena in which national states pursue national interests» (JESSOP 2013, p. 22). Para evitar una explicación unilineal y reduccionista, su punto de vista *strategic-relational* nos coloca más bien ante un «institutionalised form of complex adaptive evolution, continuing calibration in a changing equilibrium of compromise rather than or systematic, consistent resort to a single method of co-ordination to deal with a fixed pattern of complex interdependence» (JESSOP 2005, p. 229).

(DULLIEN y GUÉROT, 2012; HILLEBRAND, 2015)⁷. De una manera máximamente resumida, podemos decir que el objetivo del ordoliberalismo es alcanzar una “constitución económica” basada en la institucionalización de unos principios regulatorios (*Regulierende Prinzipien*) y unos principios constituyentes (*Konstituierende Prinzipien*) que consigan fomentar y establecer un orden económico libre (*freiheitlich*). Alessandro SOMMA (2014, p. 13) explica cómo la intuición ordoliberal consiste en considerar el derecho privado como la verdadera clave de interpretación del Estado, siendo su núcleo doctrinal la combinación de libre mercado y socialidad, es decir, la creencia en el mercado como el mecanismo óptimo para producir y redistribuir la riqueza, al mismo tiempo que se requiere un «Stato di polizia economica incaricato di imporre la concorrenza attraverso la spolticizzazione del potere»⁸.

Según los principios ordoliberales, la competencia es el mecanismo social e instrumento de gobierno encargado de ordenar los comportamientos individuales que forman parte del tejido social. Al Estado le queda reservado el papel de crear las condiciones óptimas de funcionamiento del régimen de competencia. Pero ni un paso más. Este modo de regulación ordoliberal en el marco de la UE nos acerca a lo que Alan W. CAFRUNY y Magnus RYNER (2003, p. 66) definen como un *New Constitutionalism* que busca reconfigurar el Estado de acuerdo a los principios de la *Social Market Economy* como una

⁷ Para la cuestión de la influencia doctrinal del ordoliberalismo en el proceso de integración europea nos permitimos remitir a nuestro SÁNCHEZ BERROCAL (2020a).

⁸ Más allá de la sustracción del control social y democrático de la economía, en nuestras sociedades «postdemocráticas» la despolitización — en sentido amplio — se expresa en una amplia gama de fenómenos que afectan a la estructura de los partidos políticos, la consideración de la ciudadanía o la modalidad de gobierno: «Dagli anni Settanta a oggi, senza quasi che ce ne accorgessimo, è avvenuta in effetti una metamorfosi molto profonda di quella cosa che chiamiamo democrazia. È un fenomeno che ai giorni nostri viene vagamente percepito ed espresso in termini tutt’altro che rigorosi, senza che l’opinione pubblica sia in grado di afferrarlo per intero, e descritto di volta in volta per uno solo dei suoi aspetti: crescente distanza tra “la politica” e “la gente”, ovvero venir meno della centralità della politica nella società e per gli individui, con conseguente de-ideologizzazione e caduta delle fedi politiche; mutazione della natura del conflitto, ridotto a competizione per il governo e per l’amministrazione e a procacciamento personale di sinecure; mutazione dei partiti, che non sono più agenzie formative e di partecipazione ma comitati elettorali più o meno provvisori al seguito di leader nazionali o locali; personalizzazione, spettacolarizzazione, mediatizzazione, semplificazione (presunta) del quadro politico; subordinazione all’economia e alla ricchezza personale...» (AZZARÀ 2014).

institución ajena a cualquier tipo de rendición de cuentas popular y democrática, siendo uno de sus objetivos principales «to prevent future governments from undoing the commitment to a disciplinary neoliberal pattern of accumulation». De ahí que Alessandro SOMMA (2018, p. 121) haya afirmado la centralidad de «la costruzione europea come legame incentrato sul diritto, in qualche modo chiamato a supplire alla mancanza di legittimazione popolare»⁹. No es otra la posición ordoliberal: desconfianza en la democracia social y económica y necesidad de principios jurídicos que aporten orden a la sociedad al margen del pluralismo político. A lo largo de la integración europea se ha tejido una red jurídico-política de tratados, instituciones, mecanismos y reformas en la que la soberanía de cada Estado miembro resulta gravemente debilitada.

En este sentido, David HARVEY (2005, p. 114) recuerda que «joining the EU in 1993-4 deprived the state of many of the tools it had previously maintained to fight unemployment and advance the social wage». Desde una perspectiva similar, LAVAL y DARDOT (2013) han recogido varias de las líneas fundamentales a nivel de política monetaria que el ordoliberalismo inscribe en la EU resultante de Maastricht. En primer lugar, la obsesión con la estabilidad de precios en un régimen de competencia “perfecta” que prohíbe «any fine-tuning of the conjuncture with the help of monetary and budgetary tools — that is, a Keynesian-style policy mix». Además, la Comisión Europea encaja con el papel de un gobierno “liberal” pero autoritario, imponiendo y vigilando las “reglas de juego” del orden económico que los Estados deben cumplir: «this represents a kind of “industrial policy”, which is at the same time a non-policy, since it is decided in accordance with rules, not ends», unas “reglas” de mercado carácter ordoliberal porque «the Commission asserts the superiority of competition law over any other consideration — in particular, social and political»¹⁰.

⁹ Para la cuestión del largo y complejo proceso de integración europea, su devenir institucional, configuración del esquema organizativo y modo de funcionamiento desde la perspectiva del Derecho Constitucional, recomendamos el último libro de CARLOS RUIZ MIGUEL (2020).

¹⁰ WOLFGANG STREECK (2014, p. 117) ha identificado, analizando el caso europeo, un doble movimiento a través del cual la política estatal queda sujeta a los principios de la razón económica: «The goal is a dual binding of national politics to market principles of economic reason, effected both by the countries themselves, through constitutional “debt ceilings”, and by international treaties or obligations under European law».

1.3. Las contradicciones constitucionales de la Unión Europea y sus efectos: liberalismo autoritario y ausencia del soberano

La subordinación de la constitución política europea a la realización del programa económico ordoliberal está lejos, sin embargo, de ser pacífica. Como ya hemos apuntado, una aproximación teórica a la constitución de la Unión Europea no puede agotarse únicamente en una consideración formal de su estructura política, o de los principios que la inspiran, sino que debe hacerse cargo también de su realización histórica, es decir, comprender las dinámicas y procesos reales a los que da lugar. En este sentido, la organización y el funcionamiento de la estructura política y administrativa de la Unión Europea no puede ser conceptualizada únicamente a partir de las disposiciones formales que regulan su funcionamiento, ni tampoco a través de un enfoque que reduzca el análisis al estudio de las instituciones, pero sin trascender su campo inmediato. Por el contrario, en la medida en que la *ratio essendi* de la acción política europea consiste en la implementación del programa económico ordoliberal como medio para la integración política, el estudio de su constitución — en el sentido de estudio de la racionalidad general de su acción política y administrativa — no puede sino desplazarse desde el plano ideal-formal al momento de materialización efectiva de dichos principios en la totalidad social. Por tanto, ni enfoque formalista ni reducción del análisis al mero análisis de las instituciones, sino atención a la realización efectiva de los principios ideales en la realidad social a través de las instituciones, aunque con unos efectos que se proyectan más allá de ellas.

Pero si el sentido de la racionalidad de la acción política y administrativa europea consiste en la conformación de la materia social según la forma del programa ordoliberal, será entonces en la mediación misma entre el orden de lo ideal y el de lo real donde se encuentra el lugar más propio para el estudio de la constitución real de la Unión Europea, esto es, en la realización misma de dicha racionalidad política-administrativa. Este proceso no es — como decimos — pacífico. Al contrario, la mediación entre ambos planos no debe entenderse en un sentido puramente lineal-deductivo, sino dialéctico: la realización del programa ordoliberal en la realidad social modula a su vez dicho programa. La razón última de esta dialéctica se encuentra en las resistencias que lo real enfrenta a lo ideal. Por eso, es a través de estas contradicciones desde donde se observa de manera privilegiada el sentido de la racionalidad político-administrativa europea en su realidad.

Existen, al menos, dos contradicciones fundamentales en el proyecto político-económico europeo. En primer lugar, la implementación del programa ordoliberal debe vencer los obstáculos que se interponen a la optimización del mecanismo de mercado, en el sentido de creación de las condiciones de posibilidad de una libre competencia perfecta. En segundo lugar, el horizonte de integración política se ve comprometido gravemente en su mismo desarrollo a través del método de la integración económica en la medida en que éste genera un escenario asimétrico, en el que existen posiciones ventajosas y relaciones de subalternidad, frenando así, de hecho, el proceso de integración política debido al reforzamiento de los intereses propios de los actores más beneficiados.

La resolución de la primera contradicción determina la constitucionalización de una forma de gobierno de naturaleza liberal-autoritaria. En efecto, la creación de las condiciones óptimas para el desenvolvimiento de las relaciones económicas según el principio de la libre competencia supone el vencimiento de los obstáculos y resistencias que oponen los agentes sociales y económicos al cumplimiento de los objetivos del programa ordoliberal. Estas resistencias comprenden tanto las posiciones de dominio en el mercado — a través de la existencia de monopolios privados, pero también públicos, la regulación especial de determinados sectores “estratégicos”, el subsidio directo de ciertos sectores productivos, etc. — como, sobre todo, la contestación política de las políticas públicas ordoliberales, tanto en lo que respecta a la regulación del mercado y sus efectos sobre la estructura económica, como en lo que compete a las posibilidades de intervención macroeconómica de los poderes públicos. Por eso, la subordinación del poder político al programa de integración económica supone, además del sometimiento de su acción político-administrativa a los intereses del mercado, el aislamiento de la política democrática de la esfera económica. Wolfgang STREECK (2015) ha conceptualizado esta forma de gobierno como *liberalismo autoritario* (*autoritärer Liberalismus*). Si bien en su sentido originario, este concepto, tal y como fue acuñado por el jurista Hermann Heller, consistía en una evolución del *état gendarme* propio de la época del *laissez-faire* en un sentido antidemocrático — abstencionista en materia económica pero represivo del pluralismo político y social¹¹ —, STREECK (2015, p. 365) considera que es adecuado para describir la forma de

¹¹ De acuerdo con Heller el liberalismo autoritario se caracteriza por el «retreat of the “authoritarian” state from social policy, liberalisation (*Entstaatlichung*) of the economy and dictatorial control by the state of politico-intellectual functions» (HELLER 2015, p. 300).

gobierno europea, en la medida en que mantiene la escisión de mercado y democracia, si bien:

«Today the neutralisation of democracy and the recalibration of state power in the service of the market economy with politically constructed political autonomy do not primarily take place through repression but by moving the governance of the political economy to a level where democracy cannot follow, and to institutions constitutionally designed to be exempt from political contestation, with legally enshrined missions, whose authority does not come out of gun barrels but is derived from “scientific” economic theory».

En este sentido, aunque la Unión Europea no se corresponda con el concepto de “liberalismo autoritario” en el sentido en que Heller lo pensó, lo cierto es que representa su mejor realización histórica, al haber conseguido adaptarlo desde la «background memory of fascist totalitarianism and the catastrophes associated with it», al *background* de los «*trente glorieuses* of the capitalist welfare state» (STREECK, 2015, p. 365).

La segunda contradicción hace de la constitución europea una constitución sin soberano. Esto significa que en la estructura política de la Unión Europea no existe un centro de decisión último. Ciertamente, los procesos de interacción institucional mediados por normas se interrumpen en el momento en el que se pone fin al procedimiento, y así se determina la decisión política bajo forma legal. Sin embargo, la idea de un poder supremo que sea fuente última de las potestades que ejercitan las instituciones europeas es extraña al imaginario constitucional europeo. Las principales instituciones europeas (Comisión, Consejo, Parlamento, Banco Central, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas) son creadas por el Derecho primario europeo, pero éste no remite a un poder soberano que se determina a sí mismo jurídicamente bajo la forma de una constitución formal. Por el contrario, el Derecho primario remite a una convención de Estados que crean y se adhieren a los tratados¹². De acuerdo con el art. 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los Estados «constituyen entre sí una Unión Europea» a la que «atribuyen competencias

¹² Una adhesión que, dicho sea de paso, es asimétrica, pues no existe una cesión de competencias equivalentes entre todos los Estados miembros. Además de la división entre los Estados ya integrados en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y aquellos que deben hacerlo en un futuro, existe la cláusula de exclusión danesa relativa a su integración en el euro, la defensa conjunta, la cooperación judicial y la ciudadanía europea. Del mismo modo, Suecia, que, sin tener cláusula de exclusión alguna, no está integrada en la UEM, ha evitado *de facto* integrarse en la moneda común.

para alcanzar sus objetivos comunes». Por eso, en lugar de tratar de encontrar un centro de decisión última, la perspectiva que se debería adoptar es la de la Unión Europea como una “comunidad de soberanías nacionales”.

La multiplicidad de actores gubernamentales, tanto Estados como instituciones supranacionales, unido al empleo de técnicas de gobierno no convencionales, distancian a la estructura política y administrativa europea de los modelos institucionales más clásicos — caracterizados por un reparto claro y sistemático de funciones, la jerarquía administrativa y la unidireccionalidad de los procesos de toma de decisiones y de ejecución de políticas públicas—, configurándola, más bien, como un sistema de gobernanza en red (STOCKER, 1998). En efecto, los actores relevantes en la *policy making* europea van más allá de este núcleo institucional básico formado por los principales órganos constitucionales europeos, y comprenden otros organismos, tanto de derecho público como de derecho privado, no siempre subordinados jerárquicamente a las principales instituciones. Además, la participación de actores no gubernamentales en la ejecución de políticas públicas completan un ecosistema de gobernanza europeo que se extiende más allá de los principales centros de gobierno, conformando una amplia red de *stakeholders*.

La ausencia de un poder soberano en la estructura política europea daría forma a un tipo de constitución de naturaleza pluralista. De acuerdo con esta tesis, en el sistema constitucional europeo la soberanía se encontraría desconcentrada en los múltiples actores participantes en los procesos de toma de decisiones, representantes de los diversos intereses que se canalizan a través de complejos mecanismos de negociación y toma de decisiones, dando lugar a una «red de elementos en la cual cada uno de ellos mantiene la misma posición horizontal de poder y autoridad» (INNERARITY, 2017, p. 112). Con ello, la Unión Europea superaría el paradigma constitucional estatocéntrico y su ideal de jerarquía normativa, que se vería reemplazado por un nuevo modelo constitucional heterárquico. A juicio de INNERARITY (2017, p. 109), «cuanto más avanzado es un sistema y más democrática su cultura política, más indeterminación resulta de la definición última del poder». Por eso, en un sistema de gobernanza complejo, como es la Unión Europea, el paradigma de la soberanía es inadecuado para analizar los distintos poderes y participación de los múltiples actores.

Desde este enfoque, el modelo constitucional europeo daría lugar a procesos de continua interacción institucional en la búsqueda negociada de acuerdos sobre y en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión. Para ello, esta forma de gobierno dialógica se instrumentaría a través de procedimientos

formales de negociación y toma de decisiones, pero también comprendería una disposición general de colaboración y colegialidad en el ejercicio de gobierno dirigida a promover una cultura política de cooperación entre instituciones. Pero este enfoque de diálogo pluralista resulta, en nuestra opinión, excesivamente idealista a la hora de considerar el funcionamiento real de las instituciones. Como bien apunta BAYÓN (2007, p. 129), «la noción misma de un “diálogo en el que nadie tiene la última palabra” supone sin duda una idealización extrema de una realidad en la que es muy discutible que todas las voces tengan el mismo peso».

A nuestro modo de ver, la perspectiva pluralista acierta en la medida en que reconoce la existencia de múltiples actores con intereses diversos en el sistema de gobernanza europeo. Pero la ausencia de un poder soberano en la estructura política europea no da lugar a procesos horizontales de toma de decisiones. Por el contrario, la lógica de la soberanía continúa operando de manera competitiva en el funcionamiento institucional de la Unión Europea. De ahí que el análisis de los procesos de toma de decisiones en marco del sistema de gobernanza europeo deba tomar en consideración la posición de poder relativa de cada Estado miembro en relación con los demás Estados miembros y con las instituciones europeas. No cabe desconectar la organización y funcionamiento de la estructura político-administrativa del desenvolvimiento real de fuerzas en el contexto europeo. En este punto, la contradicción entre un proyecto político inacabado y una situación de hecho asimétrica entre los actores participantes, en la que existen ganadores y perdedores, hacen de la constitución política europea una realidad paradójica. En efecto, desde la perspectiva del derecho constitucional estatal, el ejercicio de competencias de la Unión se entiende como resultado de la “cesión” o “delegación” de competencias por parte de los Estados miembros. En este sentido, la administración europea resulta ser una prolongación de la administración estatal, pues en el ejercicio de sus competencias la Unión debe integrar la satisfacción de los intereses estatales comprometidos en la delegación competencial. Ahora bien, la cesión parcial de competencias genera asimetrías crecientes entre Estados miembros, acentuándose la división entre ganadores y perdedores, por lo que, de hecho, el ejercicio de competencias por la administración europea afecta negativamente a los intereses nacionales de parte de los Estados miembros. Por eso, el proceso de “desoberanización” consistente en la cesión de competencias al sistema de gobernanza europeo no supone, como afirma el enfoque constitucional pluralista, la superación del paradigma de la soberanía, sino, por el contrario, su afirmación como conflicto en el interior

de la política europea. Esta contradicción interna de la constitución europea tiene por efecto fundamental la subordinación de la estructura política y administrativa europea a unos intereses que, lejos de ser los del proyecto de integración política mediante la economía previstos originalmente, responden a los de los actores más beneficiados por unas circunstancias que han resultado favorables. En este sentido, el programa de integración, en tanto que proyecto político, entra en vía muerta tan pronto como el sentido de una mayor integración, lejos de ser el horizonte político previsto, se agota en la estabilización de un sistema que, por sus desequilibrios internos, amenaza continuamente con derrumbarse, como mostró claramente la Crisis de la Eurozona de 2010-2012.

La manifestación más evidente de este “conflicto de soberanías” tiene lugar en los contextos de negociación intergubernamental, especialmente en aquellos foros no legislativos, en los que los procesos de decisión no están tan estrictamente regulados. En estos contextos la posición de partida de los participantes se apoya en grado de poder efectivo de cada actor en la negociación. Quizá el ejemplo más representativo de esta situación sea el Consejo Europeo. En este espacio de negociación política es donde se determina el sentido de los intereses generales de la Unión, que se actualizan en los distintos presupuestos, programas y políticas de las instituciones europeas — si bien con la relativa excepción de las instituciones técnicas independientes, Tribunales y BCE — así como en la reforma misma de la estructura constitucional europea. Sin embargo, esta función de “dirección política” del Consejo se ve condicionada fundamentalmente por las posiciones hegemónicas en la negociación. Por eso, no es de extrañar que, en un contexto de distancia creciente en la posición y los intereses de los actores gubernamentales, la dinámica política europea se vea comprometida por alianzas de intereses cada vez más divergentes. Así, en los últimos años asistimos a la emergencia de grupos de influencia como la Nueva Liga Hanseática, el Grupo de Visegrado y el Grupo de los Cuatro Frugales y a la atribución de una importancia creciente al Eje Franco-Alemania en los momentos críticos de la política europea.

Estas contradicciones fundamentales del proyecto de integración europea — que aquí sólo hemos esbozado teóricamente — configuran la racionalidad política y económica de la acción institucional de la Unión Europea. Por tanto, más allá del plano ideal definido por una constitución formal, la organización y funcionamiento del sistema de gobernanza europeo se hace efectivo en la realidad social a través de estas contradicciones. De ahí que, para comprender la estructura constitucional europea sea preciso estudiar la forma en que tanto

el liberalismo autoritario como el conflicto de soberanías se han manifestado en las últimas décadas.

1.4. Un gran *Exportweltmeister* y la *mezziogiornificazione* de Europa

La brecha económica y social entre el norte italiano y el sur — también llamado *Mezzogiorno* — ha servido como caso paradigmático para entender las desigualdades económicas entre los Estados miembros de la UE en su dimensión espacial¹³. El Premio Nobel de Economía Paul Krugman comenzó a hablar en 1991 de un proceso de *mezziogiornificazione* en el corazón de Europa: el proceso de integración económica europea habría operado como un desgarramiento progresivo entre el centro y la periferia, transformando las cadenas globales de valor y la división internacional del trabajo a escala continental. Wolfgang STREECK (2019) comparte esta opinión cuando reconoce

¹³ Remitimos al reciente estudio de CLAUDIUS GRÄBNER y JAKOB HAFELE (2020) *The Emergence of Core-Periphery Structures in the European Union: a Complexity Perspective*, que ha aportado una renovada y valiosa taxonomía de gran interés para comprender la polarización de la integración europea. Estos autores operan con cuatro categorías, sus características distintivas y los países que las componen: [1] «Core (High GDP per capita levels. Importance of industrial production. Production of complex products. Relatively low unemployment): Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany and Sweden». [2] «Periphery (Lower export shares. Relatively high public debt. Tendency to current account deficits. Relatively high unemployment): Cyprus, Greece, Italy, Portugal and Spain. [3] «Catch-Up (Relatively low levels of wages and GDP per capita. High degree of foreign ownership. Small service sector, but important manufacturing sector): Bulgaria, Romania, Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Slovenia, Slovakia)». [4] «Finance (High debt levels of private firms. Important share of finance in terms of gross output. High foreign investment inflows. Large income from wealth taxes): Luxembourg, Netherlands, Malta, and Ireland». La gravedad de las asimetrías y desigualdades entre estos conjuntos de países se hace patente si tenemos en cuenta, como nos recuerda PERRY ANDERSON (2011, p. 50), que los países que se negaron a abandonar su moneda, como Gran Bretaña o Dinamarca, han registrado mayores tasas de crecimiento respecto a los países adscritos a la moneda única. Un reciente estudio del *think tank* alemán Centre for European Politics a cargo de GASPAROTTI y KULLAS (2019) explica cómo las únicas beneficiadas del euro son Alemania y Holanda, mientras que el resto de países han empeorado su nivel de vida. Sobre España, leemos en el informe: «since the annual reductions in prosperity between 2011 to 2017 were greater than the earlier gains, the overall balance currently remains negative».

que la «Europa del sur sale muy perjudicada del diseño de la eurozona: el euro es un régimen monetario para favorecer a Alemania y sus exportadores» y advierte que se trata de «un experimento de autodestrucción: queda por ver cuándo se dan cuenta de eso países como Italia y España. Es un patrón oro más rígido incluso que el de hace un siglo». Las fracturas Oeste-Este y Norte-Sur han hecho de la Unión Europea una construcción supranacional y geoeconómica profundamente desigual con países beneficiados de la integración y otros gravemente empobrecidos. Massimo D'ANGELILLO (2016, pp. 178-179), basándose en los trabajos de Streeck, ha recordado cómo la moneda común ha servido para «“chiudere la chiave” (locking) i paesi della periferia europea nella gabbia di una moneta comune, fu per gli esportatori tedeschi come sottoscrivere una polizza assicurativa contro i rischi di svalutazioni competitive, come quella italiana del 1992».

En el centro de este proceso de división espacial de la riqueza se encuentra un objetivo inscrito en las dinámicas de posguerra de la ordoliberal Alemania con una obsesión permanente por conseguir tener una inflación menor que los otros países miembros, bajos salarios y preeminencia del capital exportador, para poder así gozar de un superávit que permite realizar inversiones en el resto del continente. En este sentido, resultan claves las declaraciones de Wilhelm Vocke, presidente del Bundesbank durante algunos meses de 1957, quien decía: «raising exports is vital for us, and this in turn depends on maintaining a relative low price level and wage level... As I have said, keeping the price level below that in other countries is the focal point of our efforts at the central bank» (citado en HOLTFRERICH 1999, p. 345). CESARATTO (2012, p. 36) señala cómo este «neomercantilismo sia funzionale a realizzare un elevato tasso del profitto attraverso una politica di moderazione salariale, affidandosi ai mercati esteri per smaltire le eccedenze di produzione», algo que Holtfrerich ha denominado «mercantilismo monetario» y, ciertamente, ha sido uno de los factores fundamentales en las diferentes fases de la integración europea: «since the Second World War European neomercantilism has been institutionalized in the phases that, from the founding of the Common Market in 1957, led to the creation of the European Union (EU)» (BELOFIORE, GARIBALDO y HALEVI, 2011, p. 120). Como han diagnosticado CESARATTO y STRATI (2010, p. 73), «give[n] the Ordoliberalism rejection of Keynesianism, export-led growth seems the only game in town in the pursuit of economic growth».

La reunificación alemana y la ampliación hacia el Este de la UE puede considerarse un caso práctico de este modelo: se crea una unión monetaria que beneficia a las empresas del Oeste, las cuales aumentan la venta de

productos como consecuencia de encontrar millones de nuevos clientes en un Este cuya producción, al mismo tiempo, se reduce drásticamente. Se ha hablado del “boom de la reunificación” para la República Federal Alemana, con un crecimiento económico a un ritmo del 4% anual entre 1990 y 1992 y un 75% de aumento en los beneficios empresariales, a lo que habría que añadir cerca de 2 millones de empleados más gracias a la conquista del mercado oriental por parte de las empresas occidentales (cfr. SÁNCHEZ DEL PINO y MONTEJO LÓPEZ, 2015)¹⁴. Pero la verdadera ventaja de la Alemania del Oeste, según VLADIMIRO GIACCHÉ (2019), es la siguiente: la conquista del Este en sentido amplio, es decir, no solo de la Alemania del Este sino de los países del centro de Europa anteriormente bajo influencia comunista. Una vez producida la reunificación, las empresas occidentales acapararon el volumen de exportaciones que antes eran mayormente patrimonio de la República Democrática Alemana, fruto de sus estrechas relaciones comerciales con los satélites comunistas. Se abrieron así las puertas de un amplio mercado de fuerza de trabajo y 16 millones de consumidores. Esta ampliación hacia el este terminó configurando la formación alrededor de Alemania «di una sorte di cintura fordista, una serie di paesi satelliti che forniscono beni intermedi all’industria tedesca, e in questo modo contribuiscono all’abbassamento dei prezzi dei prodotti finiti della Germania» (GIACCHÉ, 2014). Un “cinturón fordista” con países satélites, ahora en la órbita occidental, que viene a culminar — por la vía económica, en general, y también bélica, en el caso yugoslavo — el sueño geopolítico alemán: la idea de una gran Europa central de evidente hegemonía germana como *Exportweltmeister*.

Desde la perspectiva de los países del Este anexionados a la Unión Europea, algunos con reciente pasado comunista, pasan a adherirse a los principios neoliberales y ofrecer una reserva de fuerza de trabajo que termina por presionar las condiciones salariales y laborales del resto de países miembros (incluida la propia Alemania) sufriendo graves devaluaciones salariales. A su vez, estos países empiezan a competir “a la baja” reduciendo sus marcos regulatorios fiscales para atraer inversiones y relocalizaciones industriales de países

¹⁴ *Vid.* también el reciente trabajo publicado por MERGELE, HENNICKE y LUBCZYK (2020) para el Centro de Estudios Económicos de la Facultad de Economía de la Universidad de Munich, donde se explica y aporta evidencia sobre cómo Alemania inició una de las mayores oleadas de privatizaciones en la historia tras la caída del comunismo y se aportan nuevas pruebas sobre cómo las que tenían más productividad fueron más privatizadas y más rápido y más vendidas a propietarios del Oeste.

occidentales¹⁵. También es interesante destacar una de las razones por las que la UE presenta uno de los niveles más bajos de recaudación fiscal del mundo, la generalización del *dumping fiscal* en el interior de la Unión como otra forma de competencia entre los Estados miembros, reduciendo impuestos a empresas y mermando la recaudación pública. Otra etapa de esta carrera hacia la baja en política fiscal es el *transfer pricing*, los términos y condiciones en que las compañías transnacionales se establecen en diferentes países para sus transacciones¹⁶. Compañías que se localizan en verdaderos “agujeros fiscales” en pleno corazón de la UE, independientemente de donde vendan los productos, como Luxemburgo y Holanda, países que según un estudio sobre centros financieros *offshore*, tienen el dudoso mérito de ser las dos primeras potencias del mundo en ofrecer servicios de ingeniería fiscal a través de la absorción de inversión ficticia y la evasión de impuestos (cfr. GARCIA-BERNARDO, FICHTNER, TAKES, *ET AL.*, 2017).

El eje Norte-Sur, por su parte, está atravesado por una geografía económico-política desigual (Eurostat recoge un 1,3% de desempleo en el norte rico y hasta un 35% en las zonas más pobres del sur), con una división continental del trabajo por la que los países de la Europa meridional pasan a ser «la fábrica de bienes de consumo de masas de gamas medias y bajas para el consumidor europeo y las zonas del turismo de masas», transformando el «sur de Europa en un “enclave de ocio” al servicio de las regiones ricas de Europa» (SÁNCHEZ IGLESIAS, 2020). En los países del sur, con una deuda pública elevada y la tendencia a déficits (siempre según los ortodoxos parámetros europeos), la gestión y administración de las crisis de deuda se convierten en el mecanismo disciplinatorio por excelencia de los países septentrionales para imponer la aplicación permanente de paquetes de austeridad con medidas de flexibilización del mercado laboral, privatizaciones y reducción del gasto público. La crisis griega es un buen ejemplo de ello, cuyas políticas de austeridad Paul de GRAUWE (2015) ha llegado a definir como un proceso de «surpluses and transfers of resources from Greece towards the rich North of the Eurozone»¹⁷.

¹⁵ *Vid.* ANDERSON (2011).

¹⁶ *Vid.* FAZI e IODICE (2016).

¹⁷ La gestión y manipulación de la crisis ofrece una buena prueba de cómo neoliberalismo y ordoliberalismo, si bien pueden mantener diferencias sustanciales en el plano teórico y doctrinal, acaban identificándose en lo que respecta a los efectos políticos: «Following the Eurozone crisis, neoliberal structural adjustment policies have also been imposed in Greece, Spain and Portugal – in part promoted by that well-known

Asistimos así, en los países del sur de Europa, a la irreversible y progresiva cristalización de un marco legal e institucional que convierte en imposible — por *ilegales* — la puesta en marcha de políticas alternativas y progresivas sea para favorecer el crecimiento como para afrontar las crisis, bajo el riesgo de ser consideradas contrarias a una trama de tratados, pactos y acuerdos que exigen políticas de austeridad y terminan volviéndose estructurales hasta convertir a los países del sur europeo en regímenes de “soberanía limitada” (cfr. LAPAVITSAS, 2012, p. xviii). Este modo de afrontar las crisis de deuda constituye una tragedia en cinco actos de cuya naturaleza pasamos a ocuparnos en la siguiente sección:

«i) Liquidity support was provided to banks by the ECB to prevent banking collapse.

ii) Emergency loans were provided to peripheral states to prevent default but also to ensure that individual states remained capable of injecting capital into their national banking systems.

iii) Austerity was imposed on peripheral countries to stabilise public finances and to reduce national debt.

iv) Deregulation and privatisation were promoted with the aim of reducing wages (“improving competitiveness”) and freeing the operations of private capital in the hope that growth would follow.

v) Harsh rules were embedded in the constitution of the EU to ensure discipline in public finances. Some small steps were also taken towards banking union» (FLASSBECK y LAPAVITSAS, 2015).

neoliberal institution, the International Monetary Fund, in association, paradoxically, with a more ordoliberal European Central Bank and an ordoliberal and neomercantilist Germany as the hegemonic power» (JESSOP 2019, p. 7).

1.5. Disciplina fiscal y política monetaria en la crisis sin fin: notas sobre las ambivalencias del BCE

Con el Acuerdo de Basilea-Nyborg en 1987 entre gobernadores de bancos centrales (fundamental para progresar en la libre circulación de capitales) y posteriormente con la adopción del *European Monetary Union* (la consolidación no solo de un mercado único, sino de una sola moneda), los principios ordoliberales vuelven a guiar la política macroeconómica comunitaria (*vid.* SOMMA, 2016, p. 67-68), a saber, la independencia del poder político y la estabilidad de precios, percibido como el «principal objetivo» y la «prioridad económica». Desde entonces, todas «le ricette in campo avevano una chiara impostazione neoliberale: passavano dalla moltiplicazione degli “sforzi di tutti gli Stati membri per ridurre l’inflazione”» (SOMMA, 2016, p. 67-68). Y es que, junto a la protección frente a las “presiones inflacionistas”, como gusta decir en la jerga del BCE, «fiscal discipline is therefore a basic component of macroeconomic stability. As well as unbalanced budgets, high levels of government debt can also be detrimental» (BANCO CENTRAL EUROPEO, 2004, p. 21). Hasta aquí, estamos frente a los principios del monetarismo ortodoxo neoliberal que triunfó tras el derrumbe de Bretton Woods en las principales economías del mundo, pero debemos hacer entrar también el factor de la ambivalente y nunca unilineal integración europea para comprender que, desde su creación en 1998, el Banco Central Europeo haya sido una institución cuanto menos paradójica, al pretender conciliar la actividad propia de toda banco central de garantizar un funcionamiento “óptimo” de la política monetaria (con especial atención en mantener la estabilidad de precios), al mismo tiempo que se niega a sí misma una de las potestades básicas de cualquier banco central como es el impulso y facilitación financiera a los Estados miembros, prohibido por el Art. 123 del TUE y el Art. 21 de los Estatutos del BCE.

Este carácter ambivalente y de algún modo “esquizofrénico” del BCE, especialmente y — como veremos más adelante en el caso de la pandemia — en situaciones de crisis, revela lo que Thomas FAZI y Guido IODICE (2016, p. 90) han denominado «una visione contraddittoria da parte dei tedeschi sul ruolo della banca centrale», ya que, por un lado, sostienen que «la BCE dovrebbe limitarsi alla gestione della politica monetaria e che non sta a essa risolvere la crisi dell’eurozona», pero, al mismo tiempo, por otro lado, «avallano implicitamente il ruolo prettamente politico di cui la BCE si è autoinvestita dall’inizio della crisi: usare l’enorme potere che deriva dalla sua capacità di emettere moneta per costringere i governi e implementare riforme in ambito

economico, fiscale e strutturale». El carácter profundamente regresivo y ortodoxo del BCE queda reflejado del siguiente modo en palabras de Perry ANDERSON (2011, p. 30):

«The single obligation of the projected European Central Bank, more restrictive even than the charter of the Federal Reserve, is the maintenance of price stability. The protective and regulative functions of existing national states will be dismantled, leaving sound money as the sole regulator, as in the classical liberal model of the epoch before Keynes».

El diseño original de la institución y sus sucesivas transformaciones han alimentado este doble movimiento del BCE, al mismo tiempo guardián de la estabilidad monetaria y regulador de las políticas macroeconómicas en situaciones de crisis, aunque esto último sea en no pocas ocasiones por la vía negativa. La idea de un banco central “normal” capaz de prestar ayuda financiera a los Estados cuenta con la resistencia de las élites alemanas — pero no solo — ya que, desde su perspectiva, sentaría un peligroso precedente para los “países indisciplinados”¹⁸ al estar expresamente prohibido comprar deuda estatal de los países de la eurozona. Este debilitamiento de los lazos entre los estados miembros y los mecanismos supranacionales regulatorios de carácter fiscal se hizo especialmente obvio tras la crisis del 2008 en la eurozona. Habermas ha usado la expresión “nacionalismo del marco alemán” (*Deutsche mark nationalism*) para referirse a este fenómeno de un banco central independiente con «absolute priority given to fighting inflation, strict budgetary discipline and a whole culture of procedural approaches neutralising political choices under the cover of sound and virtuous technocratic management» (cfr. LAPAVITSAS, 2012, p. xvi).

Un carácter autoritario del BCE que se expresa al querer suplir de manera ineficaz una doble ausencia: la soberanía monetaria de los estados miembros

¹⁸ Ilustrativo es el caso de Jens Weidmann, presidente del Bundesbank, al que la revista *Foreign Policy* (2018) denominó “the most dangerous man in Europe” y quien ha afirmado en numerosas ocasiones que los bancos centrales no son “magos”, “maná del cielo”, “omnipotentes”, “superhéroes”, “milagrosos”, “promotores del crecimiento”, “primera línea de defensa” ni mucho menos “gobiernos en paralelo”. No hay que olvidar que Weidmann presentó su candidatura para presidir el BCE, aunque no lo consiguió. En todo caso, lo cierto es que este tipo de expresiones muestran la esencia anómala de la principal institución económica de la Unión Europea y dan cuenta del carácter disfuncional de la política fiscal de la eurozona

y la ausencia de un poder supranacional de carácter federal¹⁹. De este modo, el BCE, junto a la Comisión Europea, ocupan el lugar de organismos técnicos sin legitimidad democrática ni rendición de cuentas cuyas políticas tienen un impacto cada vez mayor en la vida de los ciudadanos de cada estado miembro²⁰. El politólogo italiano y profesor en el Instituto Universitario Europeo de Florencia STEFANO BARTOLINI (2007, p. 198) ha afirmado a propósito del BCE que es una institución con autonomía y grandes poderes sin ninguna responsabilidad política, cuyas decisiones y objetivos están predefinidos de antemano y vacían la soberanía monetaria de las economías nacionales, de tal modo que la Unión Monetaria Europea se asemeja a un «rigid system for disciplining member states' behaviours rather than like an instrument functional to the common EU interests and economic hegemony». El historiador PERRY ANDERSON (2011, p. 64) ha ilustrado el modo en que el BCE

¹⁹ Una “doble ausencia” cuyas contradicciones se agudizaron en la Crisis de la Eurozona: «The nature of the institutional failure represented by the behaviour of the ECB becomes clear when the events of the November 2009-May 2010 in Europe are compared with those of 2008 in the United States. There, the Federal Reserve inundated the banking system with liquidity and was supported by the US Treasury which, in turn, launched expenditure programmes, no matter how limited and inadequate. Nothing of the kind can happen in Euroland where, instead, the ECB strongly supports the imposition of balanced budgets throughout the zone. The ECB's policies do not stem from a “wrong” perspective. They are the outcome of *la construction européenne*, in which there is no place for a European Treasury, while the national treasuries are reduced to the role of mere tax collectors, even in times of falling demand and employment. At the same time the ECB is compelled by necessity to contradict itself by purchasing government's debt while opposing active fiscal policies» (BELLOFIORE, GARIBALDO y HALEVI 2011, pp. 142-143). Como veremos más adelante, todas estas contradicciones han alcanzado una dimensión todavía mayor en la crisis provocada por la pandemia.

²⁰ En relación con esto, el siguiente comentario de ALDO BARBA y MASSIMO PIVETTI (2016): «Non esistevano precedenti storici di unificazione monetaria tra Stati che non fosse stata preceduta dalla loro unificazione politica e l'idea che la prima potesse fungere da catalizzatore della seconda era totalmente illogica [...] Lo svuotamento progressivo delle sovranità nazionali in campo economico non poteva che risolversi in una duplice assenza: la rimozione appunto dello Stato-nazione, associata all'assenza di un potere politico sovranazionale. Il vuoto determinato da tale duplice assenza fu riempito da due organismi tecnici politicamente irresponsabili — la Bce e la Commissione europea — cui vennero conferiti poteri decisionali sempre più importanti per le condizioni di vita della popolazione».

condiciona las políticas nacionales con una mezcla de autoritarismo, monetarismo ortodoxo y neoliberalismo disciplinario:

«Since the Treaty of Maastricht, the Union has by no means been confined to regulatory issues of scant incidence or interest to ordinary folk. It now has a Central Bank, without even the commitment of the Federal Reserve to sustain employment, let alone its duty to report to Congress, that sets interest rates for the whole Eurozone, backed by a Stability Pact that requires national governments to meet hard budgetary targets. In other words, determination of macro-economic policy at the highest level has shifted upwards from national capitals to Frankfurt and Brussels. What this means is that just those issues that voters do indeed usually feel strongest about—jobs, taxes and social services—fall squarely under the guillotines of the Bank and the Commission [...]. The notion that today's EU comprises little more than a set of innocuous technical rules, as value-neutral as traffic-lights, is an idle one».

Durante la Crisis de la Eurozona a partir del 2008, todas las contradicciones del BCE no hicieron más que agudizarse. Los “programas de reformas” y “rescates” *ofrecidos* a las naciones en riesgo de quiebra no fueron excepciones pasajeras, sino mecanismos regulatorios que se convirtieron matrices constitutivas de la economía nacional de los países afectados. Tal y como recuerdan LAVAL y DARDOT (2017, p. 107) sobre las crisis de deuda pública en Europa: «la deuda es un medio económico de extraer y transferir riqueza a favor de los acreedores y, en caso de riesgo de impago, de imponer las soluciones que les son más favorables». La deuda es el principal mecanismo de servidumbre a través del cual los Estados, vaciados de consenso democrático e instrumentos soberanos de política macroeconómica, obedecieron a un ente no estrictamente comunitario que conocemos como la *Troika*, formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, que exigió incorporar la ortodoxia neoliberal en el interior de unos Estados atemorizados bajo la amenaza de quiebra, aceptando incluso la intervención directa de las instituciones europeas que ofrecían asistencia financiera solo, recordemos el Art. 136 de Maastricht, «bajo estricta y rigurosa condicionalidad»²¹.

²¹ La “economía de la deuda” constituye un dispositivo esencial para gestionar y manipular la crisis en cuanto estado “normal” y realidad permanente, es decir, como una verdadera modalidad de gobierno que funciona a través de la difusión de la inseguridad, el miedo y las medidas de *shock* entre las clases subalternas: «Beyond the speculative and often fraudulent froth that characterizes much of neoliberal financial manipulation, there lies a deeper process that entails the springing of “the debt trap”

1.6. ¿Tecnocracia o democracia? La (insuficiente) legitimación ideológica de la Unión Europea

Tras esta breve síntesis de la estructura constitucional europea, que hemos caracterizado a partir de su subordinación de la constitución política al programa económico ordoliberal, y por su forma de gobierno liberal-autoritaria y su régimen de gobernanza asimétrico, no debería sorprender que concluyamos con una referencia a los problemas de legitimidad del proceso de integración. La Unión Europea es, quizá, el ejemplo más representativo de un proceso global de integración sistémica — política, económica y social — que se ha acelerado en las últimas décadas como consecuencia del macrofenómeno de la globalización. Es justamente en este contexto, en el que los Estados se ven sometidos a procesos de desnacionalización (SASSEN, 2001), cuando se experimenta la necesidad de desplazar el lugar de toma de decisiones hacia la esfera supranacional para abordar problemas que se escapan de la capacidad de agencia de los Estados. Sin embargo, estas dinámicas de integración política han producido un fenómeno de despolitización como

as a primary means of accumulation by dispossession. Crisis creation, management, and manipulation on the world stage has evolved into the fine art of deliberative redistribution of wealth from poor countries to the rich» (HARVEY 2005, p. 162). OBERNDORFER (2015, p. 193) señala cómo «neoliberal path dependency is created by rule-based economic policy, competitive evaluation and self-evaluation and a discursive separation of member states into model students and sinners, although this cannot be imposed unconditionally». Como puede intuirse por esta última cita, la gestión y manipulación de las crisis da lugar a una peculiar antropología: «la dette secrète une “morale” propre», afirma LAZZARATO (2013, p. 28). Una “moral” que es también colectiva, aplicada a grupos sociales y naciones que solo pueden conseguir los préstamos “a cambio de reformas”. La vinculación entre deuda y moral a nivel geoeconómico fue especialmente manifiesta durante la Crisis de la Eurozona, cuando la prensa financiera alemana y holandesa popularizó acrónimos como PIGS (Cerdos) y GIPSY (Gitanos) para hacer referencia a Grecia, España, Italia y Portugal. El 20 de marzo de 2017, en una entrevista para el diario alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), el socialdemócrata y holandés presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, afirmaba a propósito de los países del sur: «no me puedo gastar todo el dinero en alcohol y mujeres y acto seguido venir pidiendo ayuda financiera». Sobre la cuestión de la manipulación de la crisis como una de las formas de acumulación por desposesión en el capitalismo tardío, nos permitimos remitir a nuestro SÁNCHEZ BERROCAL (2020b). SOMMA (2020, p. 1263 y pp. 1253-1255) ya ha previsto — y con buen criterio — cómo la crisis de la eurozona provocada por la pandemia va a reforzar este tipo de gobierno por deuda.

consecuencia de la retirada de algunos asuntos de la agenda política nacional. Por eso, aunque la integración política buscaría, en principio, dar respuesta a los nuevos desafíos planteados por las crecientes interdependencias sociales y económicas, lo cierto es que las estructuras de gobernanza supranacional se enfrentan al problema de legitimidad que resulta de sustraer la toma de decisiones del espacio político democrático nacional. En este sentido, según el politólogo ROBERT DAHL (1994), en los contextos de gobernanza multinivel existiría una tensión entre, por un lado, la demanda de unas políticas públicas eficaces, que sólo puede satisfacer una estructura política supranacional, capaz de controlar las dinámicas sociales que se escapan a las jurisdicciones nacionales, y, por otro lado, el déficit de legitimidad de las instituciones políticas y técnicas de esa estructura, debido a la falta de participación política democrática de los ciudadanos en los sistemas políticos transnacionales. En palabras de DAHL (1994, p. 28): «In very small political systems a citizen may be able to participate extensively in decisions that do not matter much but cannot participate much in decisions that really matter a great deal; whereas very large systems may be able to cope with problems that matter more to a citizen, the opportunities for the citizen to participate in and greatly influence decisions are vastly reduced».

Sin embargo, algunos teóricos niegan que exista este dilema entre efectividad de las políticas públicas y legitimidad democrática del ejercicio de gobierno. En este sentido, MORAVCSIK (2002) considera que los estándares de legitimidad propios del Estado no son aplicables a una organización como la Unión Europea. A su modo de ver, dado que las competencias europeas son principalmente económicas, los procesos de toma de decisiones tienen una naturaleza técnica que no genera mucho interés popular. Pero esto no significa, desde su perspectiva, que la Unión no cumpla con un estándares de legitimidad aceptables. En este sentido, considera que «constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens» (MORAVCSIK, 2002, p. 605). Para esta perspectiva, por tanto, no existiría tanto un problema de legitimidad de la UE como un problema de enfoque sobre la naturaleza y legitimidad de las instituciones europeas. La Unión Europea no tendría su fuente de legitimidad principalmente en la participación ciudadana (*input legitimacy*) — que, en todo caso, se canalizaría a través de las elecciones europeas y la representación institucional de los Estados en el Consejo — sino, sobre en todo, en la

efectividad de las políticas públicas europeas (*output legitimacy*). Sería una legitimidad por rendimientos del sistema.

Otros teóricos, como Jürgen NEYER (2010) han desarrollado la idea de la legitimación de las instituciones europeas a través de la *accountability*. A su modo de ver, la legitimidad de la Unión Europea no debe entenderse según una idea de democracia, sino según una de justicia, que él entiende como “justificación”: las decisiones de las instituciones europeas serían legítimas si éstas pueden ser justificadas²². Este proceso de justificación tendría lugar a través de distintos mecanismos e instituciones que garantizan el control de la adopción y ejecución de decisiones, como, por ejemplo, el control parlamentario del Parlamento Europeo, el uso del razonamiento legal en los órganos deliberativos, el control del Ejecutivo en sus funciones en el Consejo por parte de los parlamentos nacionales, la existencia del Derecho europeo de mecanismos que garantizan el cumplimiento de las decisiones europeas por parte de los Estados, etc. En definitiva, este enfoque reconstruiría las ideas del pluralismo constitucional a partir de la problemática de la legitimidad: la legitimidad del sistema de gobernanza europeo comprendería una pluralidad de formas de combinan tanto la *output legitimacy* como la *input legitimacy* mediada por instituciones que participan en el proceso de toma de decisiones, como puede ser el Parlamento Europeo o la representación de los Estados en el Consejo por los Gobiernos nacionales democráticamente electos²³.

²² Esta justificación se entiende como resultado del cumplimiento de dos reglas básicas: la de reciprocidad (sólo se puede demandar el cumplimiento de aquello que estamos dispuestos a cumplir) y la de universalidad (las decisiones deben ser aceptables para todas las partes y comprometerles en el mismo grado).

²³ Sobre la idea de un poder constituyente europeo mixto, representado por el Parlamento Europeo, como depositario de la voluntad popular europea, y el Consejo, como depositario de los intereses nacionales representados por los Gobiernos, *vid.* HABERMAS (2017). Jürgen Habermas se ha caracterizado por ser un observador atento de la realidad europea contemporánea al que su europeísmo optimista no frena a la hora de analizar con certeza las disfuncionalidades y asimetrías del proyecto europeo, así como la posición de la política alemana en este proceso. Para una exposición sistemática del “cosmopolitismo” habermasiano *vid.* FERNÁNDEZ-JARDÓN (2019). Recientemente ha publicado un texto sobre el pretendido “giro europeísta” de la política alemana en la respuesta europea a la crisis pandémica a través de una lectura de largo alcance de la posición de Alemania en Europa desde la posguerra de 1945 y, sobre todo, la reunificación de 1989-1990, *vid.* HABERMAS (2020).

Los intentos de ofrecer un modelo de legitimidad adecuado para la Unión Europea se ven, en general, obligados a asumir el déficit democrático de sus instituciones. La sustitución de la participación popular por el *accountability*²⁴ y la legitimidad por resultados significaría renunciar al núcleo republicano de la democracia en favor únicamente de una idea liberal de limitación del poder, según el modelo de *checks and balances* (MAUS, 2006, pp. 475-479).²⁵ De ahí que el proceso de desnacionalización de los Estados tenga lugar a través de una despolitización de la economía política (RADICE, 2014, p. 319) encaminada a sustraer asuntos relevantes a los foros formales e informales de discusión pública mediante su desplazamiento a esferas de competencia técnica en las que la participación popular se ve mediada por tantas instancias que termina por ser irrelevante. En palabras de BONEFELD (2019): «the regulative institutions of the European Union are law, money and market. These institutions are removed from traditional democratic principles of parliamentary law making». Este desplazamiento de algunos asuntos de la esfera pública tiene dos efectos inmediatos: la sujeción de las políticas europeas a los intereses particulares de los *stakeholders* que influyen en los procesos de toma de decisiones, al margen de la representación de los intereses generales por la participación popular, y el reforzamiento de los Gobiernos de los sistemas políticos nacionales en detrimento del Parlamento.²⁶

La participación, formal o informal, de actores representativos de intereses particulares sin ser balanceados con interés general defendido por un Parlamento fuerte y una esfera pública consolidada comprende dos ámbitos. Por

²⁴ La importancia que atribuyen estos modelos de legitimación de la Unión Europea a la *accountability* responde a las dificultades que existen para identificar a los responsables de las tomas de decisiones en los sistemas de gobernanza complejos (OFFE 2009: 550).

²⁵ Este concepto de legitimidad en términos de rendimientos se ajusta muy bien con una concepción de la democracia como mercado, en la que los ciudadanos son reducidos al mero papel de consumidores de políticas públicas. Pero, en este esquema, la participación política no tendría más sentido que el ser un mecanismo de expresión de preferencias, por lo que este mecanismo podría llegar a ser totalmente prescindible si se considera que dichas preferencias pueden ser conocidas por otros medios.

²⁶ Ambos efectos coinciden con las dos tendencias identificadas por Luciano CANFORA (2018, p. 324) en el vaciamiento de lo que denomina “democracias progresivas”: el reforzamiento del Ejecutivo frente al Parlamento, en el plano institucional, y, en el plano sustancial, el ascenso de las oligarquías sobre el resto de la sociedad, la pérdida de eficacia de la función legislativa de los Parlamentos, la pérdida de poder en favor de organismos técnicos y financieros, etc.

un lado, se encuentran los grupos de trabajo sectoriales integrados por técnicos altamente especializados. En estos casos, el sesgo hacia su área de *expertise* queda desconectada de la más amplia perspectiva de los intereses generales, de manera que estos «issue area-specific negotiation systems tend to produce results that externalize costs, thus raising the problem of coordinating different issue areas» (ZÜRN, 2000, p. 194). Por otro lado, otro ámbito de influencia de intereses particulares lo representan las mismas burocracias europeas²⁷ y los actores privados que operan a través de lobbies, con influencia cada vez mayor en la política bruselense.²⁸

Una segunda consecuencia del desplazamiento de la toma de decisiones sobre determinados asuntos a la esfera supranacional es que ahora éstos «become the object of diplomatic negotiations [...] where parliamentary controls are usually weak to non existent, and executive discretion more or less untrammelled» (ANDERSON, 2011, p. 61). Con ello, lo que «the core structures of the EU effectively do is to convert the open agenda of parliaments into the closed world of chancelleries» (ANDERSON, 2011, pp. 61-62). Así, además de la sustracción de ciertos asuntos a la deliberación pública, en el marco de los sistemas políticos estatales se produce un reforzamiento del Poder Ejecutivo frente al Parlamento, pues la representación de los intereses nacionales en el Consejo es llevada a cabo por los Gobiernos de los Estados miembros. Este proceso de reforzamiento de los Ejecutivos a través de su función representativa del Estado en la esfera internacional — denominada por ZÜRN (2004; 2000, p. 193) como “multilateralismo ejecutivo” — es una tendencia común de los procesos de integración política. Por su parte, la influencia del Parlamento queda reducida al mantenimiento de la mayoría parlamentaria que

²⁷ Una forma de obstaculización de los procesos deliberativos de justificación de las decisiones europeas radica en la inexistencia de formas de control político efectivo sobre “instituciones técnicas” — aunque no por ello exentas de intereses — cuyo mandato se haya desconectado de cualquier forma de *accountability* que pueda implicar la dirección política de su área de competencia, como ocurre con el Banco Central Europeo (BCE).

²⁸ Según el CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2015), de más de 7.000 reuniones de funcionarios y comisarios europeos de la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, el 75% fueron con *lobbies* del sector financiero y bancario.

respalda al Gobierno en las democracias parlamentarias, y, en general, en el control político difuso del Ejecutivo.²⁹

A pesar del reforzamiento de los Ejecutivos debido a su participación en los procesos de toma de decisiones en el ámbito supranacional, resulta curioso observar como muchos Gobiernos presentan las decisiones políticas impopulares como resultados de imperativos políticos o sistémicos fuera de su control. Linda WEISS (1997) ha señalado en este sentido como «many OECD governments have sought to “sell” their policies of retrenchment to the electorate as being somehow “forced” on them by “global economic trends” over which they have no control». En ello la “globalización” — apunta Juan VALDÉS PAZ (1995, p. 74) — ha funcionado al modo de un idologema que muestra y vela, al mismo tiempo, una realidad emergente, cifrada como «inapelable e irresistible, un destino común». Esta estrategia discursiva se convierte a su vez en una fuerza política que ayuda a crear las realidades institucionales que supuestamente solo describe, como ha comentado la profesora Frances FOX PIVEN (1997). En el caso de la Unión Europea, FAZI y MITCHELL (2017, p. 139) han destacado como el proceso de integración representa un ejemplo de cómo se crean constreñimientos y vínculos autoimpuestos que permiten a los políticos nacionales reducir los costes electorales de las políticas neoliberales, apelando a normas ya incorporadas al derecho nacional e instituciones internacionales, cuyos efectos se presentan como «dolorosas realidades de la globalización».

Es precisamente esta ideología, capaz de presentar ciertas tendencias como “destino” la que, en último término, sirve como fuente de legitimidad de los procesos de desnacionalización y despolitización de los Estados y las esferas públicas nacionales. Sobre ella se construye lo que Fabio FROSINI (2019, p. 50) ha definido como un tipo de hegemonía a-nacional, “cosmopolita”, la cual por primera vez en la historia no es funcional a la constitución de una “entidad nacional” dentro de un contexto global ni a la referencia a un *demos* nacional-popular. Se trataría, por el contrario, de la consolidación de un *transnational liberal economic order* protagonizado por una nueva y minoritaria clase alta integrada por empresarios, burócratas, intelectuales, gobernantes, profesionales con elevados ingresos principalmente ligados al mundo de las finanzas, etc. Esta nueva clase, adaptada al espacio transnacional de las grandes corporaciones económicas, se valdría de un entramado de instituciones

²⁹ Una excepción en este sentido sería Dinamarca, ya que la posición de los representantes gubernamentales en el Consejo de la UE debe haber sido aprobada previamente por una comisión del Parlamento nacional.

internacionales, aparatos supranacionales, organizaciones y foros intergubernamentales, *think-tanks* globales, grupos de interés y movimientos sociales globales. El “europeísmo” no es más que un ejemplo — el más perfecto, si cabe, aunque con fortuna desigual entre las poblaciones y países — de esta ideología cosmopolita que opera como marco de legitimidad de la concentración del poder en unos sistemas de gobernanza transnacional relativamente aislados de la participación democrática y sometidos a intereses particulares o nacionales, que, en todo caso, distan mucho de representar un “interés general europeo” sobre el que pueda construirse una política verdaderamente democrática. En definitiva, la frágil legitimidad de la Unión Europea no es sino la consecuencia lógica de un proyecto de integración política que pretende tener lugar al margen de participación popular. De ahí que se asuma como natural la idea de una crisis permanente del proyecto.

2. La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la pandemia de Covid-19

En esta parte, analizaremos desde una perspectiva holística la respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la pandemia de Covid-19, centrándonos en la política monetaria del BCE, la política fiscal (especialmente el MEDE) y la política presupuestaria, ligada a su vez al *Recovery Fund* o Fondo de Reconstrucción Europeo. Hemos optado por este enfoque — sin perjuicio de mencionar auxiliariamente otro tipo de medidas a lo largo de nuestra exposición — teniendo en cuenta no solo el peso político e impacto geoeconómico de tales reacciones por parte de las instituciones europeas, sino también porque estos tres grandes grupos de políticas (monetaria, fiscal y presupuestaria) frente a la crisis pandémica nos permiten dar cuenta de *lo viejo* y *lo nuevo* en la UE, la *continuidad* de ciertas tendencias y la *ruptura* de otras respecto a la última Crisis de la Eurozona. Para abordar la complejidad de la respuesta europea, los análisis económico-políticos están inevitablemente entremezclados con consideraciones sobre la repercusión mediática, las negociaciones de los diferentes Estados miembros y las declaraciones de algunos de sus “protagonistas” implicados.

Los grandes desequilibrios económicos causados por el *shock* externo pandémico han puesto en primer plano a los bancos centrales tras décadas de ortodoxo monetarismo neoliberal, de ellos se habla hoy como “restauradores del orden mundial” y “nuevos sujetos de la historia”. Podría parecer una exageración, pero quizás no lo sea tanto, especialmente cuando el lector vea a

continuación cómo *de facto* la estabilidad de la Eurozona se ha asegurado durante la pandemia gracias a la respiración asistida que aporta el BCE a los Estados miembros con el despliegue de todo un arsenal de políticas monetarias “no convencionales”, entre las que destaca el *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEEP), el mayor programa de compra de activos de la historia europea. Ahora bien, el entusiasmo de estar inmersos en un segundo momento «*Whatever it takes*» debe templarse si tenemos en cuenta que el BCE es incapaz de liberar todo su potencial precisamente a causa de los mismos estreñimientos constitucionales — más bien de los tratados — que siempre han caracterizado a la jaula ordoliberal europea. En este sentido, resulta obligado dedicar unas páginas al conflicto con el Tribunal Constitucional de Karlsruhe.

En cuanto a los instrumentos financieros puestos a disposición de los Estados miembros para afrontar la crisis pandémica, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) se ha convertido en el protagonista incluso aunque ningún país se haya acogido todavía a él, a diferencia de otros instrumentos como los préstamos del BEI o el fondo SURE. Protagonista por dos razones. La primera es su importancia social, política y económica: se trata del rescate financiero que países como Grecia o Portugal sufrieron durante la Primera Crisis del Euro y de explicar su naturaleza y consecuencias nos ocuparemos en el primer subapartado. La segunda puede que sea más evidente para el lector familiarizado con los temas de debate público italiano pero no así en el caso español, pues en el país transalpino del MEDE se ha hablado mucho — prácticamente a diario — y todos los sujetos de la sociedad — partidos políticos, sindicatos, patronal, *think tanks*, etc. — han tomado una posición sea en contra o a su favor. Como veremos, el debate sobre el MEDE en España ha sido menor, pero no inexistente, y en el segundo subapartado tratamos de examinarlo. Por último, el tercer subapartado lo hemos dedicado a justificar por qué el MEDE debería preocuparnos, cómo su estructura legal sigue prácticamente intacta y, por tanto, también las condiciones macroeconómicas y políticas — de extrema gravedad — a él asociadas.

Respecto al *Recovery Fund* o Fondo de Reconstrucción finalmente acordado a finales de julio, pero con problemas aún sin resolver que amenazan su puesta en marcha, nos ocupamos inicialmente de las tensas negociaciones entre países mediterráneos y “frugales” a propósito de los llamados “coronabonos” que implicaban la primera mutualización de deuda europea, finalmente abandonados. Después, ofrecemos un análisis del que ha sido la *saga infinita* o “culebrón” europeo del 2020 a nivel político y ante el cual los Estados miembros

más golpeados por la crisis aguantaban la respiración: el acuerdo de un Fondo de Reconstrucción. Sin embargo, como veremos, la respuesta de la Unión Europea, tanto por lo que respecta al Marco Financiero Plurianual como al mismo Fondo de Reconstrucción, es de una potencia limitada y, ante todo, de una vigilancia y condicionalidad macroeconómica tales que no sería exagerado hablar del *Recovery Fund* como una “Troika bis”, disfrazada ahora de “maná europeo” capaz de alimentar a unos países devastados por la crisis pandémica, como nuestros políticos y opinólogos no se cansan de repetir.

2.1. La respuesta del Banco Central Europeo: política monetaria no convencional y reacción ordoliberal

2.1.1.

Con el inicio de los confinamientos a lo largo y ancho de Europa, las perspectivas macroeconómicas comenzaron a empeorar de forma acelerada. Inicialmente el Banco Central Europeo frustró las expectativas depositadas en una respuesta monetaria contundente. El 12 de marzo, su Presidenta, Christine LAGARDE (2012) declaró: «we [el BCE] will be there, as I said earlier on, using full flexibility, but we are not here to close spreads. This is not the function or the mission of the ECB. There are other tools for that, and there are other actors to actually deal with those issues». Este comentario de la Presidenta de la institución bancaria central despertó el temor de una nueva crisis de la Eurozona. Sin embargo, el BCE reaccionó rápidamente activando un plan de respuesta apoyado sobre cinco pilares básicos: el mantenimiento de los tipos de interés en el 0% (con tasas de interés negativo en los depósitos de las instituciones financieras en el Banco Central), el uso proactivo de la *forward guidance* con el fin de mantener en niveles bajos los tipos de interés de bajo riesgo en un horizonte temporal largo, la relajación de los criterios de garantías de las operaciones de financiación, la inyección de liquidez en el sistema financiero (especialmente a través de las operaciones LOTR, en particular los programas TLOTR)³⁰ y, sobre todo, un programa de compras de activos públicos y privados a gran escala. El programa de compra de activos es, sin duda, el paquete de medidas más relevante de todo el plan de respuesta

³⁰ Siglas, respectivamente, de *Longer-term refinancing operations* y *Targeted longer-term refinancing operations*.

a la crisis de la Covid-19 desarrollado por el BCE³¹. Su importancia no radica únicamente en el ingente volumen de masa monetaria movilizada por el Banco Central, sino, sobre todo, por su problemático encaje en el marco constitucional de la Unión Europea. En efecto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe la monetarización de la deuda pública emitida por las instituciones europeas y nacionales (art. 123 TFUE y art. 21.1 del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo [Protocolo n.º 4 TFUE]), y, establece como el objetivo principal del Eurosistema el mantenimiento de la estabilidad de precios (art. 127.1 TFUE), a diferencia de la *Federal Reserve Act* estadounidense, que también atribuye al banco central el objetivo de «maximum employment».

No obstante, esta restricción del alcance de la política monetaria ya fue desafiada en el contexto de la crisis de deuda soberana de los países del sur de Europa e Irlanda durante el periodo 2010-2012. La compra de activos crediticios por parte del BCE se inició con el *Covered Bond Purchase Program* (CBPP), un programa de compra de activos privados³² de alcance limitado. No mucho después, coincidiendo con el primer rescate griego, el BCE reforzó su programa de compras, incluyendo también la compra de deuda pública con el objetivo de «to address the malfunctioning of securities markets and restore an appropriate monetary policy transmission mechanism» (BCE, 2010) a través del *Securities Market Program*. Para evitar el incumplimiento de la disposición del art. 123 TFUE, las adquisiciones de deuda pública y de deuda corporativa de empresas públicas por parte del BCE se llevan a cabo en el mercado secundario, lo cual no ha impedido que los más críticos consideren que el BCE viola con su política de *Quantitative Easing* la previsión de los tratados.

Pero el gran desequilibrio fiscal de los países mediterráneos hizo que la respuesta inicial del BCE fuera insuficiente para poner fin al ciclo de inestabilidad que amenazaba con una cascada de *defaults* y la supervivencia misma de la moneda común. Con el acceso de Mario Draghi a la presidencia del BCE

³¹ Para una explicación sintética, pero detallada, de la respuesta del Banco Central Europeo a la crisis de la Covid-19 *vid.* AGUILAR, ARCE, HURTADO, *et AL.* (2020).

³² El art. 123 TFUE no prohíbe explícitamente al BCE la compra de activos corporativos de empresas que no sean públicas. No obstante, cabría pensar que la misma *ratio* que prohíbe la compra de bonos soberanos o deuda de empresas públicas sería aplicable en el caso de la deuda privada, a saber, evitar que la creación de masa monetaria produzca una eventual depreciación del euro e inestabilidad de precios. En todo caso, el CBPP es relevante en la medida en que fue el primer paso hacia los programas de compra de activos públicos.

la apuesta por la política monetaria no convencional para aplicar las turbulencias sobre los mercados de deuda se redobló. El hito fundamental de este momento fue la famosa intervención de Mario Draghi en una conferencia en Londres en julio de 2012, cuando afirmó que «Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough» (BCE, 2012a). Estas palabras, junto con el anuncio de las *Outright Monetary Transactions* (OMT) — un nuevo programa de compra de activos dirigido a países sometidos al MEDE — pusieron fin a la crisis de deuda soberana en la Eurozona. Finalmente, en 2015, ante la debilidad del crecimiento económico en la Eurozona y la distancia del objetivo de inflación «por debajo, pero cerca, del 2%», el BCE activó un nuevo programa — el *Asset Purchase Program* (APP) — destinado a la compra de activos privados y públicos (a través del *Public Sector Purchase Program*, PSPP).

Aunque la política monetaria del BCE en el último año respondía a una estrategia dirigida al restablecimiento paulatino de la política monetaria convencional, el *shock* del impacto de la Covid-19 sobre la economía europea obligó a un mantenimiento de las políticas no convencionales y, en particular, al lanzamiento de nuevos programas de compra de activos. En efecto, el arsenal del BCE estaba prácticamente agotado tras años de dirigir la política monetaria hacia la reactivación con un éxito limitado. Con una tasa de interés del 0%, la única opción disponible era ampliar los programas encaminados a inyectar liquidez en la economía. Como indican DELL'ARICCIA, RABANAL y SANDRI (2018: 150): «The key idea is that, when the policy rate and thus the yield on short-term bonds are at zero, the central bank can still provide monetary stimulus by supporting long-term bond prices and thus lowering long-term yields». Para lograr este objetivo el Banco Central regresó nuevamente a los programas de compras masivas de deuda pública. En primer lugar autorizó la compra temporal de activos a través del *Asset Purchase Program* (APP), hasta los 120 mil millones de euros (BCE, 2020a). Posteriormente, el 24 de marzo de 2020, el Consejo de Gobierno aprobó el *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP) mediante la Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo (ECB/2020/17) con un importe de 750 mil millones de euros y duración hasta finales de 2020. El 4 de junio de ese mismo año el programa fue prorrogado hasta 2021 con un incremento del montante de 600 mil millones de euros, hasta llegar a un total de 1.350 mil millones de euros (BCE, 2020b).

A finales de septiembre de 2020, el PEPP había alcanzado ya la cifra de 565.641 millones de euros, de los cuales 510.112 millones corresponden a

activos emitidos por el sector público adquiridos en el mercado secundario³³. Sin embargo, el éxito de este programa de compras es relativo. Ciertamente, la rápida intervención del BCE, pese a las dudas iniciales, ha permitido mantener la estabilidad de la Eurozona a lo largo de estos meses y evitar una crisis de deuda soberana. Sin embargo, al igual que ha ocurrido con anteriores programas de compra de activos de deuda pública, la creación de masa monetaria en las circunstancias actuales no es suficiente para hacer frente al impacto asimétrico de la crisis de la Covid-19, cuyos efectos han sido muy desiguales tanto entre países como entre grupos sociales, como ha reconocido Isabel SCHNABEL (2020a), miembro del Comité Ejecutivo del BCE. Pero, a nuestro modo de ver, las limitaciones de estos programas no radica simplemente en la deficiente interacción entre unas políticas fiscales europeas demasiado tímidas frente al esfuerzo monetario desplegado por el Banco Central, como el propio BCE no se ha cansado de repetir desde la Presidencia de Draghi — entre otras, una de las más recientes en SCHNABEL (2020b)—, sino, sobre todo, en los constreñimientos constitucionales que impiden a la política monetaria europea desplegar todo su potencial.

Nos parece especialmente relevante destacar, en relación con las compras de activos del sector público, los efectos indeseables que la temporalidad del QE tiene como limitante de su eficacia, pues, aunque, desde luego, en tanto que respuesta de emergencia ha conseguido evitar una tormenta financiera como la que asoló Europa durante la Primera Crisis de la Eurozona, su proyección se limita a servir como último recurso de salvaguardia de la estabilidad del área monetaria, sin permitir una modernización de la economía de los países del sur que ayude a consolidar sólidamente su crecimiento económico y, en el medio plazo, su estabilidad fiscal. En efecto, los países mediterráneos, altamente endeudados desde hace una década, carecen de margen de maniobra para llevar a cabo una política de gasto lo suficientemente ambiciosa como para lograr una reestructuración de sus economías, terciarizadas y fuertemente desindustrializadas en las últimas décadas. Los países del sur de Europa se ven así enredados en una “trampa de deuda” de la que no pueden escapar y en la que se limitan a “sobrevivir” gracias a los bajos intereses que pagan por su deuda debido a la política monetaria expansiva del

³³ Los datos sobre el *Pandemic Emergency Purchase Program* son accesibles en el siguiente enlace: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

BCE³⁴. Sin embargo, la “permanente provisionalidad” de esta situación no permite despejar el horizonte de la Eurozona de las amenazas de nuevas crisis del euro³⁵.

Como consecuencia de esta situación de partida, en el contexto de la crisis de la Covid-19 el programa de compra de activos puede incrementar las divergencias entre países. Las asimetrías no radicarían simplemente en la gravedad del impacto del virus, o en el diferente peso en la economía nacional de sectores productivos vulnerables a la pandemia, sino también en la desigual capacidad de respuesta de los gobiernos nacionales en función de sus posibilidades de endeudamiento. En este sentido, en unas circunstancias en las que los países más endeudados hubieran podido acceder a una financiación estable del BCE en un horizonte temporal indefinido, habrían podido activar estímulos más ambiciosos sobre sus economías. Por eso, los más ambiciosos planes de estímulos de los países mejor posicionados en la economía europea, junto a las compras de activos privados, situarán a las empresas de los estos países en una situación de clara ventaja, no sólo a la hora de afrontar la presente crisis, sino también con vistas a aumentar su dominio en el mercado a través de adquisiciones de compañías extranjeras en una situación más complicada^{36 37}.

Esta política monetaria de compra de activos se enmarca, de acuerdo con los *consideranda* (2) y (3) de la exposición de motivos de la Decisión (UE) 2020/440 del BCE (UNION EUROPEA, 2020), dentro del objetivo del mantenimiento de la estabilidad de precios. Por un lado, «La finalidad del PAA [APP] es mejorar la transmisión de la política monetaria, facilitar el crédito a

³⁴ Sobre las nocivas consecuencias de las llamadas “políticas de austeridad” como solución a los problemas de desequilibrio fiscal *vid. infra* la parte de este artículo dedicada al MEDE.

³⁵ Quizá el ejemplo más dramático de la “trampa de la deuda” lo representa Italia. Desde 1995 hasta 2019 Italia sólo ha tenido déficit primario un año (2009) frente a los siete años de Alemania en el mismo periodo.

³⁶ En este sentido, es importante destacar aquí los rumores de compra de la española Telefónica por parte de Deutsche Telekom, que no sólo le asegurarían una posición de dominio en el mercado español, sino también en el mercado latinoamericano (FERNÁNDEZ 2020)

³⁷ Además de posicionar en una situación de ventaja a algunas empresas sobre otras dentro del mercado interior europeo, otra consecuencia de la abundancia de liquidez es la creación de “compañías zombie”, es decir, compañías no viables que sobreviven gracias a la abundancia de liquidez que inunda la economía financiera sin llegar a la economía real (ARNOLD 2020).

la economía de la zona del euro y las condiciones de los préstamos a hogares y empresas, y contribuir a la convergencia sostenida de las tasas de inflación en niveles inferiores pero cercanos al 2 % a medio plazo, de conformidad con el objetivo principal del BCE de mantener la estabilidad de precios». Por el otro, «El PEPP se establece como medida ante una crisis económica específica, extraordinaria y grave, que podría poner en peligro el objetivo de la estabilidad de precios y el correcto funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria». O, dicho de otra manera, desde la perspectiva del BCE el uso de la política monetaria no convencional es la única respuesta posible para salvaguardar la estabilidad de la Eurozona y evitar una crisis del euro como la de 2012 (o, más bien, evitar un nuevo episodio de una crisis sistémica que, por afectar a la estructura constitucional de la Unión, nunca se ha terminado realmente). En este sentido, la política monetaria del BCE por contradictorio que pueda parecer, cumpliría con el objetivo de estabilidad de precios y la ortodoxia económica ordoliberal aunque sus medios fueran heterodoxos para esta doctrina.

2.1.2.

Sin embargo, el encaje de los programas de *Quantitative Easing* del BCE en la estructura constitucional de la UE dista mucho de ser una cuestión resuelta, en particular en lo que respecta al cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios y de la prohibición expresada por el art. 123 TFUE. Pero esta indeterminación de la constitucionalidad de la política monetaria no sólo limita sus potenciales efectos en el sentido indicado, sino que además pone en entredicho la continuidad de la política monetaria de ampliación del balance en el futuro. Precisamente, en el contexto de la crisis desencadenada por la Covid-19 el Tribunal Constitucional Federal de Alemania sentenció el 5 de mayo de 2020 que el PSPP, iniciado en 2015, había incurrido en *ultra vires*, debido a que el BCE «exceed the monetary policy mandate of the ECB deriving from Art. 127(1) first sentence TFEU» (BVERFG, 2020, par. 177). Según la sentencia, la actuación del BCE no respetó el principio de proporcionalidad en el uso de sus competencias (art. 5.1 TUE), bajo el cual «the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties» (art. 5.4 TUE). De acuerdo con la opinión del Tribunal de Karlsruhe:

«In view of the considerable economic policy effects resulting from the PSPP – not all of which are discussed here –, it would have been incumbent upon the ECB

to weigh these effects and balance them, based on proportionality considerations, against the expected positive contributions to achieving the monetary policy objective the ECB itself has set. It is not ascertainable that any such balancing was conducted, neither when the programme was first launched nor at any point during its implementation; it is therefore not possible to review whether it was still proportionate to tolerate the economic and social policy effects of the PSPP, problematic as they may be in respect of the order of competences, or, possibly, at what point they have become disproportionate. Neither the ECB's press releases nor other public statements by ECB officials hint at any such balancing having taken place» (BVERFG, 2020, par. 176).

Aunque en un comunicado de prensa del día 8 de mayo de 2020 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) invocó su competencia exclusiva para conocer sobre la validez de los actos de las instituciones europeas sometidas a su jurisdicción³⁸, lo cierto es que la decisión del TCFA puede afectar seriamente a la futura política monetaria de la Eurozona. En efecto, si bien «where the validity of a Community act is challenged before a national court the power to declare the act invalid must also be reserved the Court of Justice [of the European Union]» (TJUE, 1987, par. 17), la consideración de los actos del BCE en el razonamiento legal del TCFA no busca valorar la su política monetaria misma, sino el alcance de la participación del Banco Central de Alemania (*Bundesbank*) en las políticas de compras de activos del Eurosistema. Según el TCFA los órganos constitucionales alemanes tienen la obligación de «use the means at their disposal to actively take steps seeking to ensure adherence to the European integration agenda (*Integrationsprogramm*) and respect for its limits» (BVerfG, 2020, par. 231). Por eso «the constitutional organs are – within the scope of their competences – required to use legal or political means to work towards the rescission of acts that are not covered by the EU integration agenda (*Integrationsprogramm*), and – as long as these acts continue to have effect – to take suitable action to limit the domestic impact of such acts to the greatest extent possible» (BVERFG, 2020, par. 231). Y, dado que, «the PSPP constitutes an ultra vires act, given the ECB's failure to substantiate that the programme is proportionate, their responsibility with regard to European integration (*Integrationsverantwortung*) requires the Federal Government and the Bundestag to take steps seeking to ensure that the ECB conducts a proportionality assessment in relation to the PSPP» (BVERFG, 2020, par.

³⁸ Según el comunicado de prensa del TJUE, «the Court of Justice alone — which was created for that purpose by the Member States — has jurisdiction to rule that an act of an EU institution is contrary to EU law» (TJUE 2020).

232). En consecuencia, el TCFA abrió un periodo transicional de 3 meses en el que «the ECB Governing Council adopts a new decision that demonstrates in a comprehensible and substantiated manner that the monetary policy objectives pursued by the ECB are not disproportionate to the economic and fiscal policy effects resulting from the programme» (BVERFG, 2020, par. 235), para evitar así la salida del Bundesbank del programa de compras de bonos públicos.

Finalmente el *Bundesbank* ha podido continuar participando del PSPP tras el acceso de las autoridades alemanas a documentación confidencial del BCE en la que se justifica con más detalle la proporcionalidad de las compras de activos del sector público (SIEDENBIEDEL, 2020a; MERSCH, 2020). Las consecuencias de una salida del *Bundesbank*, el mayor banco central del Eurosystema, del PSPP podrían haber sido desastrosas para la Eurozona. En efecto, la sentencia del TCFA no juzga un programa de compra de activos ya concluido, sino que se refiere a un programa todavía vigente, por lo que amenaza las futuras compras y reinversiones bajo el PSPP (BVERFG, 2020, par. 233). Por eso, si las explicaciones ofrecidas por el BCE no hubieran resultado satisfactorias y la salida del *Bundesbank* hubiera tenido lugar, se hubiera podido producir una crisis de confianza en la Eurozona que podría haber conducido a los países más endeudados de Europa (con altas necesidades de financiación en el contexto de la crisis de la Covid-19) a una situación límite. En tales circunstancias, el BCE difícilmente habría podido mantener unas políticas de compras de activos de tan largo alcance sin la participación alemana, en el mismo momento, además, en el que el mercado se inundaba de los bonos que el *Bundesbank* acumulaba en su balance.

Más allá de la anécdota, la sentencia del tribunal de Karlsruhe ilustra de modo excepcional las amenazas que se ciñen sobre una zona monetaria cuyo Banco Central tiene un margen de actuación muy estrecho pues, además de las limitaciones que los Tratados imponen al alcance de su política monetaria, ésta puede fracasar tan pronto como un tribunal con jurisdicción constitucional determina la invalidez de la participación de la autoridad monetaria nacional en la política común del Eurosystema definida por el BCE³⁹. En este

³⁹ El conflicto jurisdiccional entre el TJUE y los Tribunales Constitucionales nacionales se refleja ahora en un conflicto normativo entre el Derecho europeo y el Derecho constitucional de un Estado miembro. La cuestión fundamental es hasta qué punto el principio de primacía del Derecho europeo sobre el Derecho interno de los Estados miembros, creado por la jurisprudencia del TJUE (1963), afecta a la normas constitucionales. En esta particular reformulación del ya clásico conflicto entre

sentido, la relevancia de la sentencia del TCFA no tiene que ver sólo con sus potenciales efectos sobre el PSPP — que no llegaron a materializarse—, sino, sobre todo, porque refuerza la “permanente provisionalidad” a la que está sujeta la política monetaria del BCE perpetuando la situación de crisis sistémica en la que se encuentra la Eurozona desde la crisis de deuda soberana de 2010-2012. Por eso, no se puede minusvalorar la importancia de la sentencia del TFCA en el contexto de la respuesta europea a la crisis derivada de la pandemia de la Covid-19.

La cuestión fundamental ahora es qué efectos puede tener la sentencia del TFCA sobre el PEPP. Superados los meses más duros de confinamiento desde los sectores ordoliberales más ortodoxos se exige cada vez con más insistencia una vuelta a la política monetaria convencional y el fin de las políticas

Derecho internacional y Derecho nacional en los términos del Derecho europeo, parece que la razón que ampara el juicio del TCFA se sostiene en que, siendo la UE resultado de una delegación de competencias de los Estados miembros a través de un convenio internacional, es natural que sea el propio delegante quien determine el alcance de la delegación. O, dicho de otra manera: si es cierto que, como ha dicho el TJUE (1964) en *Costa contra ENEL*, «la transferencia [de competencias] realizada por los Estados [...] entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía» esto no obsta para que quien ha transferido dichas competencias salvaguarde, precisamente, esa limitación de su soberanía ante una invasión de la misma por un exceso en sus competencias más allá de lo delegado. En este sentido, al considerar el principio de proporcionalidad recogido en el TUE, el TCFA no pretendería reemplazar la posición del TJUE, sino valorar un material normativo relevante para enjuiciar el alcance de la delegación competencial. Desde una perspectiva estrictamente constitucional, por tanto, el Derecho europeo está subordinado a la Constitución, como norma suprema. En este tipo de conflictos entre ordenamientos jurídicos (o internos a un ordenamiento jurídico, si consideramos que el Derecho europeo está plenamente integrado en el Derecho interno), más que un “diálogo entre tribunales” asistimos a una lucha en la que un tribunal acaba por tener “la última palabra”. En este punto, a nuestro modo de ver, la determinación del vencedor de este conflicto no responde tan sólo a razones de carácter jurídico. Contrástese, en este sentido, las diferencias entre el presente caso y la sentencia del Tribunal Constitucional español ante el *caso Melloni* (TC 2014), en el que las tesis del TJUE se impusieron sobre la doctrina previa del Alto Tribunal español.

Para evitar en el futuro conflictos jurisdiccionales similares, desde Alemania se propone la creación de un “Consejo de Competencia” integrado por los presidentes del TJUE y los tribunales supremos nacionales (FAZ 2020).

de QE⁴⁰. Tras la sentencia del 5 de mayo de 2020, estas tesis cuentan ahora con un fuerte respaldo en el TFCA. A partir de una lectura detenida de los fundamentos de derecho de la sentencia del 5 de mayo podemos ver que, en el medio plazo la participación del *Bundesbank* en el PEPP puede estar seriamente comprometida si prospera alguna acción judicial que cuestione la constitucionalidad del programa de compras en un sentido similar a la controversia que resolvió el tribunal de Karlsruhe en la mencionada sentencia. En síntesis, las razones que llevaron al TCFA a considerar que el PSPP no incumplía la prohibición del art. 123 TFUE podrían no satisfacerse en relación con el PEPP.

Veamos esto detenidamente. Como hemos argumentado, la *ratio decidendi* de la sentencia del 5 de mayo se basa en la idea de que el BCE ha cometido *ultravires* en el ejercicio de sus competencias por no respetar el principio de proporcionalidad definido en el art. 5.1 TUE. Se rechaza, por tanto, que se haya producido un incumplimiento de la prohibición de monetarización de la deuda establecida en el art. 123 TFUE. Esta posición del Tribunal de Karlsruhe se fundamenta en un somero examen acerca de si se ha producido una violación de dicha disposición. El punto de partida es claro: la compra directa de bonos públicos está prohibida, pero también su compra en el mercado

⁴⁰ Así, algunos políticos alemanes, encabezados por el Presidente del Bundestag, Wolfgang Schäuble, se han pronunciado en contra de unas políticas monetarias de tipos negativos y compras de deuda que, a su modo de ver, se han demostrado ineficaces para alcanzar el objetivo de inflación cercano al 2% (GRIEVE y HILDEBRAND 2020). Por otra parte, en los últimos tiempos se han levantado voces en la esfera pública alemana que defienden una corrección en la medición de la inflación que tenga en cuenta el incremento de precios de las propiedades residenciales, o incluso la “inflación sentida” (SIEDENBIEDEL 2020b). En un contexto de enorme liquidez, deficientemente canalizada hacia la economía real, no debería extrañar que esa liquidez alimente ciclos especulativos en el mercado de la vivienda. Pero esto, más que un fracaso de la política monetaria del BCE muestra su limitada eficacia debido a los constreñimientos constitucionales de la Unión Europea y a una dogmática económica que aún pesa incluso entre los actores institucionales más heterodoxos. El sinsentido de la reacción ordoliberal podría sintetizarse en la expresión “si la teoría no se adecua a los hechos, que se adecúen los hechos a la teoría”, o, lo que es lo mismo, si la creación de dinero no desencadena un ciclo hiperinflacionista, entonces cambiemos el método de cálculo de la inflación. La obsesión cuasi patológica por los días de Weimar, o la frustración por los bajos intereses de los depósitos bancarios de la ama de casa suaba, oscurece, así, cualquier consideración medianamente seria sobre las circunstancias económicas del presente.

secundario, salvo excepciones muy concretas. Aquí, el TCFA sigue la jurisprudencia del TJUE (2015) en *Gauweiler y Otros*, y declara (BVERFG, 2020, par. 182) que las «Bond purchases on the secondary markets must not have an effect equivalent to direct purchases of government bonds from the issuer», y, para ello, es necesario asegurarse de que «in determining their budgetary policy, the Member States do not know for certain that the Eurosystem will at a future point purchase their government bonds on secondary markets»⁴¹. Dos son, para el Tribunal, las principales salvaguardias que garantizan que la constitucionalidad del PSPP en relación con el art. 123 TFUE, al impedir que el programa beneficie especialmente a algunos Estados miembros o haga del Eurosistema su principal acreedor: «The purchase limit of 33% and the distribution of purchases according to the ECB's capital key» (BVERFG, 2020, par. 217)

Ahora bien, precisamente, estas salvaguardias no están presentes en el PEPP. Según la Decisión (UE) 2020/440 del BCE, «Debido a estas circunstancias excepcionales, de rápida evolución e inciertas, el PEPP exige un alto grado de flexibilidad en su concepción y aplicación», y esto, de hecho, se traduce en una mayor relatividad de los límites del programa de compra de activos. Así, por un lado, a diferencia del PSPP⁴², el PEPP no tiene limitado en un 33% el saldo vivo de activos emitidos por un emisor⁴³. Por el otro, esta flexibilidad le permite desviarse temporalmente de la suscripción de capital (*capital key*).⁴⁴ Además, por otra parte, en el PEPP se ha rebajado las exigencias

⁴¹ Sin embargo, se distancia de esa misma jurisprudencia en lo que respecta a la aplicación de los criterios que define el TJUE para valorar si se ha producido un incumplimiento del art. 123 TFUE, aunque finalmente considere, como el TJUE, que no se ha producido violación de los tratados (BVERFG 2020, par. 197). A juicio del Tribunal (BVERFG 2020, par. 184) «the CJEU neither subjects these safeguards to closer scrutiny nor does it test them against counter indications», de modo que «this does not satisfy the requirements relating to effective judicial review of measures potentially circumventing the prohibition of monetary financing, and contradicts the approach applied by the CJEU in other areas of law».

⁴² Art. 5.3 de la Decisión (UE) 2015/774 del BCE, del 4 de marzo (UNIÓN EUROPEA 2015)

⁴³ En la sexta *consideranda* de la Decisión (UE) 2020/440 del BCE (UNIÓN EUROPEA 2020a) se declara que «Para garantizar la eficacia de la presente decisión, las tenencias consolidadas con arreglo al artículo 5 de la Decisión (UE) 2020/188 del Banco Central Europeo (ECB/2020/9) no se aplicarán a las tenencias del PEPP».

⁴⁴ El art. 5 de la Decisión (UE) 2020/440 del BCE (UNIÓN EUROPEA 2020a) dice en su apartado 1 que la distribución de compras «seguirá orientándose, en volumen

de calidad crediticia en la compra de activos⁴⁵. Por consiguiente, si enjuiciamos el PEPP a partir de la doctrina asentada por el Tribunal de Karlsruhe el pasado 5 de mayo, el Eurosistema estaría violando el art. 123 TFUE y el TCFA podría obligar al *Bundesbank* a retirarse del programa de compras. Ciertamente, en el momento en el que el Tribunal sustanciara el asunto, las compras netas bajo el PEPP podrían haber tocado ya a su fin, no así, probablemente, las reinversiones, como ocurría con el PSPP. En todo caso, no cabe duda de que estas circunstancias someterían nuevamente a la Eurozona a una crisis de confianza, que muchos Estados miembros no se pueden permitir. Este potencial conflicto entre el BCE y el TCFA, muestra, una vez más, la inestabilidad de la estructura constitucional de la Unión Europea — muy especialmente, la de la Eurozona—, y cómo su sentido sólo puede ser comprendido plenamente a partir de un marco general capaz de interpretar las tensiones y asimetrías del proyecto europeo. La sentencia del 5 de mayo no ha tenido efectos inmediatos sobre la política monetaria y la respuesta del BCE a la pandemia, sin embargo permanece una amenaza latente para la Eurozona. Como dice Annamaria VITERBO (2020, p. 683): «The message to the ECB from Karlsruhe could not be clearer: *achtung*, you are testing the limits of our patience!».

acumulado, por la suscripción de capital», pero el apartado 2 declara que las compras «se llevarán a cabo de manera flexible, teniendo en cuenta las fluctuaciones en la distribución de los flujos de compra a lo largo del tiempo» y, por último, el apartado 3 habilita al Comité Ejecutivo del BCE para fijar los ritmos de compras, permitiendo «fluctuaciones en la distribución de los flujos de compra a lo largo del tiempo entre todas las clases de activos y entre jurisdicciones». Así mismo, Christine Lagarde declaró ante el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo en respuesta a la pregunta del eurodiputado Luis Garicano que: «The capital keys provide a general guide to our purchases under PEPP, but it does not have to be applied at each and every point in time, so there can be deviation at any point in time [...] in order to reach the goals that we assign to the tool we are using» (COMMITTEE OF ECONOMIC AND MONETARY AFFAIRS 2020). En marzo de 2020 el BCE superó el *capital key* en la compra de bonos italianos (MENDEZ-BARREIRA 2020)

⁴⁵ *Cfr.* Art. 3 de la Decisión (UE) 2020/440 del BCE (UNIÓN EUROPEA 2020a).

2.2. *Pandemic Crisis Support*, vieja/nueva normalidad fiscal y el fantasma de la Troika: España frente al MEDE

Durante las primeras semanas de pandemia, la incertidumbre generalizada, la contraposición de intereses a nivel internacional y el ruido que sumaban las estrategias de comunicación política y la cháchara periodística ofrecían una imagen borrosa de las posibles líneas de decisión que adoptaría la Unión Europea para afrontar la crisis causada por la pandemia. Con el paso del tiempo, por su peso político e impacto macroeconómico, de entre todos los instrumentos fiscales que la UE ha puesto en marcha, el MEDE adquiere un papel protagonista. En primer lugar, hablaremos sobre la naturaleza del MEDE, funciones y papel en la arquitectura económica europea; más adelante, veremos cómo se percibió en España el debate sobre el MEDE a nivel de Ministerio de Economía y Eurogrupo, Gobierno y actores de la sociedad civil; por último, un análisis del MEDE como respuesta — todavía sólo hipotética, ya que ningún Estado se ha acogido a él durante la pandemia — y por qué debería preocuparnos.

2.2.1.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) es un organismo internacional creado por el Consejo Europeo en 2012 para gestionar las crisis de deuda que puedan poner en peligro la estabilidad de la Eurozona. Surge como una armonización del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF), los dos instrumentos de los que hasta la llegada del MEDE disponía la Unión Europea para proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros que se encontraran en una situación de difícil acceso a los mercados. A través de la emisión de instrumentos del mercado monetario, deuda y el capital desembolsado por los países de la zona euro, cuenta con una capacidad máxima de préstamo de 500.000 millones de euros. ¿En qué consiste exactamente el MEDE, cuáles son sus funciones y qué papel cumple en la zona euro? Vayamos por partes.

Es difícil entender la creación del MEDE si no es como reacción al duro golpe que inflige la crisis de 2008 — luego Crisis de la Eurozona — a la siempre incierta y frágil arquitectura europea, especialmente en lo que a política fiscal y monetaria se refiere, sobre todo si tenemos en cuenta — como más arriba hemos comentado — que el BCE no puede actuar como prestamista

de última instancia ni permite ayudas financieras a los Estados miembros (según art. 123 del TFUE). En este sentido, el MEDE sería un organismo internacional que tendría como característica «doppiare a livello europeo ruolo e funzioni del FMI» (MANGIA, 2020). Fue a finales de 2010 cuando el Consejo concluyó la necesidad de establecer un mecanismo permanente de estabilidad destinado a la asistencia financiera de los Estados miembros “en peligro”. Unos meses después, se procedió a modificar el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) mediante la Decisión 2011/199/UE incluyendo el siguiente apartado: «los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas». En España, se publica en el BOE el 4 de octubre de 2012 el Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (IRTCMEDE, 2012), el cual constituye la fuente que, junto al Reglamento 472/2013 (UNIÓN EUROPEA, 2013a) y el 473/2013 (UNIÓN EUROPEA, 2013b) — conocidos como el *Two Pack* — del Parlamento Europeo y del Consejo, nos permite aproximarnos a la naturaleza del MEDE.

Según el artículo 3 del Tratado Constitutivo del MEDE, el objetivo de este Mecanismo es «movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, *bajo una estricta condicionalidad*, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación» (el énfasis es nuestro), siempre que ello «sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto y de sus Estados miembros». Para tal fin, el MEDE puede «obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros» (IRTCMEDE, 2012, p. 70379). De acuerdo con lo contemplado originalmente en el Tratado, el MEDE cuenta con cinco operaciones fundamentales que Amedeo VALZER (2020) ha resumido del siguiente modo: «[1] l'intervento di sostegno nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico dello Stato che richieda assistenza; [2] l'assistenza finanziaria precauzionale; [3] la sottoscrizione di titoli del debito pubblico sul mercato primario; [4] l'intervento sul mercato secondario dei titoli del debito pubblico sul mercato primario; [5] l'erogazione di finanziamenti finalizzati alla ricapitalizzazione degli enti creditizi». Todo ello mediado por los ya célebres

“Memorándums de Entendimiento” y la “Troika”, como nos recuerda el artículo 13: «La Comisión Europea — en coordinación con el BCE y, cuando ello sea posible, conjuntamente con el FMI — velará por el cumplimiento de la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera» (IRTC-MEDE, 2012, p. 70386).

Para comprender el impacto macroeconómico y la sofisticación de los mecanismos de vigilancia supranacionales debemos acudir al denominado *Two Pack*, los reglamentos n° 472/2013 y n° 473/2013 de la UE (UNIÓN EUROPEA, 2013a y 2013b). El primero, relativo al «reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades». El segundo, sobre las «disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro». Por lo que respecta al Reglamento n° 472/2013, leemos que «la supervisión económica y presupuestaria debe reforzarse fuertemente para los Estados miembros *sometidos a un programa de ajuste macroeconómico*» (UNIÓN EUROPEA, 2013a, p. 2; el énfasis es nuestro), ajustes que son condición necesaria para acceder a la ayuda financiera y para los cuales cada «Estado [...] elaborará, de acuerdo con la Comisión, que actuará en coordinación con el BCE y, cuando proceda, el FMI, un proyecto de programa de ajuste macroeconómico» basado exclusivamente en «la evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública» (UNIÓN EUROPEA, 2013a, p. 6), sometiéndose a un seguimiento exhaustivo por parte de la Troika de la aplicación de dicho programa. Es en el Reglamento n° 473/2013 donde se nos ofrecen más detalles sobre el seguimiento de los proyectos y planes presupuestarios para corregir el déficit excesivo. Puesto que «los Estados miembros deben considerar *sus políticas económicas como una cuestión de interés común*, sus políticas presupuestarias deben estar presididas por la necesidad de unas finanzas públicas saneadas y sus políticas económicas *no deben suponer un riesgo para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria*» (Unión Europea, 2013b, p. 11; el énfasis es nuestro). Con el fin de evitar «déficits públicos excesivos», los Estados miembros deben acordar «calendarios presupuestarios», «información sobre la emisión de deuda» y presentar un «programa de asociación económica» donde se detallen los proyectos de planes presupuestarios y reformas destinadas a corregir el déficit.

Hasta la fecha, el MEDE se ha activado para Irlanda (2010), Portugal (2011) y Grecia (2015), además de los rescates bancarios de Chipre y España. Probablemente el caso heleno sea el más célebre por sus consecuencias en

todos los niveles: impacto geopolítico (durante meses sobrevolaba la idea de que el país podría abandonar el euro), económico (en cuestión de 4 años el país perdió un 25% del PIB), político (un gobierno “izquierdista” que impulsó recortes, reducción de derechos laborales, privatizaciones y otros “planes de ajustes” para poder acceder a los diferentes tramos de los rescates) y social (con un 35,6% de ciudadanos viviendo en riesgo de pobreza o exclusión social en 2017 respecto al 11,9% del 2009 y una tasa de suicidios que aumentó casi un 40% respecto a los tiempos anteriores a la crisis).

Hace unos meses apareció un texto que pone de relieve cómo incluso para el oficialismo europeo es imposible hacer caso omiso a una masacre social que devastó un país en términos solo comparables a una derrota bélica. Nos referimos al documento de título “Lessons from Financial Assistance to Greece” (MEDE, 2020), para cuya coordinación el Consejo de Gobierno del MEDE nombró “Independent evaluator” a Joaquín Almunia, exsecretario de la Comisión Europea, con el objetivo de valorar la experiencia griega bajo la asistencia financiera del MEDE y el periodo *post-programme* que terminó en septiembre de 2019. Según leemos en el *Evaluation Report*, las medidas adoptadas para Grecia fueron suficientes para lograr el “objetivo principal” de «preserving the integrity and financial stability of the euro area» (p. 110). Recuerda también Almunia que «the Troika members found themselves in uncharted territory from the onset of the Greek crisis», principalmente porque: [1] «The European Commission lacked an adequate toolkit and firepower to resolve the crisis on its own»; [2] «the IMF, despite its global expertise and long history of providing stability support, found itself for the first time designing a programme for an advanced economy in a currency union»; [3] «the ECB, with its mandate to ensure price stability, played a somewhat ambiguous role» (p. 111). Más allá de estas tímidas pero reveladoras palabras sobre la fragilidad y disfuncionalidad de la Troika (y el marco de actuación ofrecido por el MEDE) en particular, y de la incapacidad de la UE para afrontar las crisis en general, unas páginas después leemos cómo han existido unos “larger social costs”, tímida lamentación — aunque ambiciosa en términos de jerga europea — tras la que se desliza la siguiente recomendación: «fiscal adjustment should not jeopardise an effective social safety net» (p. 138). Ahora bien, si Grecia ha sufrido «considerably higher social costs than that to the other euro area countries assisted», lo cierto es que, se encargaba de repetir el *independent evaluator*, «the assistance provided allowed Greece to remain a member of the euro area, a key political objective» (p. 130).

El objetivo político principal, la estabilidad de la zona euro, pues, fue conseguido. Merecería la pena preguntarnos a qué precio. Tomaremos la imagen general que nos ofrece un informe de la *Hellenic League for Human Rights* titulado “Downgrading rights: the cost of austerity in Greece” (2014, p. 5), donde se nos presenta el siguiente diagnóstico a propósito del impacto resultante de la crisis y las políticas de austeridad:

«Impacts include: rampant unemployment, which in countries like Greece has reached unprecedented levels, especially amongst the younger generation; reduction in workers’ protection, safe and healthy working conditions and collective bargaining; severe cuts in public services, social security and social protections; regressive tax reforms that contribute to deepening poverty and exclusion; a lowering of living standards, often falling below what is considered adequate under international law; an increase in homelessness; restrictions to the right to education following reductions in education budgets and teaching staff; and cuts in health-related spending.

However, the crisis’ impact on human rights has not been limited to ESC rights. Civil and political rights have also been affected. Social unrest and frustration over austerity measures have given rise to widespread discontent and large-scale demonstrations, which are increasingly met with violent repression by the authorities. Restrictions on other rights, including rights to assembly and association, the right to freely express opinions, media freedom and the right to an effective remedy, are also on the rise, whilst people’s right to participate in decision-making has further been curtailed».

Aunque no faltan datos a los que acudir, existe otro documento realmente iluminador, en buena medida al tener su origen en una institución europea. Hablamos del “Report of the Commissioner for Human Rights” del Consejo de Europa (2018), a cargo de Dunja Mijatovic, tras su visita a Grecia del 25 al 29 de junio en 2018. El cuadro general es el siguiente: «the economic situation and the austerity measures had a devastating effect on a wide range of social rights». Entre cuyos efectos, leemos: «the reform of the pension system deepened the vulnerability and risk of poverty among the elderly, with pension benefits often below the poverty level» (p. 16). Como la pandemia ha dejado fuera de toda duda la importancia de un sistema sanitario público resistente y eficaz, resulta especialmente pertinente entender qué impacto tuvieron las medidas de austeridad asociadas al ajuste macroeconómico del MEDE en el campo de la salud. En este sentido, leemos cómo la comisaria «observes that, as demonstrated by a number of academic studies, large-scale austerity measures have both cripple the health-care system's capacity to respond to the medical needs of the general population, and at the same time increased

these needs» (p. 18). Es más, «according to the above mentioned scientific study published in 2017, mental health has deteriorated significantly in Greece, with depression being particularly widespread, *as a result of the economic crisis*» (p. 20. El énfasis es nuestro), y, por si fuera poco, la comisaria recuerda que los años posteriores a la crisis económica «saw a marked rise in the number of Greeks who died from adverse events during medical treatment and stressed that such phenomena might be attributable to staff shortages and burnout» (p. 20). A propósito de la capacidad asistencial se nos recuerda que «the successive austerity packages also included reforms of the system of social welfare establishments [...] The Commissioner notes that the Panhellenic Medical Association estimated in March 2017 that the National Health System was, as a result of these measures, on the brink of collapse», para concluir: «the prolonged economic crisis has had adverse consequences on the health care sector. The health system of Greece is seriously under-funded, with public health expenditure at approximately 5.2% of GDP – much lower than the EU average of 7.5%» (p. 18). Ante este escenario, no deja de resultar sorprendente que — más allá de alguna vaga mención a los «social costs» — el informe de Almunia sobre los efectos del MEDE redujera los impactos negativos, en buena medida, a problemas de «comunicación»: «the partners' communication efforts on these reforms did not meet popular expectations» (p. 45); «the lack of transparent institutional communication about the long-term benefits of programme measures and an increasingly complex reform agenda failed to support the Greek authorities either in implementing reforms or in taking ownership of them» (p. 92). Para la próxima ocasión, la Troika solo necesitará mejores propagandistas o, como gusta decir en nuestros días, “comunicadores políticos”.

2.2.2.

A diferencia de Italia, en España el MEDE no se ha convertido en objeto de debate público durante la pandemia, probablemente pocas personas saben qué es y no juega ningún papel en el terreno político⁴⁶. Al lector familiarizado

⁴⁶ Ofrecemos a continuación algunos datos sobre el volumen, peso e impacto del Mecanismo Europeo de Estabilidad en ambos países (MES por sus siglas en italiano, MEDE en español). En España, el periódico *El Mundo* ofrece 74 resultados en todo el 2020 para MEDE, mientras que MES en el *Corriere della Sera* aparece en 574 resultados; *La Repubblica* contiene 998 resultados desde el 1 de enero hasta nuestros días, mientras que *El País* no alcanza los 60. ¿Qué sucede en la prensa italiana

con los temas de discusión política italianos le puede sorprender que en un país tan cercano — y con las mismas o más probabilidades de acogerse al MEDE — el tema se encuentre fuera de foco. No podemos más que constatar esta sorpresa y aventurar ciertas hipótesis explicativas está, no obstante, fuera de lugar respecto al tema que aquí nos ocupa: acaso el empobrecimiento de la labor “pedagógica” de los partidos políticos, quizás la polarización y atención excesiva sobre otros temas (la denominada “guerra cultural”, el problema catalán, el antifascismo frente a un fascismo inexistente de unos y el anticomunismo frente a un comunismo inexistente de otros) o, también, la ausencia de una oposición con cuadros orgánicos y cultura política de carácter euroescéptico (a diferencia de lo que sucede en Italia con la línea *leghista* encabezada por Claudio Borghi, Alberto Bagnai, Marco Zanni, Francesca Donato y Alberto Maria Reinaldi, entre otros). A pesar de esto, el Gobierno de España

especializada en economía y finanzas? Solo *Il Sole 24 Ore* incluye 432 resultados con la palabra MES desde el 1 de marzo de 2020; los dos principales medios dedicados a negocios en España, *Expansión* y *Eleconomista*, 97 y 45 a propósito de MEDE, respectivamente, de modo que ambos solo sumarían poco más de un cuarto respecto al medio propiedad de Cofindustria. Según el *Google Keyword Planner*, la palabra MES se busca entre 100 mil y 1 millón de ocasiones mensualmente en Italia, el MES entre mil y diez mil. En España, MEDE se busca de 0 a 10 veces cada mes. Si usamos la herramienta *Keyword Surfer*, la consulta “qué es el mede” tiene un *estimated search volume* de 0 en España. En el caso italiano, su equivalente “cos'è il mes” tiene un *estimated search volume* de 6.600. Algo similar sucede para “Mecanismo europeo de estabilidad” (un valor de 110 en España) y “Meccanismo europeo di stabilità” (que en Italia alcanza los 1300) y para “Rescate europeo” (0 en el caso español) y “Fondo Salva stati” (con 4.400 en el caso italiano). La herramienta de búsqueda de palabras clave *Answer The Public* ofrece unos resultados interesantes en el caso italiano que pueden ilustrar el valor de estos datos. Las preguntas a propósito del MEDE (es decir, el MES) en Italia, divididas por partículas interrogativas y palabras clave asociadas, son las siguientes: *cosa* (mes, prevede, cambia, significa in politica, succede, rischiano gli italiani), *quale* (governo lo ha firmato, governo italiano lo ha approvato, governo lo ha approvato), *chi* (lo ha firmato, lo ha votato, ha ragione, voto il mes nel 2012), *quando* (mes, è stato approvato in italia, si firma, è stato votato in italia, fu approvato in italia, verrà firmato, e stato ratificato, si decide), *come* (funziona, si finanzia, è nato, nasce, stanno le cose), *perché* (mes no, mes, mes no e eurobond sì, mes salva banche tedesche, mes non va bene, mes pericoloso, mes non conviene, negativo). Agrupando según cada partícula interrogativa (*come, cosa, sono, siamo, dove, quale, perché, chi, quando*) hemos recogido un total de 50 búsquedas recurrentes. Para el caso español, no piense el lector que ahorramos espacio, sencillamente es que usando la misma herramienta en España solo hay un tipo de búsqueda: “qué es el MEDE”. Y nada más.

ha sido prudente a la hora de pronunciarse sobre el MEDE, probablemente por la repercusión que tendría el “rescate” a efectos de comunicación e imagen política. Analicemos algunos movimientos a propósito del mismo.

El 16 de marzo de 2020 el Eurogrupo publica un “Statement on Covid-19 economic policy response” (EUROGRUPO, 2020a) donde se menciona el MEDE (en inglés, ESM) como una de las posibles medidas para reaccionar a la crisis «to help the economy recover once the coronavirus has receded». Apenas una semana después, el Eurogrupo se reúne por videoconferencia y, en sus *remarks*, el entonces presidente del órgano, Mário Centeno, afirmaba: «the challenge our economies are facing today is in no way similar to the previous crisis. This is a symmetric external shock. Moral hazard considerations are not warranted here. We must bear this in mind when we consider coronavirus delicated instruments. This is particularly true for any ESM instruments which were set up during the last crisis» (EUROGRUPO, 2020b). De aquella reunión ya se hizo eco la prensa española; en un diario digital podíamos leer cómo el encuentro revelaba las discrepancias entre Alemania, Holanda y los países nórdicos y España e Italia: «si un Estado miembro quiere una línea de crédito preventiva, debe cumplir las condiciones previstas en la normativa del MEDE y quedar sujeto a un plan de ajustes y reformas y a la supervisión de la troika, argumentan los nórdicos. Lo máximo que están dispuestos a aceptar es que la puesta en marcha de estas reformas se retrase hasta que pase lo peor de la crisis sanitaria». Además, estos países — que en la narrativa periodística empezaron a denominarse “frugales” — rechazaban la mutualización de la deuda a través de coronabonos, posición inicial de la mayoría de partidos políticos españoles y del mismo Gobierno de coalición (SANHERMELANDO, 2020). Quedaban definidas, así, las dos líneas que dividirían — al menos de cara a la opinión pública — las posturas de los diferentes países europeos: por un lado, los países del sur que apoyaban los coronabonos, por otro lado, los países del norte que optaban por poner en marcha los mecanismos ya existentes, como el MEDE. Volveremos sobre ello en la sección dedicada al *Recovery Fund*.

En abril, la prensa volvía a hacerse eco de otra reunión del Eurogrupo para coordinar una respuesta frente a la crisis derivada de la pandemia y leíamos una conclusión que se haría recurrente en las sucesivas negociaciones: «finalizó sin acuerdo después de una división entre los países del Norte y el Sur de Europa con respecto a la activación de los fondos de rescates (el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE) y la emisión de deuda conjunta» (SERRA, 2020). Este tono en las diferentes informaciones periodísticas sobre la

disyuntiva coronabonos/MEDE fue habitual hasta prácticamente el mes de julio, cuando los coronabonos finalmente quedaron olvidados, y seguían la misma secuencia: tensiones entre “frugales” y “mediterráneos”, papel pragmático de Alemania (los corresponsales en Bruselas y otros periodistas ni pensaban que las posiciones de Alemania y los frugales podrían formar parte de un mismo juego de “poli bueno”/”poli malo”⁴⁷) y, finalmente, imposibilidad de encontrar líneas comunes de actuación. Todavía en abril, el Eurogrupo genera exclusivamente un par de documentos donde encontramos referencias al MEDE: nuevos *remarks* de Mário Centeno sobre la videoconferencia celebrada el día 9 (EUROGRUPO, 2020c) y un informe, el “Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic”. En sus comentarios, Centeno señalaba que el Eurogrupo había acordado establecer el *Pandemic Crisis Support* por una cantidad del 2% del PIB de los Estados miembros (cerca de 240.000 millones de euros), disponible para todos los Estados miembros del MEDE, y que el único requisito *para acceder a él* es destinar el gasto directa o indirectamente a los costes sanitarios *exclusivamente* provocados por la pandemia. Eso por lo que respecta a su *acceso*, pero una vez un Estado miembro se quisiera acoger a esta línea de crédito las normas, reglamentos y artículos previstos en los Tratados seguían activas: «any euro area country requesting this support remains subject to the EU's economic and fiscal co-ordination and surveillance frameworks». El *Report*, publicado el mismo día, incluía en la sección de «Additional crises response instruments and preparing the ground for the recovery» (EUROGRUPO, 2020d) un apartado dedicado al MEDE donde se nos aportaba algo de más de información sobre el instrumento puesto a disposición: el *Pandemic Crisis Support* estaría ligado a la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL) y, por si acaso fuera necesario recordarlo: «The provisions of the ESM Treaty will be followed». Esperaban tenerlo listo en dos semanas.

Al mes siguiente, el Eurogrupo publica un *statement* con fecha de 8 de mayo 2020 dedicado exclusivamente al *Pandemic Crisis Support*. Además de recuperar exactamente la misma frase («The provisions of the ESM Treaty will be followed»), el organismo llega al acuerdo de que el *monitoring* y la *surveillance*

⁴⁷ Tesis sugerida por alguien a quien no le podemos negar conocimiento de los mecanismos de negociación y encuentros “informales” en los “pasillos europeos”, Yannis Varoufakis: «Poi parlava l'olandese e aumentava il volume a favore dell'austerità. E poi interveniva il tedesco cercando di apparire come la voce sensata tra i primi due. Ma tutti sapevamo che le indicazioni rigoriste arrivavano da Berlino. Era solo coreografia» (VAROUFAKIS 2020).

deben ir en línea con el *EU framework* y el *ESM guideline* (EUROGRUPO, 2020e). Es decir, los reglamentos y normas del MEDE siguen intactos, su “condicionalidad” (una vez accedido a él) es exactamente la misma y, con ella, la necesidad de planes de ajustes macroeconómicos y la intervención de la Troika. Menos de una semana después, la vicepresidenta tercera y Ministra de Asuntos Económicos Nadia Calviño, en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Senado — a fecha de 14 de mayo 2020 — ya no rechazaba el MEDE como una «opción a evitar» o un «mecanismo que mejor no activar», como sucedió anteriormente, sino que ahora negaba que fuera un rescate e incluso veía «bueno» la línea de liquidez del MEDE, pero que solo recurriría a ella por «interés general» (EL CONFIDENCIAL, 2020)⁴⁸. Solo un día

⁴⁸ Por estas fechas, algunos países como España e Italia mostraban su voluntad de acudir al Fondo Sure para pagar los ERTES (o las *cassa integrazione* italianas). El Fondo SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) consiste en un conjunto de préstamos que se destinarán a ERTES y autónomos en el caso español. En total, contempla una línea de crédito de 100.000 millones de euros de los que España conseguirá unos 21.300 millones. El gasto del Estado para cubrir solo los ERTES a fecha de mayo (según el *Plan de Estabilidad* enviado a Bruselas) se cifraba en 17.894 millones de euros. A juicio de la AIREF en su Seguimiento Mensual del Objetivo de Estabilidad para 2020 publicado en junio, el gasto en ERTES, exoneración de cotizaciones y prestaciones por cese de actividad de autónomos, etc., estaría entre los 28.139 y 32.489 millones de euros. Las cifras hablan por sí solas y ofrecen la verdadera escala de la supuesta “potencia de fuego” de lo que — no nos olvidemos — es un préstamo que debe devolverse. Pero es más, según el Reglamento (UE) 2020/672 relativo a la creación del fondo, vemos en el artículo 12 cómo «el Instrumento solo estará disponible una vez que todos los Estados miembros hayan contribuido al Instrumento [...] por un importe que represente al menos el 25 por cien del importe máximo mencionado en el artículo 5 [100.000 millones]» (UNIÓN EUROPEA 2020b, p. 6). Es decir, los Estados miembros deben pagar a modo de garantías una cantidad millonaria para, más adelante, recibir una parte mayor a modo de préstamo, todo ello en el marco del artículo 122 del TFUE relativo a las dificultades de un Estado miembro por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales. La secuencia de procedimientos es así: la Comisión debe conseguir recaudar el dinero (como mínimo, 25.000 millones de euros) de los Estados miembros como fondo de garantía para acudir a los mercados; una vez que cada Estado haya contribuido estos negocian con la Comisión los términos del fondo; finalmente el Consejo toma una decisión — un procedimiento de ineficiencia evidente si comparamos los modos de acceder al fondo y sus cantidades con, por ejemplo, el CARES Act (2 billones de dólares) y el HEALS Act estadounidenses. Lo primero que el lector puede pensar es que, ante esta perspectiva, no parece realista esperar que el Instrumento actúe de manera rápida y

después, Centeno anunciaba lo siguiente: «Pandemic Crisis Support is operational. This afternoon, the ESM Board of Governors formally confirmed eligibility of all euro area member states and made the instrument available with immediate effect» (EUROGRUPO, 2020f). Esa misma semana, Klaus Regling, director del MEDE, tuvo el nada inocente detalle de calcular cuánto ahorraría España si se acogiera al mecanismo: «El director gerente del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), Klaus Regling, ha señalado que España se ahorraría 2.000 millones de euros en intereses si el Gobierno decidiese recurrir a la línea de préstamos que se podrá a disposición de todos los socios de la eurozona para financiar gastos sanitarios relacionados con la pandemia de Covid-19» (EXPANSIÓN, 2020a).

En junio, la única referencia al MEDE la encontramos en los *remarks* de Mário Centeno tras la videoconferencia del Eurogrupo del 11 de junio de 2020 sobre «the progress made on comprehensive economic response to the COVID-19 pandemic». Y, como se acercaba el verano, prácticamente todo quedaba para otoño sin nuevos movimientos: «We have asked our deputies to restart the preparatory work as soon as possible so we can have a first discussion in the autumn. This work should move forward in a holistic manner, including the ESM [...]» (EUROGRUPO, 2020g). Con la llegada de la “nueva normalidad” y la ilusión de una temporada turística que pudiera relanzar — siempre parcialmente — la economía, en España se ignoraron los cálculos de Regling y su mefistofélica propuesta.

Fue momento el verano de encuentros bilaterales con la vista puesta en el Fondo de Reconstrucción, pero también aquí encontramos algunas referencias al MEDE que merecerían reseñarse. El presidente del Gobierno Pedro Sánchez, tras reunirse con el primer ministro de Portugal en Lisboa un 6 de julio, recordaba que el MEDE «está disponible para los estados miembros»

eficaz, pero es que además merece la pena pensar qué podría haber sucedido si un Estado se negase a participar en la contribución de garantías (pues la participación es “voluntaria” y “solidaria”). Efectivamente, mientras que los primeros movimientos sobre el SURE empezaron a principios de mayo, todavía a 7 de octubre la Comisión Europea (2020c) anunciaba que empezaría la primera operación de bonos SURE en la segunda quincena de octubre. Un mes antes de este anuncio el Gobierno de España ya había admitido haber gastado en ERTes los 21.325 millones de euros que finalmente recibirá en forma de préstamos (ALONSO 2020), y cuando lo reciba, no lo olvidemos, será en una franja de hasta diez tramos y con un límite máximo de 10.000 millones por año. No sabremos si por entonces seguirán estando vigentes los ERTes, pero desde luego sí la deuda contraída.

(LA MONCLOA, 2020a), sin dar más información al respecto. Solo un par de días después, tras un encuentro en Moncloa entre Sánchez y el primer ministro italiano Giuseppe Conte, decía lo siguiente a propósito del MEDE: «no tiene sentido que creamos instrumentos y luego nos de vergüenza usarlos. No tiene que haber reparo en poder utilizarlos» (LA SEXTA, 2020)⁴⁹. Aunque pueda sorprender esta actitud (más receptiva que la de Calviño), en realidad el presidente estaba siendo consecuente si tenemos en cuenta que a su lado tenía a Conte. ¿Por qué decimos esto? Hay que volver al 21 de abril, fecha en que Giuseppe Conte afirmaba en el Senado italiano lo siguiente: «Alcuni di questi Paesi hanno dichiarato da subito — e voglio anche dirlo esplicitamente: la Spagna — di essere interessati al Mes [...] Rifiutare la nuova linea di credito significherebbe fare un torto ai Paesi, che pure sono a noi affiancati in questa battaglia, e che intendono invece usufruirne», pero concluía, marcando diferencias con España y dejando entrever los peligros del MEDE: «Resto però convinto che all'Italia serva altro» (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2020. El énfasis es nuestro). De haber existido en España una centralidad del MEDE en el debate político y un interés en él por parte de la ciudadanía, la noticia habría sido una verdadera bomba, sin embargo pasó desapercibida.

Como venimos diciendo, hay pocas dudas de la indiferencia y el desinterés respecto al MEDE en la sociedad española. Una anécdota política puede mostrarnos cómo incluso en la sede de la soberanía nacional existe un desprecio parlamentario sobre la cuestión: 25 de agosto 2020, la celebración de pleno y diputación permanente en el Congreso de los Diputados tiene en su orden del día discutir una petición presentada por el Grupo Parlamentario Popular para convocar una sesión extraordinaria del Pleno dedicada a «confirmar en sede parlamentaria la intención o no de acudir al MEDE» (acaso deseosos los populares de que el Gobierno de coalición se acogiera al MEDE para usar el “rescate” como arma política desde la oposición). Ciertamente es que, más allá de las intenciones “subjetivas” del Partido Popular, en principio los efectos “objetivos” de su petición resultan meritorios desde el punto de vista de la transparencia, opinión pública y deliberación política: ¿qué podría haber de malo en dedicar un tiempo en el Congreso a justificar la posición del Gobierno de

⁴⁹ Una invitación «a no avergonzarnos» del MEDE que podría ir dirigida a consolidar la narrativa según la cual conviene “compartir riesgos” entre España e Italia ante el posible rescate, cuestión que también ha preocupado al ejecutivo de Conte: «Se ne sta discutendo all'interno del Governo: il rischio, se pur ipotetico, dell'effetto-stigma potrebbe essere superato qualora a richiedere il finanziamento fosse un gruppo di paesi, e all'Italia si potrebbero aggiungere la Spagna [...]» (PESOLE 2020).

España — de gran ambivalencia — a propósito del MEDE? Pues bien, nunca lo sabremos, ya que algunos grupos parlamentarios de la Diputación Permanente, tanto afines al gobierno de coalición como contrarios, votaron en contra y la propuesta quedó rechazada (DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS 25.08.2020, 2020, p. 79). Especialmente ilustrativas de la confusión a propósito del MEDE son la declaración de Ana Oramas, portavoz de Coalición Canaria en el Grupo Parlamentario Mixto: «yo no la voy a apoyar [...] no estoy para que venga Pedro Sánchez, el presidente del Gobierno, a echarse flores y sacar pecho [...]» (¡echarse flores y sacar pecho por un rescate!), y la de Antón Gómez-Reino Varela, representando al Grupo Parlamentario Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común: «sea como fuere, toda la información respecto al SURE es pública — también la del MEDE — y además la señora ministra de Economía ya ha dicho que va a comparecer en esta Cámara» y, por tanto, el partido morado votaba en contra del pleno extraordinario. Acaso no esté de más recordar cuánto dista esta posición — a nivel de transparencia y publicidad — de la actitud de Conte en la informativa al Senado que hemos citado más arriba, cuando afirmaba lo siguiente: «ritengo che questa discussione, in un paese civile e democratico, debba avvenire in modo pubblico e trasparente, dinanzi al Parlamento, al quale spetterà l'ultima parola».

Pero volvamos al Gobierno de España: siguiendo la cínica lógica de Antón Gómez-Reino, como “toda la información es pública”, estaría fuera de lugar que Unidas Podemos se pronunciara sobre el MEDE. De la misma opinión parece ser el secretario general del partido, Pablo Iglesias, también Vicepresidente Segundo y Ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 del Gobierno de España, cuya única referencia al MEDE ha sido mantenerse en silencio: en una entrevista de mayo para *La Stampa* (IGLESIAS, 2020a) dejó abierta la cuestión e insistió, no obstante, en que «se necesitan mecanismos de solidaridad». No faltaron en la entrevista las buenas promesas de costumbre: «esta crisis la pagarán los ricos» o «de la recesión del 2008 se salió con recortes y despidos, ahora el escenario ha cambiado». Y cierto que ha cambiado: el secretario general de Unidas Podemos fue notablemente crítico con las políticas de austeridad impuestas por la UE cuando su formación política surgió en buena medida al calor de tal discurso y recogiendo ese descontento popular; basta recordar la fotografía de Pablo Iglesias con un retrato invertido de Merkel o que el MEDE sobre el que ahora guarda silencio recibía entonces el calificativo de “terrorismo financiero”: «la troika ha lanzado una operación de terrorismo financiero contra Grecia» (20MINUTOS, 2015).

Cinco años después, Iglesias evita pronunciarse sobre ese «terrorismo» y forma parte de un gobierno de coalición que lo ha fiado todo a unos fondos que — de llegar — están sometidos a una alta condicionalidad macroeconómica con mecanismos de supervisión y control «worst than the troika», en palabras del antes editor asociado del *Financial Times* y actualmente Director de Eurointelligence Wolfgang MÜNCHAU (2020). El vicepresidente sabe elegir sus palabras — y silencios — cuando se trata de temas de impacto político que van más allá de la deliberadamente sobredimensionada alerta antifascista. Y el MEDE es uno de ellos. Acaso el lector podría objetarnos que ocupar un cargo en el gobierno sirve de atenuante, pero entonces es obligado por nuestra parte mostrar que su actitud apocada contrasta incluso con la de gobiernos conservadores: comparemos su silencio con las declaraciones del Viceministro de Exteriores y asuntos europeos griego (¡de centro-derecha!), quien en una entrevista para el *TeleGiornale* de la RAI 2 (2020) fue realmente explícito: «no queremos ese préstamo. Grecia ha vivido con el MEDE durante diez años... sabemos lo que significa un memorándum y el MEDE funciona bajo un memorándum [...] vienen con tanta presión. *No more troika*, ese sería el título».

Concluamos este repaso a la situación de España frente al MEDE con un vistazo a algunos organismos, sujetos de la sociedad civil y medios de comunicación. Comisiones Obreras (CCOO), primera fuerza sindical de España, menciona el MEDE entre otras medidas como el SURE y los préstamos del BEI, que ve con buenos ojos porque — afirman — van en la dirección de cumplir el objetivo de «rehacer un contrato social para el siglo XXI» (CCOO, 2020). El otro sindicato mayoritario, la Unión General de Trabajadores (UGT), haciéndose eco de la posición de la Confederación Europea de Sindicatos — de la cual forma parte — también ha pedido la activación del MEDE (*vid.* UGT, 2020) sin condicionalidades macroeconómicas (lo que es una contradicción en los términos, como veremos más adelante). La plataforma PYMES, que agrupa a pequeñas y medianas empresas y autónomos, pidió al Gobierno que se acogiera al MEDE en un documento del 27 de julio, al parecer desconociendo que el *Pandemic Crisis Support* tiene como condición ser destinado *exclusivamente* al gasto sanitario: «España debería solicitar cuanto antes los fondos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y *dirigir estos recursos de forma preferente a liquidar pagos pendientes de las administraciones públicas con pymes y autónomos*» (PLATAFORMA PYMES, 2020. El énfasis es nuestro). Misma posición la que encontramos en la Fundación de Cajas de Ahorros (FUN-CAS), organismo que también recomienda el MEDE (*vid.* EXPANSIÓN,

2020b). Por su parte, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ha animado al Gobierno a pedir el MEDE lo antes posible, según declaraciones de su presidente Antonio Garamendi (*vid.* CAMARERO, 2020). Desde el Banco de España, su gobernador Pablo Hernández de Cos animó al gobierno a «no dramatizar el MEDE» (GÓMEZ, 2020). Además, el secretario de Estado del Tesoro dejó en suspenso si España acudiría o no al MEDE (*vid.* CARVAJAL, 2020). Terminemos este repaso con las declaraciones de dos investigadores del *think tank* más importante de España: el Real Instituto Elcano. En primer lugar, las palabras de un economista e investigador principal del *think tank*, Miguel Otero, quien también perteneció al grupo de expertos del Gobierno para la desescalada, grupo cuya existencia se desmintió semanas después... por el mismo Gobierno de España: «¿por qué no acogerse al Mede? [...] Y, aunque se ha discutido sobre la condicionalidad, parece lógico que se planteen algunas cuestiones de cara al futuro» (MACHÓN, 2020). Un mes más tarde, su compañero en el *think tank*, el economista Federico Steinberg, dio una respuesta más prudente y realista a la pregunta de si España pediría el MEDE: «España no lo va a pedir a menos que sea absolutamente necesario, si se produce un cierre de los mercados [...], como España se financia muy barato, no acudirá al rescate del MEDE» (STEINBERG, 2020).

Gobierno central, ejecutivos regionales — como el de Castilla y León o Cataluña — sindicatos mayoritarios, patronal, Banco de España, asociaciones de empresarios y autónomos, *think tanks*... Todos parecen coincidir en la necesidad del MEDE. Este monumento al pensamiento único — o, *comme il faut dire*, “consenso europeísta” — queda coronado con una portada de *El País* y un editorial que llegó poco después. Excusamos recordarle al lector lo que significa una portada y un editorial en dicho medio cuando el PSOE está en el Gobierno y pasamos directamente a verlos. La portada es del 3 de agosto de 2020 (*vid.* EL PAÍS, 2020a) y el titular decía lo siguiente: «El fondo de rescate tiente a España con un préstamo de 24.000 millones». Aunque la “tentación” ya llevaba meses, para el diario había llegado el momento de hablar sobre el MEDE y dedicaba un artículo a explicar sus bondades y dejar claro que, una vez pedido, el dinero estaría listo en cinco días. Un día después llegaba un editorial que rezaba del siguiente modo: «España puede beneficiarse de los recursos del MEDE *si sabe sortear cualquier tipo de estigmatización*» (EL PAÍS, 2020b. El énfasis es nuestro). Como curiosidad, una de las etiquetas en que se archivó el editorial es “Italia”, sin que en el texto hubiera referencia directa o indirecta alguna al país transalpino, acaso como una advertencia o invitación a «compartir el estigma». Pocos días antes de escribir estas líneas, los autores

de este artículo podíamos leer en el medio digital El Confidencial (ALARCÓN, 2020a) un texto con el siguiente título: «Los fondos europeos no llegarán pronto: ¿ha llegado el momento de hablar del MEDE?». ¿Había llegado *el momento*? ¿A 10 de octubre? Quién sabe, nunca es tarde si el rescate es bueno.

Y que el rescate sea bueno parece la opinión generalizada no solo en el Gobierno y gran parte de las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, patronal, *think tanks*, etc.) sino también en los tres partidos de oposición. El Partido Popular ha combinado el entusiasmo inicial con un perfil bajo y ambivalente. En un primer momento, al declararse el estado de alarma, la formación política publicó una nota de prensa donde su líder, Pablo Casado, apoyaba a Pedro Sánchez y afirmaba: «el Estado no puede dejar a nadie detrás y los españoles tienen que tener toda la ayuda para llegar a fin de mes» (PARTIDO POPULAR, 2020a). Al final del documento, leemos: «[el PP] pide a Sánchez que solicite a los socios europeos un mecanismo de mutualización de la deuda a través del MEDE que garantice la deuda y la solvencia del sistema financiero». No sabemos si por desconocimiento, ingenuidad o compartida esperanza europeísta, ese 16 de marzo el Partido Popular estaba proponiendo la que sería exactamente la misma línea de actuación y posición negociadora del PSOE a lo largo de los meses que vendrían (hasta julio, cuando finalmente la idea de una mutualización de la deuda queda abandonada). No obstante, y a medida que pasaron las semanas y a nivel europeo el choque entre “frugales” (y Alemania) y los países mediterráneos era mayor, acaso advertidos de que la mutualización de la deuda sería imposible o quizás para conseguir rédito político, el PP se interesaba ahora por el MEDE para arrojarle al Gobierno la posibilidad del estigma de un rescate; en un mítin para las elecciones vascas, Pablo Casado se preguntaba: «Sánchez dijo ayer que no descarta pedir el rescate del MEDE, ¿implicará eso la congelación de las pensiones o recortar el sueldo de los funcionarios como en 2010?» (PARTIDO POPULAR, 2020b). También en verano, el 5 de agosto, Casado *tuiteaba*: «Sánchez admite que es incapaz de superar la crisis hasta el 2023. A pesar de la ingente ayuda de la UE con 300.000 millones€ del FRR, BCE, BEI, SURE y MEDE. No podemos ser cómplices de otro gobierno socialista que se rinde al paro masivo. Hay un PlanB pero se niegan a impulsarlo» (CASADO [Twitter], 2020), dando a entender — para hacer más severa la crítica al Gobierno — que la ayuda del MEDE era algo con lo que ya contaba el ejecutivo (como sería pronto el caso del SURE o ya sucedía con los préstamos del BEI) y no algo meramente disponible. Tanto da, si para una gran mayoría MEDE solo significaban unas siglas extrañas: empezaron pidiendo un MEDE inexistente (es decir, con

deuda mutualizada) y acabaron viendo que daba más rédito usarlo para criticar al Gobierno.

Por su parte, ya a principios de junio, VOX animaba directamente a acogerse al MEDE. Así, el eurodiputado Jorge Buxadé (*vid.* EL PLURAL, 2020), como miembro del Grupo de Trabajo de la UE de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. Pero en realidad su partido no estaba solo, pues tanto Partido Socialista Obrero Español, Unidas Podemos, Partido Popular y, como veremos, Ciudadanos, llegan a un acuerdo: en el texto definitivo de conclusiones sobre Reactivación Económica de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica (junto a las de Sanidad y Unión Europea), como parte de un bloque de medidas para superar la crisis socio-económica y con categoría de medida urgente (!) leemos lo siguiente: «*acelerar la ratificación y puesta en marcha de los instrumentos financieros promovidos desde el Eurogrupo [...] la línea COVID-19 del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para apoyar a los Estados*» (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Conclusiones para la reconstrucción social y económica, 2020, p. 96. El énfasis es nuestro). Si el consenso era tal, no resulta extraño que a principios de septiembre el diputado del Grupo Parlamentario VOX Rodrigo Jiménez (VOX CONGRESO, 2020) le preguntara lo siguiente a Nadia Calviño: «¿Por qué no han acudido al MEDE? ¿Lo van a hacer? ¿Se guardan ese comodín por si acaso?» (nótense, por cierto, las evidentes diferencias entre VOX y la *Legu* al afrontar la cuestión del MEDE).

De entre los tres partidos mayoritarios de oposición el que ocupa un lugar especial en el activismo pro-MEDE es Ciudadanos, formación que con el entusiasmo europeo que le caracteriza — solo comparable a escala española con la campaña a favor del MEDE del *Partito Democratico* — ha ido extendiendo por la opinión pública una red de escasas verdades solo parciales y abundantes mentiras a propósito de los beneficios del MEDE, especialmente a través del economista Luis Garicano, eurodiputado y vicepresidente del grupo *Renew Europe* en el Parlamento Europeo, y el ex-diputado Toni Roldán, ahora director del Centro de Políticas Económicas de ESADE.

Ya en marzo Garicano proponía que el MEDE pusiera a disposición de España «un “bazoka” de 500.000 millones de euros y que las condiciones para recibir ayuda se limiten a invertirla en sanidad, empleo o apoyo a pymes» (EXPANSIÓN, 2020c). En una entrevista dio más detalles sobre su idea: «Yo propongo que se modifique la condicionalidad (que exige ajustes presupuestarios y reformas), que ahora tiene un elemento de estigma porque los países tienen que entrar en un plan de rescate. Si Italia entra en este mecanismo

mañana parecería que se está rescatando a Italia», y recordaba: «Creo que habría que cambiarlo para que hubiera una forma de que interviniera el MEDE con una condicionalidad sanitaria, de protección del empleo y los sistemas de salud europeos. Y con eso no habría estigma y podría ayudar a Francia, Italia, España o a quien haga falta, quedando claro que no es un rescate, que es un apoyo europeo» (GARICANO, 2020a). El mes siguiente, en otra entrevista, volvía a los mismos argumentos: «A mí no me gustaría que nos cortáramos el camino hablando siempre de rescate, hacia el uso del MEDE. Creo que sería una equivocación. Es lo que ha hecho Italia, pintando con un miedo y con una pintura muy oscura, todo lo del MEDE y cerrándose la puerta a usarlo», y sugería que el MEDE formaba parte del «marco que debemos utilizar» (GARICANO, 2020b). Por entonces, Toni Roldán, junto a Aitor Erce, *visiting fellow* en LUISS y Antonio García Pascual, *visiting scholar* en Johns Hopkins University, ya habían publicado un análisis de elocuente título: «El MEDE debe ayudar frente a la pandemia. El caso de España» (ERCE, GARCÍA PASCUAL y ROLDÁN, 2020). El mes de mayo, Garicano advertía en una charla entre periodistas: «tenemos todos los partidos y el Gobierno que rebajar el estigma del MEDE» (ALARCÓN, 2020b). Y se puso manos a la obra para rebajar el estigma, afirmando ya sin reparos que «el MEDE es barato y no es un rescate» (GARICANO, 2020c), añadiendo también: «Se ha eliminado la condicionalidad, no te requiere hacer recortes o que entre la troika». Similar argumento mostró el 26 de mayo en una conferencia titulada “La respuesta económica de la Unión Europea a la crisis del COVID-19” para la Fundación Rafael del Pino (GARICANO, 2020d): «Se ha puesto un MEDE especial para la crisis con condicionalidad muy suave, con el fin de financiar gastos en costes directos e indirectos de la pandemia. España e Italia se niegan a utilizarla porque quieren fondo de recuperación, sin condiciones, pero no tiene mucho sentido porque hay países que se niegan». Después del verano, siguió el eurodiputado intensificando su ofensiva en favor del MEDE, respondiendo a la pregunta «¿España debe pedir prestado al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)?» con lo siguiente: «si te puedes ahorrar dinero endeudándote al precio que paga Europa en lugar de España, tu obligación como gobernante es hacerlo» (GARICANO, 2020e)⁵⁰.

⁵⁰ Tiene también el mérito Garicano de haber introducido en España otra mentira a propósito del MEDE que ha sido un argumento recurrente en sus partidarios italianos: «Recurrir al MEDE abriría la puerta para que el BCE use la OMT, que es el bazuca que Mario Draghi puso en marcha pero que nunca tuvo que usar, implica comprar la deuda pública pero sin límites de ningún tipo» (OLCESE 2020). Si bien es

2.2.3.

Si al parecer existe un consenso tan generalizado sobre el MEDE y su necesidad, juzgada prácticamente “de sentido común” según los abundantes testimonios que hemos recogido arriba, ¿por qué decimos que el MEDE debería preocuparnos? Para justificarlo, es necesario empezar desmontando las declaraciones que sostienen las diferencias del Pandemic Crisis Support con el rescate “clásico”, borrar la división entre un supuesto MEDE light y el MEDE “fuerte” de siempre, y con ello, negar la idea de que — actualmente — el MEDE no implicaría condicionalidad macroeconómica, planes de reformas y ajustes, supervisión reforzada y vínculo externo “tipo Troika”, etc. ¿Cuál es la base documental que los partidarios del MEDE toman para defender su postura? Una carta (insistimos, una carta, nada más) con fecha del 7 de mayo 2020 escrita por Valdis Dombrovskis, vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario del Euro y de Diálogo Social, y Paolo Gentiloni, comisario de Economía de la UE, dirigida al entonces presidente del Eurogrupo Mário Centeno, cuyo tema es el Pandemic Crisis Support con arreglo a la Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) del MEDE y a propósito del cual sugieren: suspender el artículo 3(2) — sobre monitorización de la situación fiscal, el artículo 3(3) — sobre su comunicación al BCE y la Comisión — y el artículo 3(4) — sobre la evaluación del sistema fiscal — del Reglamento (UE) n° 472/201 (*vid.* DOMBROVSKIS y GENTILONI, 2020). Se propone dejar inactivos, por tanto, artículos relativos a la supervisión

cierto que sería imposible beneficiarse de las OMT sin acceder al MEDE, también lo es que no supone ninguna ventaja mientras el PEPP siga activo y España pueda financiarse a bajos precios sin necesidad de someterse a «una condicionalidad estricta y efectiva contenida en un programa adecuado de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera/el Mecanismo Europeo de Estabilidad» (BCE 2012b) que el BCE pone como condición necesaria, incluyendo un programa de ajuste económico. En definitiva, el argumento de Garicano es una trampa porque, de estar verdaderamente interesado en las OMT, podría apoyar que el BCE cambiara su parecer desvinculándolas del MEDE. Algo que ha sugerido con gran acierto la economista Clara IRUESTE (2020): «el BCE puede emitir independientemente un nuevo “comunicado OMT” si es necesario, sujetándose a quien quiera, o sin sujetarse a nadie, como ha hecho el Banco de Inglaterra. Estamos en la casilla de salida: la nueva línea del MEDE no cambia las decisiones que independientemente puede tomar el BCE. De igual manera, no reduce el riesgo de que el BCE dé por finalizado el PEPP cuando lo considere conveniente».

reforzada de la sensibilidad y recuperación del sector financiero — lo que debería estar fuera de toda duda tratándose de una línea de crédito destinada a los gastos sanitarios derivados de la pandemia — señalando, por cierto, que esta suspensión de funciones de vigilancia se debe, en algunos casos, no tanto a su cancelación como a que se traspasan al Semestre Europeo: «review missions will be embedded in the regular European Semester surveillance cycle».

En la carta se habla también — y ahora empieza lo importante — de dejar inactivo el artículo 3(7), sobre la recomendación de medidas correctoras preventivas o elaboración de un proyecto de programa de ajuste macroeconómico en caso de poner en peligro la estabilidad de la zona euro y, en este mismo sentido, la suspensión del artículo 7, relativo al proyecto de programa de ajuste macroeconómico. Sin que se mencione, por cierto, nada a propósito del European Stability Mechanism Guideline on Precautionary Financial Assistance — que rige sobre la Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) bajo la cual tenemos el Pandemic Crisis Support — cuyo artículo 7(2) dice: «In case the beneficiary ESM Member deviates from its policy conditions [...] would then be expected to request a regular stability support, *with a full macroeconomic adjustment programme*, following the procedure applicable to it» (MEDE, 2019, p. 5. El énfasis es nuestro). Pero volvamos a la carta, ¿a qué escala se producen estas sugerencias de suspensión? Aquí es donde el diablo se esconde en los detalles: ya no es solo que no operen sobre el artículo 14(1) — el cual trata de la supervisión con posterioridad a la realización del programa, prorrogable «en caso de riesgo para la estabilidad financiera o la sostenibilidad presupuestaria del Estado miembro», sino que todo el reglamento 473/2013 (la otra parte del *Two Pack*) queda intacto y en él encontramos, por ejemplo, todas las medidas correctoras relativas a los planes presupuestarios sobre la base del Reglamento (UE) n°1 1176/2011 (UNIÓN EUROPEA, 2011), al cual es obligado remitir a la luz del más que previsible retorno del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o *Fiscal Compact* — en él se basa, por ejemplo, el artículo 6 del Capítulo IV del Reglamento 473 — para 2021 ó 2022 y la posible entrada de España en un procedimiento por déficit excesivo, lo que implicaría que «la Comisión podrá llevar a cabo misiones de supervisión reforzada en el Estado miembro de que se trate a fin de supervisar la aplicación del plan de medidas correctoras [en caso de ser objeto de una recomendación sobre la existencia de posición de

desequilibrio excesivo], en coordinación con el BCE cuando dichas misiones afecten a Estados miembros cuya moneda es el euro»⁵¹.

⁵¹ El director del MEDE se ha pronunciado sobre ello: «Next year we should think about when we will return to the EU fiscal rules. A premature return to these rules could trigger another recession, as EU Commissioner Paolo Gentiloni mentioned at the same meeting. A return too late could lead to over-indebtedness for some countries» (REGLING 2020). En nuestro país, el Gobernador del Banco de España ya hablaba a finales de marzo de seguir ahondando en la necesidad de «reducir su [de la economía] elevado endeudamiento público» e instaba «al regreso a la senda de la consolidación fiscal una vez se supere la situación generada por el coronavirus» (CRÓNICA GLOBAL - EL ESPAÑOL 2020). No es ningún secreto que la vuelta al *Fiscal Compact* puede ser inminente tras su suspensión excepcional por parte de la Unión Europea tras el acuerdo del Eurogrupo el 23 de marzo de 2020. De esta opinión son DANI y MENÉNDEZ (2020a) quien a propósito de la vinculación *Fiscal Compact*-MEDE afirman: «Allo stesso tempo non pare per nulla peregrina l'ipotesi che, una volta ristabilita l'operatività del Patto di Stabilità attualmente sospeso, gli stati beneficiari si trovino esattamente nella situazione che giustifica (o, addirittura, esige) l'aggravamento delle condizioni iniziali del prestito». De la misma opinión es el economista HALEVI (2020): «E' ovvio che ora siano saltati parametri di Maastricht. Adesso dovevano farli saltare per forza perché sarebbero saltati da soli. Ma in realtà non sono stati eliminati, perché quando l'emergenza sarà dichiarata finita inizieranno gli interventi riguardo il MES e altre manovre vincolanti, quindi sono stati sospesi per il momento, ma saranno poi reintrodotti sui nuovi valori. Non diranno che il debito accumulato durante la crisi non sarà considerato, perché per far questo dovrebbero fare una mutualizzazione del debito. Questo non vogliono farlo, quindi quando si ritornerà ad una certa normalità bisognerà tornare a rimborsare, ecc». Es también la perspectiva que CERNIGLIA y SARACENO (2020) dibujaban para *Il Sole 24 Ore*: «si può prevedere che, non appena la tempesta sarà passata, il Mes (il cui Consiglio dei governatori è composto dai ministri dell'Economia dei Paesi membri) pretenderà dai debitori condizioni ben diverse, e si tornerà a parlare di piani di rientro, avanzi primari e così via». Ya en julio podíamos leer en un medio como POLITICO (2020) que «in the medium term, as recovery takes hold more quickly in Northern Europe, the narrative there will change from stimulus to adjustment, and pressure on Brussels will build to re-enforce fiscal rules». Una previsible — y de hecho ya constatable — “recuperación a dos velocidades” que sería el escenario de las políticas expansivas y de inversión pública que algunos países han podido llevar a cabo — y no dudarán en seguir haciéndolo — y para otros resulta imposible, como bien señalaba STIRATI (2020) para Marxismo Oggi, pues mientras que «la Germania e altri paesi “forti” dell'eurozona, ritengono di avere lo “spazio fiscale” cioè la possibilità di spendere senza ampliare eccessivamente i loro deficit e debiti pubblici», sin embargo, «il rischio maggiore per l'Italia

Por si fuera poco, recordamos que el Tratado Constitutivo del MEDE sigue activo, incluidos, obviamente, sus artículos 13(4) (el cual dice: «la Comisión Europea firmará el Memorandum de Entendimiento en nombre del MEDE»), 13(7) (donde leemos: «la Comisión Europea — en coordinación con el BCE y, cuando ello sea posible, conjuntamente con el FMI — velará por el cumplimiento de la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera»), ni, por supuesto, el artículo 16(2) («la condicionalidad asociada a los préstamos del MEDE deberá incluirse en un programa de ajuste macroeconómico definido con precisión en el Memorandum de Entendimiento, de conformidad con el artículo 13, apartado 3»). La importancia política de aquella carta — y su uso por parte de los partidarios del MEDE — nos ha obligado a detenernos en ella y sacar a la luz el alambicado truco jurídico que propone, pero en realidad no habría muchas más razones para hablar de ella: cualquier jurista se sonrojaría si leyera que una carta tiene supremacía jurídica sobre un Tratado — insistimos, intacto — o una Regulación⁵². Pero es que incluso siendo cierto, suponiéndole veracidad a la voluntad de suspender determinados artículos, el entramado jurídico de supervisión reforzada, ajustes macroeconómicos y, en definitiva, un reforzamiento del vínculo externo, sigue intacto. Echar a la Troika por la puerta para que entre por la ventana. O, dicho de otro modo: la condicionalidad relativa al acceso al

è l'elevato onere degli interessi sul debito pubblico, che può essere scongiurato o aggravato dalle scelte della BCE».

⁵² Como ha señalado BARRA CARACCILO (2020, p. 50) en la parte dedicada a la crisis pandémica de su último libro: «Da questo complesso, intenzionale e sistematico, di regole intangibili, discendono una serie di meri corollari vincolanti e inevitabili (in primis il c.d. fiscal compact e le regole di sorveglianza condensate nei regolamenti del two packs), che nessuna escogitazione negoziale politica di facciata potrà mai eludere nella sostanza». En un excelente análisis jurídico, FIAMMETTA SALMONI (2020, p. 302) ha mostrado con rigor la más que dudosa aplicación de un MEDE sin condicionalidad: «La possibilità o meno di attivare il MES a condizioni light, quindi, contrasta in primis con la funzione stessa del MES, che, appunto, è quella di garantire la stabilità finanziaria degli Stati dell'area Euro; in secundis, è esclusa dall'espressa previsione - contenuta nell'art. 136.3, TFUE, oltre che nel suo Trattato istitutivo-, dell'obbligo di applicare quelle rigorose condizionalità necessarie a garantire che i suoi interventi vadano a buon fine. Per consentire l'applicazione di condizionalità light, insomma, sarebbe necessaria la modifica di tutti gli atti normativi che vi fanno riferimento mediante altri atti normativi di identico livello ovvero la loro sospensione per motivi emergenziali ex art. 122, TFUE, giacché, rebus sic stantibus, non mi sembra sussistano margini di manovra per ridurne il rigore, neanche a livello interpretativo».

MEDE destinado al gasto sanitario puede mutar en una condicionalidad más rigurosa (con planes de reformas y ajustes más condicionalidad “tipo Troika”) con el paso del tiempo y el regreso a la vieja normalidad fiscal, tal y como han señalado Marco DANI y Agustín José MENÉNDEZ (2020a):

«Non è dato sapere ancora quale sarà il regime specifico del Pandemic Crisis Support, ma sulla base del diritto vigente è ragionevole ipotizzare che lo stato destinatario di un prestito per le spese sanitarie dovrà concludere un memorandum of understanding, che in questo si preciseranno le condizioni dirette ad assicurare il vincolo di destinazione e che le istituzioni europee potranno procedere alla verifica del loro rispetto attraverso la sorveglianza rafforzata. Tutto qui? Non proprio. Una lettura attenta del Trattato MES e del regolamento n. 472/2013 rivela anche qui la possibilità di una condizionalità differita. Il percorso si articola in tre tappe: 1) il Trattato MES prevede infatti che, dopo che uno stato ha attinto alla prima tranche di aiuti, il Board of Directors sia tenuto a decidere se la linea di credito continui ad essere adeguata o se invece sia necessario attivare una diversa forma di finanziamento (art. 14 (6)). In parallelo, la Commissione europea può giungere alla conclusione che, considerata la situazione finanziaria dello stato membro in questione, si rendano necessarie ulteriori misure (art. 3 (7) del regolamento n. 472/2013); 2) a quel punto, spetterà al Consiglio approvare a maggioranza qualificata –quindi, ancora una volta, prescindendo dal consenso dello stato beneficiario della linea di credito precauzionale– una raccomandazione con la quale si invita all’adozione di ulteriori misure correttive o, addirittura, alla predisposizione di un programma di aggiustamento macroeconomico. Già in questo passaggio è agevole osservare il transito da una forma di finanziamento».

También han insistido sobre ello los mismos autores en un artículo en español (DANI y MENÉNDEZ, 2020b):

«[...] aun si se encontrase una fórmula mágica que permitiese salvar el escollo del Artículo 136.3 TFUE, es fundamental observar que las condiciones a las que se sujetan los préstamos del MEDE no sólo pueden variar a lo largo de la vida del crédito (como prevé el artículo 7.5 del Reglamento 472/2013 de la Unión Europea) sino que el hecho de que la “asistencia” se conceda por entregas, o dicho de otro modo a plazos, garantiza que los acreedores tendrán durante todo el tiempo que dure el préstamo el poder no sólo jurídico, sino también económico, de variar sus condiciones cada seis meses. El deudor sólo puede negarse so pena de renunciar al oxígeno fiscal del que depende, a menos que se acuerde la reforma inmediata del citado precepto (quizás una forma útil de someter a prueba la solidez de la voluntad de los gobiernos del norte). O dicho de otra forma, no se trata sólo de persuadir (si se nos permite por un momento personalizar) a Ángela Merkel y a Mark Rutte, sino de seguir

convenciendo durante años a todos y cada uno de sus sucesores de la bondad de préstamos MEDE sin condiciones»⁵³.

Existen dos documentos claves generados en pandemia que ayudarán a terminar de aclarar la cuestión del MEDE: el term sheet del ESM Pandemic Crisis Support del 8 de mayo (EUROGRUPO, 2020h) y el análisis del Tribunal de Cuentas Europeo titulado “Cómo tuvo en cuenta la UE las lecciones aprendidas de la crisis financiera y de deuda soberana de 2008-2012” que contiene también unas páginas dedicadas a la respuesta de la UE frente a la crisis derivada de la pandemia. En este último, hay un cuadro (el Anexo IV) “Descripción general de las medidas iniciales adoptadas en la UE en respuesta a la crisis de COVID-19”, donde encontramos que la institución del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) ha impulsado la medida “Salvaguardia ante una crisis pandémica” (PCS), descrita del siguiente modo: «*Con arreglo a la línea de crédito con condiciones reforzadas del MEDE*, la PCS podría apoyar el 2% de la producción económica de un país concreto de la zona euro para cubrir algunos de los costes de la crisis de COVID-19 (un volumen agregado de alrededor de 240.000 millones de euros si los 19 países recurrieran a la línea de crédito)» (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020, p. 82. El énfasis es nuestro). Y ni una palabra más ni una menos: ausente la mención a un MEDE “sanitario” o “blando” y presente, no obstante, la mención a «la línea de crédito con condiciones reforzadas del MEDE». Si vamos al primer documento que hemos mencionado, un term sheet con los main elements del Pandemic Crisis Support based on the Enhanced Conditions Credit Line (ECCL), leemos en el apartado “Monitoring”:

⁵³ Algo también recordado por FAZI (2020) en un reciente artículo para La Fionda: «Ma, cosa ancor più grave, è assolutamente menzognera l'idea che l'Italia possa sottrarsi indefinitamente alle condizionalità del MES. Difatti, anche se nel breve gli Stati membri trovassero un accordo per aggirare la “rigorosa condizionalità” prevista dall'articolo 136(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), su cui si basa il MES, magari accordandosi su una forma “leggera” di condizionalità, le condizioni a cui è soggetta l'assistenza finanziaria nell'ambito del MES possono essere modificate unilateralmente dalle istituzioni europee, come prevede l'art. 7(5) del regolamento 472/2013. Quest'ultimo, infatti, recita che: “La Commissione, d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, esamina insieme allo Stato membro interessato le eventuali modifiche e gli aggiornamenti da apportare al programma di aggiustamento macroeconomico [...] Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, decide in merito alle modifiche da apportare a tale programma”».

«The relevant provisions of the ESM guideline will be followed. The Commission has provided clarification of monitoring and surveillance, which should be commensurate with the nature of the symmetric shock caused by COVID-19 and proportionate with the features and use of the Pandemic Crisis Support, in accordance with the two-pack (EU Regulation No 472/473). The current ESM legal framework, notably Article 14 of the ESM Treaty, the ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance and the ESM lending documents (General Terms and Facility Specific Terms, as such Terms may be adapted to the extent necessary to give effect to the specific features of the Pandemic Crisis Support) (EUROGRUPO, 2020h)».

Y en el apartado de “Legal Basis”:

«The current ESM legal framework, notably Article 14 of the ESM Treaty, the ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance and the ESM lending documents (General Terms and Facility Specific Terms, as such Terms may be adapted to the extent necessary to give effect to the specific features of the Pandemic Crisis Support) (EUROGRUPO, 2020h)».

¿Se acuerda el lector de la carta de Dombrovskis y Gentiloni? Un tímido gesto político sin más validez que la de la buena voluntad, mientras que todo el marco legal — incluido el *Two Pack* — del MEDE sigue activo. Harían bien los defensores de un “Mede sin condicionalidad” en conocer la documentación que genera la misma institución, pero entonces todas las mentiras caerían por su propio peso.

2.3. El *Recovery Fund*, o la revolución para que todo siga igual

Ante la enorme magnitud de una crisis económica inesperada, las demandas de una respuesta fiscal ambiciosa a escala europea, complementarias con la artillería monetaria desplegada por el BCE, se hicieron oír desde el primer momento entre ciertos sectores de las élites europeas. Como si de una vuelta al pasado se tratase, y la larga década de crisis de la Unión Europea nunca hubiese tenido lugar, las viejas discusiones sobre la siempre pendiente integración fiscal volvieron al escenario europeo. En el fondo: el temor a una salida en falso de la crisis que conduzca a un nuevo ciclo de endeudamiento, austeridad y populismo. Por eso, junto a la suspensión de las reglas fiscales (que volverán más tarde o más temprano), los préstamos con condicionalidad (MEDE y SURE) y los avales del Banco Europeo de Inversiones (BEI), tanto las élites mediterráneas como los sectores más favorables a una mayor

federalización europea aspiraban a un nuevo instrumento fiscal europeo que dejara atrás los fantasmas del pasado. La crónica del periodo que va entre la formulación de estas altas expectativas de una mutualización de la deuda en marzo y abril de 2020 y la realidad de los nuevos presupuestos acordados en el Consejo Europeo de julio de 2020 es la historia del fracaso de las posiciones más ambiciosas. En efecto, aunque la Unión Europea previsiblemente aumentará su capacidad de financiación de programas y proyectos en los próximos años, lo cierto es que no se puede hablar propiamente de un “salto cualitativo” en el proceso de integración europea, en el sentido de una ampliación de las competencias de la UE.

La tentativa de los “coronabonos” buscaba dar un nuevo paso en esta dirección federalista. Retomando la vieja idea de los “eurobonos”, formulada en el contexto de la crisis de deuda soberana de 2010-2012, la propuesta pretendía una mutualización de las deudas de los Estados miembros. Con la emisión de bonos europeos para financiar los desequilibrios fiscales de los países del sur, los Estados mediterráneos podrían aprovecharse de la solvencia de los Estados del norte para obtener recursos con vistas a desarrollar planes de estímulos ambiciosos para mantener a flote sus economías nacionales. En este punto, es preciso recordar que los países sureños, que son, por otra parte, los más afectados sanitaria y económicamente por la pandemia de la Covid-19, apenas cuentan con margen de endeudamiento y “sobreviven”, como ya hemos apuntado, gracias a las políticas monetarias expansivas del BCE. Por eso, para estos países el mayor o menor alcance de la respuesta colectiva europea prefigura en cierto modo la gravedad que el impacto económico de esta crisis tendrá en los años venideros.

Sin embargo, la solución de los “coronabonos” contó desde el principio con la oposición frontal de algunos Estados miembros, entre ellos Alemania y los Cuatro Frugales (Holanda, Austria, Dinamarca y Suecia). En este sentido, más que un estancamiento de las negociaciones, la discusión sobre los “coronabonos” no pasó del punto de partida. En una entrevista concedida al periódico económico Handelsblatt el 24 de marzo de 2020, el Ministro de Economía de Alemania, Peter ALTMAIER (2020), declaraba que «Die Diskussion über Euro-Bonds ist eine Gespensterdebatte». En esa misma entrevista, preguntado por la posibilidad de un nuevo “Plan Marshall para Europa”, como pedía entonces el Presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, el Ministro Altmaier respondía tajante: «Innovation ist wichtiger als Subvention, und genau dafür werden wir Weichen stellen». En definitiva, al igual que había ocurrido en la crisis de deuda soberana de 2010-2012, el debate en torno

a los eurobonos fracasó nuevamente por el rechazo de los países más prósperos de la Unión Europea a asumir los desequilibrios financieros de los países más endeudados. Como ya apuntó Paul Volcker, antiguo Presidente de la Reserva Federal de EE.UU., en 2012: «Europe is at an Alexander Hamilton moment, but there's no Alexander Hamilton in sight» (WHEATLEY, 2012)⁵⁴.

Tras el fracaso de los “coronabonos” se propusieron nuevos mecanismos de mutualización de deuda de carácter temporal para hacer frente a la pandemia. A diferencia de la propuesta anterior, no se buscaba supranacionalizar la deuda previa de los Estados miembros, sino crear un fondo de recuperación europeo financiado por deuda emitida por la Unión Europea — entre otros VERHOFSTADT y GARICANO (2020) o GIAVAZZI y TABELLINI (2020)—. Sobre esta base, el Gobierno de España impulsó una nueva propuesta para un fondo europeo de recuperación de 1,5 billones de euros de transferencias y subvenciones financiados a partir de emisiones de deuda perpetua de la Comisión Europea (DOMBEY, 2020). El Ministerio de Asuntos Económicos de España (país altamente endeudado, con un déficit fiscal primario cronificado desde 2009 y que en el segundo trimestre del año ha perdido el 18,5% de su PIB, el dato más alto de la Unión Europea) pretendía así ofrecer una propuesta más aceptable para los países más reticentes a la mutualización de deuda, que, aunque contó con el respaldo del gobierno francés (REUTERS, 2020), de la prensa internacional (SANDBU, 2020) y de personajes relevantes del mundo financiero (SOROS, 2020), no convenció a los frugales.

Nuevamente, la desconfianza hacia una mutualización de la deuda, aunque sea de carácter temporal, frenó la nueva propuesta. Quizás nadie como el Presidente del Bundesbank, Jens Weidmann, ha expresado con tanta claridad el rechazo de Alemania y los frugales a la mutualización de deuda. En una entrevista en el Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Weidmann declaró que: «we must not succumb to a debt illusion: just because debt is incurred at the European level and does not appear in national statistics, does not mean that it has disappeared. At the end of the day, debt has to be serviced and repaid by the taxpayer» (WEIDMANN, 2020). En su opinión, el alcance de un plan de recuperación europeo no puede ir más allá del presupuesto de la

⁵⁴ Con “momento Alexander Hamilton” Volcker se refería a la iniciativa de Alexander Hamilton en favor de un gobierno federal fuerte que asumiera las deudas de los Estados tras la independencia de EE.UU. En marzo y abril de 2020, al resurgir del debate en torno a los “eurobonos” (ahora “coronabonos”) la prensa más europeísta sostenía que la Unión Europea se encontraba entonces en su “momento hamiltoniano”.

Unión Europea: «I furthermore believe that the EU budget, which has always been a tool for redistribution, is a suitable means of achieving it. By contrast, I am of the opinion that large-scale, long-term joint borrowing would shift the basic framework and its balance. Such a step would therefore require a more comprehensive move towards integration in order to ensure a balance between joint liability and joint action» (WEIDMANN, 2020).

El fondo de recuperación se ha venido a parecer, finalmente, más a lo que Weidmann apuntaba que a un “momento hamiltoniano”, como vaticinaba la prensa más entusiasta. El fondo de recuperación se ha negociado en el contexto de la discusión en torno al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y su alcance no va más allá del presupuesto de la UE. Como adelantamos al inicio de esta sección, no asistimos a un “salto cualitativo” en el proceso de integración europeo, sino, en principio, a una ampliación cuantitativa del presupuesto europeo. Ante unas negociaciones que amenazaban con bloquearse de forma indefinida, Merkel y Macron pactaron un fondo de recuperación de 500.000 millones de euros de subvenciones y transferencias (1 billón de euros menos que la propuesta del Gobierno de España) financiado con deuda emitida por la Comisión Europea, aprovechando su alta calificación crediticia, que sería posteriormente devuelta a través de las aportaciones de los Estados al presupuesto de la Unión (FLEMING, MALLET y CHAZAN, 2020). La iniciativa del eje París-Berlín despejó el camino para un fondo europeo de respuesta a la crisis de la COVID-19 al distanciarse Alemania de las tesis más ortodoxas defendidas por los frugales, quienes rechazaban cualquier tipo de transferencia directa de fondos (BRUNSDEN y FLEMING, 2020).

Finalmente, tras una maratoniada cumbre de cuatro días y con negociaciones frustradas a sus espaldas desde hace meses, el Consejo Europeo llegó finalmente a un acuerdo el 21 de julio 2020 con unas decisiones que fueron inmediatamente recibidas por la opinión publicada como “históricas”, a la altura del inicio de una “nueva Europa”. En palabras del presidente Sánchez, «Europa se ha enfrentado a un reto histórico y ha sabido responder con un acuerdo histórico» (LA MONCLOA, 2020b). La principal conclusión del acuerdo afectaba al nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) — para los años 2021-2027 — el cual se reforzaba con los instrumentos del *Next Generation UE*, donde se incluían los Fondos de Reconstrucción o *Recovery Fund*, con un valor total de 672.500 millones de euros, 360.000 millones en préstamos y 312.500 millones en subvenciones (no está de más recordar, ya que a veces la amnesia europea también es “histórica”, cuánto dista esta cifra del acuerdo franco-alemán escenificado en mayo, el cual hablaba de un fondo de 500.000

millones de euros, sí, pero exclusivamente en forma de subvenciones o ayudas directas). Desde entonces, el espectro de “los fondos europeos” ha sobrepasado los movimientos políticos de los últimos meses en todos los países del viejo continente, como el “maná europeo” que impulsaría la recuperación económica de la crisis pandémica y, no solo eso, sino también la “modernización”, la “transformación”, el “*Green New Deal*”, la “digitalización” y todas las *mots d'ordre* habituales de la jerga europea que, como sabe el lector, es también la de nuestros países.

En el caso español, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia otorga 140.000 millones de euros en total, 67.500 en forma de subvenciones o ayudas directas y 72.500 como préstamos para los próximos años. Tales cifras se basan en dos criterios de distribución relativos a las tasas de desempleo y la caída del PIB: «La clave de reparto de los compromisos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para los años 2021-2022 se establecerá con arreglo a la propuesta de la Comisión. Con respecto a la clave de reparto para el año 2023, el criterio de desempleo durante el periodo 2015-2019 se sustituye, en igual proporción, por la pérdida del PIB real registrada durante 2020 y por la pérdida acumulada del PIB real registrada durante el periodo 2020-2021 y esta se calculará a más tardar el 30 de junio de 2022» (CONSEJO EUROPEO, 2020). La “nueva Europa” que muchos anunciaron se encargaba de recordar en el documento que la respuesta es «excepcional a circunstancias temporales» y que, por tanto, «la facultad conferida a la Comisión para contraer empréstitos está claramente limitada en cuanto a su magnitud, duración y alcance», con un endeudamiento neto nuevo que cesará en 2026 y cuyo único fin es «hacer frente a las consecuencias de la crisis de la COVID-19». La imagen de una UE que se endeuda para obtener recursos financieros fue celebrada con entusiasmo — ante la ausencia del tan esperado “momento hamiltoniano”, de nuevo la amnesia histórica — como una nueva etapa en el modo europeo de afrontar las crisis. Sin embargo, como veremos a continuación, la respuesta no solo es considerablemente modesta sino que entraña grandes peligros.

Modesta porque, como ha afirmado el colectivo italiano de economistas CONIARE RIVOLTA (2020), «i nuovi aiuti europei, soprattutto se considerati al netto dei contributi che i Paesi beneficiari devono, a loro volta, versare, sono poco più di un pannicello caldo. Ben poca roba davanti a quella che si annuncia come la più profonda crisi economica dall'ultimo dopoguerra». En efecto, es conveniente analizar las cifras a la luz de la contribución anual al presupuesto de la UE y, añadimos nosotros, los sucesivos recortes en partidas

cruciales como el la Política Agraria Común o el Fondo de Cohesión, entre otros. En este sentido, uno de los precios a pagar por llegar al acuerdo fue otorgarles a los países frugales — incluida Alemania — los “rebates” o cheques de compensación (por cierto, calificados por el presidente Sánchez antes de la cumbre como “regresivos e injustos”, para luego no volver a mencionarlos, otra vez la amnesia histórica, *vid.* MASDEU, 2020). Concretamente, para el periodo 2021-2027, el documento del acuerdo señala que «la contribución anual basada en la RNB de Dinamarca, Países Bajos, Austria y Suecia se reducirá mediante correcciones a tanto alzado, y en el contexto de la ayuda para la recuperación y la resiliencia, también se reducirá la de Alemania», con una reducción bruta a precios de 2020 de 377 millones de euros para Dinamarca, 3.671 millones para Alemania, 1.921 millones para Países Bajos, 565 millones para Austria y 1.069 millones para Suecia (*cf.* CONSEJO EUROPEO, 2020, p. 62). A esto debemos sumarle que, con la inminente salida de la UE del Reino Unido, la presión se reforzará sobre el resto de contribuyentes que no han conseguido cheques de compensación: según estimaciones de 2019 España deberá pagar casi 12.000 millones al año a la UE durante el periodo 2021-2027.

Junto a los míticos “rebates” — reclamación histórica del Reino Unido ahora disfrutada por los frugales — prácticamente todos los fondos asociados al presupuesto europeo han sufrido considerables recortes o han desaparecido. En el caso de la Política Agraria Común, un recorte del 10% (especialmente acusado para el apartado de desarrollo rural, con casi un 20%) que significará una pérdida anual de 6.700 millones de euros respecto al presupuesto anterior, a lo que hay que sumar el recorte de un 50% en los fondos New Generation — y que forman parte de la partida de Desarrollo Rural — pasando de 15.000 millones a 7.500 (*cf.* EL ÁGORA DIARIO, 2020). Pero no solo hay malas noticias para el campo. A nivel de política regional, el Fondo de Cohesión — el instrumento cuya pretensión siempre fue reducir las asimetrías y desigualdades económicas entre los Estados miembros — ha visto un recorte del 2.5%, lo cual se ha buscado compensar con la introducción del instrumento *ReactEU*, específicamente centrado en la recuperación socioeconómica frente a las consecuencias de la pandemia. No podemos olvidar tampoco los notables recortes en el programa Erasmus Plus y el Horizonte Europa, el plan científico y de fomento a la investigación, que ha pasado de los 120.000 millones que el Parlamento Europeo proponía desde hace meses a 80.900 millones, lo que ha causado malestar e indignación entre las comunidades científicas y universitarias europeas, como reflejan las palabras

para la revista *Science* de Kurt Dekelelaere, el Secretario General de la League of European Research Universities: «The cuts are a major disappointment and a breach of trust, given European politicians' rhetoric on the importance of research» (WALLACE, 2020). Una suerte similar ha corrido el programa Invest EU, destinado a inversiones sociales, de infraestructura y pymes, que pasa de 30.300 millones de euros a 5.600, mientras que el fondo de solvencia propuesto por Bruselas para empresas en dificultades o en riesgo de quiebra, para el que se pensó una cantidad de 26.000 millones, fue directamente eliminado, y esto el mismo mes de julio en que la Comisión Europea autorizaba a Alemania a inyectar 500.000 millones de euros en su economía para los mismos fines.

Si los recortes al presupuesto de la UE ya suponen un duro golpe al precario carácter redistributivo europeo, esta no es la única señal — ni seguramente la peor — de que en Europa las cosas no han cambiado respecto a la Primera Crisis de la Eurozona. Lo que debería preocuparnos especialmente es un aspecto que, de nuevo, nos recuerda el colectivo italiano de economistas CONIARE RIVOLTA (2020): «Dall'altro, cosa ancor più grave, vengono rafforzati e affinati quei meccanismi di controllo e di imposizione dell'austerità che hanno da sempre caratterizzato, in maniera via via più invasiva, la storia dell'integrazione europea, con un portato di disoccupazione, disagio sociale e precarietà per descrivere il quale non si può far altro che parlare di disastro». A continuación examinaremos de qué modo el *Recovery Fund* trae consigo un reforzamiento y sofisticación de los mecanismos de vigilancia política, control macroeconómico y, en definitiva, *vincolo esterno*, que han caracterizado al largo proceso de integración europea.

Si volvemos al documento de conclusiones del CONSEJO (2020), la sección A18 advierte que una condición para acceder a los fondos de reconstrucción es la siguiente: «Los Estados miembros elaborarán planes nacionales de recuperación y resiliencia que expongan el programa de reformas e inversiones del Estado miembro en cuestión para el periodo 2021-2023». Y, justo después, se añade:

«La Comisión evaluará los planes de recuperación y resiliencia en un plazo de dos meses a partir de su presentación. Los criterios relativos a la coherencia con las recomendaciones específicas por país así como al refuerzo del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro deberán obtener la puntuación más alta de la evaluación. La contribución efectiva a la transición ecológica y digital también será condición indispensable para conseguir una evaluación positiva.

En el caso excepcional de que uno o más Estados miembros consideren que existen desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de las metas y los objetivos pertinentes, podrán solicitar al presidente del Consejo Europeo que remita la cuestión al próximo Consejo Europeo».

Así las cosas, el entusiasmo por unos fondos que según la opinión publicada y política son «a fondo perdido» — con excepción de los préstamos, naturalmente — merece ser matizada. No solo por su sujeción a las políticas “verdes” y “digitales” sino porque también se incluyen reformas “tipo Troika” a nivel de mercado de trabajo y “resiliencia”, que ahora sustituye al viejo “competitividad”. Reformas, insistimos, condición necesaria para acceder al dinero y que contemplan lo que es de facto un derecho a veto — llamado “freno de emergencia” — si algún Estado miembro (pongamos por caso, Holanda) considera que hay “desviaciones” en el cumplimiento de las reformas (de, imaginemos, España). El ordoliberalismo disciplinario de la UE alcanza ahora un blindaje por partida triple: la necesidad de elaborar Planes de Resiliencia, la vinculación de estos con las “recomendaciones” del Semestre Europeo y, finalmente, el derecho a veto de los Estados miembros.

Para hacer operativos estos mecanismos de control, el 16 de agosto 2020 se crea la *Recovery and Resilience Task Force*, encargada de coordinar e implementar el “Recovery and Resilience Facility” y que trabaja en estrecha cooperación con la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea para «coordinar a los Estados miembros en la elaboración de sus planes de resiliencia y recuperación» y al que se le otorga el poder de «coordinate the European Semester in this period of time», así como de «asses the progress made by the Member States in the implementation of the plans and analyse the periodic reports provided for by the legislation» (COMISIÓN EUROPEA, 2020a). En esta dirección, el recién creado Task Force — como parte de la Comisión Europea — presentaba a principios de septiembre el *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans*, un documento donde se recogen las pautas, indicaciones y consejos que cada Estado miembro debe seguir en sus Planes de Recuperación y Resiliencia. De entre los mecanismos de gobernanza económica presentes, a nuestro juicio es especialmente relevante la vinculación de los Planes con el Semestre Europeo: «Member States should look at the *full set of country-specific recommendations* addressed to them by the Council, in particular *under the 2019 and 2020 Semester cycles*» (COMISIÓN EUROPEA, 2020b. El énfasis es nuestro). Nótese la gravedad del asunto: para el desembolso de unos fondos europeos con motivo de la crisis derivada de la COVID-19, la Comisión indica que los Estados miembros deberán cumplir

las recomendaciones del Semestre Europeo no solo del 2020, sino también del 2019, es decir, antes de la pandemia. Recordemos que el Semestre Europeo de 2019 para España contenía indicaciones relativas a cuestiones como la profundización en la reforma laboral, la contención del gasto público, el uso de ingresos extraordinarios para reducir la deuda o la modificación del sistema de pensiones (*vid.* COMISIÓN EUROPEA, 2019).

Si el lector se pregunta qué sucedería en el caso de que un Estado miembro quisiera priorizar otro tipo de políticas públicas, por ejemplo, para afrontar nuevos desequilibrios derivados de la pandemia, lo cierto es que el documento ofrece una respuesta que puede parecer paradójica, a saber, el Task Force podría bloquear el desembolso de los fondos: «Against this background, any prioritisation of country-specific recommendations in the plan should be justified. In particular, it should be indicated why these prioritised challenges are considered more significant to boost the sustainable growth potential of the economy of the Member State and improve its economic and social resilience» (COMISIÓN EUROPEA, 2020b).

A la luz de este tipo de informaciones, el *Recovery Fund* — a pesar de toda la propaganda política que le acompaña — parece el disfraz de la vieja normalidad europea: políticas de austeridad, ortodoxia fiscal y vínculo externo reforzado. No resulta extraño que ante este semejante escenario, incluso una figura política tan profundamente europeísta como Enzo Moavero Milanesi (quien fue Ministro de Asuntos Europeos en los gobiernos Monti y Letta) haya declarado en el *Corriere della Sera* (MOVERLO MILANESI, 2020):

«Così, un singolare effluvio di “soft-law” precorre, con precisazioni, chiarimenti e interpretazioni la formale disciplina del fondo che per ora non c’è. Come è noto, la Commissione ha abitualmente il compito di vigilare sul diritto Ue e di agire contro le violazioni: dunque, le valutazioni preventive che fa hanno notevole influenza, condizionano. Fra le sue recenti prese di posizione, alcune sono di particolare rilievo e almeno tre meritano di essere sottolineate.

[...]

La terza puntualizzazione del documento inietta una nota di apprensione ai Paesi a rischio di una procedura per indebitamento eccessivo (adesso in moratoria, ma per quanto?). Se si trovano in tale procedura d’infrazione e tardano nelle azioni correttive per uscirne, i finanziamenti del *Recovery Fund* potrebbero essere sospesi a guisa di sanzione. Disegno opinabile, dato che sono proprio gli Stati — come la nostra Italia — in maggiore difficoltà di bilancio e quindi, passibili di procedura ad avere più necessità di fondi Ue (straordinari e ordinari). Inoltre, una siffatta condizione incombe sull’avvenire e rende questi Stati ulteriormente subordinati a eventuali future raccomandazioni e prescrizioni macroeconomiche dell’Unione».

Por último, ¿qué hay de los ya citados Planes de Recuperación y Resiliencia? En el caso italiano, las perspectivas de crecimiento son especialmente borrosas si tenemos en cuenta que el Ministro de Economía y Finanzas Gualtieri ya ha señalado en la “Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef) 2020”, aprobada por el Consejo de Ministros y en línea, como no podía ser de otro modo, con el Semestre Europeo 2019 y 2020, que «nell'arco del prossimo triennio il rapporto debito pubblico/PII sarà collocato su un sentiero significativamente e credibilmente discendente» (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 2020). Con estas perspectivas, incluso en IL SOLE 24 ORE (2020) se ha hablado de «una política económica austera che impedisce una crescita solida», título de un artículo firmado por el economista Gustavo Piga que dice a propósito de los datos de la Nadef:

«Questa manovra è stata “venduta” come manovra espansiva, di supporto all'economia. Ma lo è solo rispetto a quanto deciso in primavera del DEF; se guardiamo piuttosto alle scelte complessive del Governo, includendo quelle decisioni, vediamo che –in tempi di Covid!– la posizione del Governo rimane molto restrittiva. Meno austera di qualche mese fa, ma pur sempre molto austera.

[...]

per quanto riguarda l'austerità è semplice, basta tornare ai numeri finali del 2023, quell'avanzo primario in pareggio e quel deficit su Pil che tocca la soglia “critica” del 3% del Pil su cui si è costruita la logica del mal abolito e austero Fiscal Compact. Non sono infatti numeri casuali: sono frutto di quella promessa che il Governo italiano ha fatto, implicita nell'accordo sottostante al Recovery Fund, che l'Italia accede a questi fondi purché... si cimenti nell'austerità richiesta dall'Europa appena fuori dal Covid. Con una mano si dà, con l'altra si leva. Cosa si leva? La crescita».

Por lo que respecta a España, el presidente Sánchez presentó el plan para guiar y canalizar la ejecución de los fondos europeos el día 7 de octubre de 2020, aunque todavía desconocemos cuáles son los Presupuestos Generales del Estado. No obstante podemos hacernos una idea si volvemos al *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans*, ya que el documento contiene algunas informaciones de interés y constituye toda una guía completa y detallada sobre la forma, procedimiento y destino que deben cumplir los Estados miembros en relación a los fondos. Por ejemplo, en la página 12 se aportan incluso ejemplos de qué tipo de reformas son “recomendables”: «pension reforms, labour market reforms [...] reforms improving the business environment [...] and comprehensive reform packages in the green and digital sectors» (COMISIÓN EUROPEA, 2020b). Todo ello, como hemos comentado, en

estricta vinculación con las recomendaciones de 2019 y 2020 del Semestre Europeo⁵⁵. Respecto al tiempo: «the deadline for payment would be end 2026» (COMISIÓN EUROPEA, 2020b), debiendo cumplir los milestones y targets en julio de ese mismo año. En caso contrario, al incumplir una condición, el desembolso de los fondos se congelaría durante ese plazo, pero también ex-post, afrontando incluso la devolución del pago en caso de “irregularidades” (“irregularidades”, insistimos, que no solo están sujetas al juicio de la Comisión Europea sino al poder de veto de cualquier Estado miembro):

«Member States will submit their payment request, and payment will be made if the milestones and targets have been satisfactorily met and the related data reported are indeed reliable. The Commission will control the fulfilment of the conditions for disbursement. To this end, the Member States will accompany each payment claim with the information necessary to allow the Commission to assess the fulfilment of the conditions for disbursement. If the milestones and targets are not satisfactorily met, payments will be suspended and, eventually, the financial contribution could be reduced.

[...]

In case ex-post controls of the Commission reveal that the data provided as evidence that milestones or targets were met was false/incorrect, the Commission will recover a proportionate amount.

When Member State audits find that part of the funds spent by the Member State under the Recovery and Resilience Facility are affected by irregularities, it is the duty of the Member State itself to recover the related amounts from the recipient. However, in case Member States audits find serious irregularities and the Member State does not recover the related amounts, the Commission will recover a proportionate amount from said Member State and/or, to the extent applicable, request an early repayment of the entire or part of the loan support» (COMISIÓN EUROPEA, 2020b p. 21 y pp. 37-38).

Existe además un requisito realmente extraño en cuanto a su papel en el conjunto del documento, pero que ofrece una curiosidad realmente deliciosa para quien analice la Unión Europea desde la perspectiva de una nueva forma de hegemonía y, por tanto, de producción de consenso, nos referimos a un apartado dedicado exclusivamente a la «communication» que dice lo siguiente:

⁵⁵ Por cierto, ya en 2018 desde el think tank Bruegel (EFSTATHIOU, WOLFF y PORCARO 2018) se decía sobre el Semestre Europeo que no era lo suficientemente eficaz porque algunos Estados «toman decisiones soberanas mayormente basadas en consideraciones nacionales». ¡Cómo se atreven!

«The Recovery and Resilience Plans should include a national communication strategy to ensure the public awareness of the Union funding. The contribution of EU funding should be communicated and given clear visibility for the overall plan and for each reform» (COMISIÓN EUROPEA, 2020b, p. 34). La UE, acaso alertada por los “errores de comunicación” (Almunia *dixit*) cometidos con Grecia en la Primera Crisis del Euro, parece ser consciente de la necesidad de aumentar e intensificar la propaganda, por si en los próximos años los “larger social costs” (de nuevo, palabra de Almunia) acaban escapando del mundo de la comunicación política a la dura realidad.

Conclusión: España, entre la esperanza y la resignación ante la reconstrucción europea

«Estamos todos en la misma tormenta, pero no en el mismo barco», esta frase servía de título para un artículo del Financial Times (FETT, 2020) sobre la pandemia y sus efectos socio-económicos. Lo mismo podría decirse sobre la actual situación de una Unión Europea que — partiendo de asimetrías económicas ya difícilmente considerables como meros “déficits” sino más bien como expresión de su verdadera naturaleza — ha afrontado esta crisis de una manera heterogénea y desigual. El mismo medio, en otro artículo, alertaba de una recuperación europea que no hará más que aumentar las ya de por sí profundas divergencias. Así las cosas, la “Europa a dos velocidades” no parece un accidente en el largo proceso de integración, sino la esencia misma de una organización supranacional cuya disfuncionalidad institucional y ordoliberalismo disciplinario han sembrado una geografía de la desigualdad a lo largo de todo el viejo continente difícilmente reparable. Las fortuitas circunstancias de una pandemia no vienen sino a confirmar lo que ya sabíamos.

De ahí que el principal objetivo de este artículo no haya sido más que hacer un ejercicio de anamnesis. La anterior crisis del euro está aún demasiado cerca como para que haya sido olvidada, especialmente en aquellos países que aún arrastran sus secuelas bajo la forma de un alto endeudamiento, unas sobrecogedoras cifras de desempleo juvenil o unos depauperados servicios públicos. Sin embargo, el proyecto europeo siempre se ha caracterizado por ser maestro en el arte del ilusionismo. Contemplando el gran teatro de la política europea no es difícil albergar siempre una esperanza, aunque sea tras un rosario de frustraciones. Quizá se deba a que, a diferencia de lo que ocurre en la política nacional, nos resulta más difícil adivinar que se esconde en las

tramoyas europeas. Por eso, sólo a partir de un análisis general de la estructura política, económica y social europea es posible comprender — intentarlo, al menos — nuestro presente. Silenciar el ruido mediático, desoír los cantos de sirena de la ideología dominante y asumir sine ira et studio la difícil tarea de reconstruir un marco teórico de la realidad europea como momento previo a una mirada sobre la actualidad. Eso es lo que hemos intentado hacer aquí.

Pero también hemos querido perfilar el horizonte de una crisis del proyecto europeo que parece inminente, si es que no ha llegado ya y todavía no la hemos reconocido. No nos engañemos: ciertamente se ha producido en la Unión Europea un cierto cambio de actitud — al menos, un cambio de discurso—, pero no es suficiente. A lo largo de estas páginas hemos intentado mostrar cómo el arsenal monetario y fiscal desplegado por las instituciones europeas está diseñado de tal manera que refuerza las relaciones de subalternidad entre Estados: una política monetaria sujeta a una permanente temporalidad, que impide llevar a cabo ambiciosos programas de modernización económica; una línea de créditos aparentemente no sujeta a condicionalidad alguna, que, sin embargo, abre la puerta al disciplinamiento fiscal; un fondo de inversiones para la recuperación económica — aún por venir — que, en fin, más allá de su limitado alcance y el dudoso efecto de sus proyectos — inversiones limitadas sin un horizonte de financiación sostenida—, exige programas de reformas que recuerdan la peor época de las políticas de austeridad. La respuesta europea no es sino otra vuelta de tuerca a una constitución política y económica europea que se caracteriza por la perpetuación de la inestabilidad y una política de crisis permanente. Cuando aún no hemos superado del todo la Primera Crisis del Euro, las disfuncionalidades de la integración económica y monetaria amenazan con una Segunda Crisis del Euro, que esta vez será, probablemente, peor. Su origen está en una recesión de tal alcance que, en el caso de España, no se recordaba desde la Guerra Civil, pero los factores determinantes del descalabro serán el alto endeudamiento al que se sometió a los países mediterráneos en la anterior crisis europea, la erosión de un tejido productivo muy segmentado—gracias, entre otras cosas, a la destrucción planificada de los grandes monopolios públicos—, la desigual ayuda estatal a unas empresas en apuros, y al constreñimiento de la autoridad bancaria central a un marco normativo que se ve obligado a esquivar para poder cumplir su función de prestamista de último recurso.

Desconocemos cuál es el horizonte de crisis que nos espera: cuál será su alcance, cuánto durará, cómo se responderá. Nos atrevemos a pronosticar,

eso sí, quiénes serán los damnificados: Italia, España, Portugal, Grecia, tal vez incluso Francia. No podemos descartar que también los países más beneficiados por el proceso de integración — y que se verán más beneficiados por la crisis pandémica en el contexto geopolítico europeo — lleguen a temer un horizonte oscuro, como ocurrió durante los peores días de la moneda común en la Primera Crisis del Euro.

No obstante, España no puede permitirse expiar su culpa con una crítica autocomplaciente y fatalista de su posición en la Unión Europea. La frase orteguiana “España es el problema, Europa la solución” sigue siendo hoy — al igual que su contraria — tan falsa como siempre, y la actual coyuntura socio-política más bien nos inclina a decir: “España como problema, Europa también”. Los dos elementos de la frase (solo comprensible como un juicio filosófico, aunque se haya querido ver en ella todo un programa político) no ofrecen diagnósticos unívocos y definitivos, más bien están codeterminados dialécticamente entre sí formando un único nódulo de problemas. Por un lado, Europa como problema. Encontrar una salida progresiva al interregno planteado por la crisis pandémica — a través de políticas expansivas, aumento de la inversión pública, nacionalización de bancos y empresas estratégicas, programa de empleo garantizado, monetización de la deuda, etc. — resulta literalmente imposible en el interior de una Unión Europea cuyas reglas monetarias, fiscales y políticas cierran el camino de cualquier política económica destinada a afrontar un shock externo de estas dimensiones. Por otro, España como problema. Nuestro país padece la ausencia de una clase política capaz de afrontar una crisis de estas dimensiones, de la oposición al Gobierno, y esto incluye por tanto a la fuerza “de cambio” que surgió al calor de la Primera Crisis del Euro y sus políticas de austeridad, hoy encargada de gestionar la segunda, y que sobrevive atrapada en un funesto callejón sin salida: la irrelevancia política o la eterna subalternidad respecto al PSOE, un partido que ha repetido con Podemos — por mucho que conserve su estructura orgánica — la operación de transformismo que llevó a cabo con el PCE durante la Transición.

Respecto al tema que a lo largo de este artículo nos ha ocupado, la manera en que la izquierda española ha recibido el acuerdo europeo en comparación con los otros partidos de izquierdas puede ser muy ilustrativa. El secretario general de la formación morada decía a propósito del acuerdo que, si bien la anterior crisis se vio protagonizada por «austeridad, hombres de negro y exigencias de recortes sociales», en este caso se ha tomado un rumbo que «va en una dirección diametralmente opuesta a lo que vimos en la última década»,

como ejemplo de esta nueva dirección Pablo IGLESIAS (2020b) hablaba de «los “eurobonos”, que parecían inviables hace unos años, ahora son una realidad y servirán para afrontar esta crisis de forma distinta, sin recortes»... ¡Sin que existan los eurobonos ni siquiera se hayan mencionado en el acuerdo europeo! No sabemos si se trata de otro significativo vacío que añadir a una lista ya demasiado larga, pero sin duda es una deformación de la realidad que tiene un nombre más prosaico y menos laclausiano: mentira. Y esto no solo es fácilmente comprobable leyendo los documentos europeos, no solo lo decimos nosotros, sino también el cofundador de Podemos y diputado en el Parlamento Europeo Miguel Urbán: *«los hombres de negro se visten de gris oscuro. No hay relato que esconda que estamos ante un acuerdo totalmente insuficiente, sin eurobonos, cargado de condicionalidades y que no modifica ni un ápice la estructura económica neoliberal de la Unión Europea (...) este acuerdo no solo no está a la altura de las necesidades reales de una economía europea golpeada por la pandemia, sino que además sienta las bases para los futuros recortes de derechos y contrarreformas que pagarán las clases populares»* (citado en GARÍ, 2020. El énfasis es nuestro).

Eso por lo que respecta a Podemos. Por su parte, el secretario general del Partido Comunista de España, Enrique Santiago, valoró de forma positiva «los efectos que tendrá para España el “acuerdo aceptable” alcanzado por los Estados de la Unión Europea» y culpó a la «derecha» de haber intentado sabotear las negociaciones (IZQUIERDA UNIDA, 2020). ¿Cómo han reaccionado los partidos comunistas de tres países de la Eurozona como Portugal, Francia y Grecia? En una dirección totalmente opuesta que debería hacernos reflexionar sobre la anomalía española. En el caso portugués, el dirigente del PCP João Ferreira afirmaba que «mais do que as profundas fracturas e contradições que percorrem a União Europeia, a reunião do Conselho Europeu evidenciou a própria natureza de um processo de integração intrinsecamente gerador de desigualdades, divergências e assimetrias» que acaba con «qualquer perspectiva de solidariedade entre Estados, que na prática se confirma como inexistente», y preveía «à imposição do receituário neoliberal da UE, de que é parte integrante o ambicionado aprofundamento de “reformas estruturais”, de que são exemplo, o ataque a direitos laborais e aos sistemas públicos de segurança social» (AVANTE, 2020). En un comunicado, el PARTIDO COMUNISTA DE FRANCIA (2020) señalaba que el plan europeo «va soumettre plus encore les Etats aux exigences des marchés financiers et donc à des politiques d’austérité mortifères». Y para el PARTIDO COMUNISTA DE GRECIA (2020), «las decisiones de la cumbre pronostican nuevas cargas y grilletes para los pueblos de

Europa», lo que «será posible gracias al marco anti-popular de la UE y a los nuevos mecanismos de supervisión y decisión». A la luz de estas declaraciones, dejamos a juicio del lector valorar de qué parte está la verdad.

En fin, como decía el Gramsci ordinovista en una coyuntura muy específica pero cuyo sentido sigue estando vigente en nuestros días, «la crisi economica e politica in cui si dibatte la società italiana non può essere spiegata e non può essere risolta che in un sistema mondiale» (GRAMSCI, 1975, p. 252). Igualmente vivo está su reconocimiento en los Quaderni de una de las grandes aportaciones del materialismo histórico: pensar lo internacional a la luz de lo nacional como «combinazione “originale” unica (in un certo senso) che in questa originalità e unicità debe essere compresa e concepita se si vuole dominarla e dirigerla». El pasaje es célebre, pero recordamos su núcleo: «il punto di partenza è “nazionale” [...]. Ma la prospettiva è internazionale e non può essere che tale» (GRAMSCI, 1975, pp. 1728-1729/Q 14, §68). Por un lado, pensar de una manera nacional nuestro papel en Europa es urgente o de lo contrario — quién sabe si ya es demasiado tarde — la pasividad e inmovilidad del “mal menor” ocuparán el lugar de cualquier horizonte transformador posible. Por otro lado, sin una concepción internacional de las transformaciones en la desglobalización capitalista en marcha y la inserción de los países periféricos en el sistema económico europeo, cualquier solución nacional será una ciega utopía. Comprender el entrecruzamiento de ambas cuestiones para poner en marcha procesos de transformación social efectivos y duraderos siempre fue necesario, actualmente — en mitad de una crisis de dimensiones inéditas — es una obligación. Esperamos que el artículo que aquí termina sea una modesta aportación a este debate.

Referencias bibliográficas

20 MINUTOS, 2015

Pablo Iglesias: “La troika ha lanzado una operación de terrorismo financiero contra Grecia”, “20 Minutos” (27 de junio), accesible en: <https://tinyurl.com/3bu4skzx>.

AGUILAR, PABLO — ARCE, ÓSCAR — HURTADO, SAMUEL *et AL.*, 2020

La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo frente a la crisis del COVID-19, “Documentos Ocasionales”, n.º. 2026, Banco de España, Madrid 2020.

ALARCÓN, NACHO, 2020a

Los fondos europeos no llegarán pronto: ¿Ha llegado el momento de hablar del MEDE?, “El Confidencial” (10 de octubre), accesible en: <https://tinyurl.com/48ydzfdw>.

ID. 2020b

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

Miedo al “día después” en la ayuda europea: por qué el MEDE tiene estigma y el SURE no, “El Confidencial” (23 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/ym5z4643>.

ALONSO, CRISTINA, 2020

El Gobierno admite que ya ha gastado el crédito de la UE con los ERTE 'en el aire', “La Información” (10 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/uyemb65c>.

ALTMAIER, PETER, 2020

Interview: Wirtschaftsminister Altmaier: «Die Diskussion über Euro-Bonds ist eine Gespensterdebatte» (entrevista con Moritz Koch, Thomas Sigmund und Klaus Stratman), “Handelsblatt” (24 de marzo), accesible en: <https://tinyurl.com/yh47c35z>.

ANDERSON, PERRY, 2011

The New Old World, Verso, Londres.

ARNOLD, MARTIN, 2020

Europe's “zombie” recovery will fall behind US, Deutsche Bank warns, “Financial Times” (2 septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/h3zs9c2x>.

AVANTE, 2020

Sobre as conclusões do recente Conselho Europeu, João Ferreira, dirigente do PCP, “Avante”, n.º. 2434 (23 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/a5w5e7xm>.

AZZARÀ, STEFANO G., 2014

Democrazia cervasi, Imprimatur, Reggio Emilia.

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE), 2004

The Monetary Policy of the ECB, accesible en: <https://tinyurl.com/9v2d8x2n>.

ID., 2010

ECB decides on measures to adress severe tensions in financial markets, 10 de mayo, accesible en: <https://tinyurl.com/b63khpk5>.

ID., 2012a

Verbatim of the remarks made by Mario Draghi, Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference un London, 26 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/mt9fmtcs>.

ID., 2012b

Características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa, 6 de septiembre, accesible en: <https://tinyurl.com/2v28mzww>.

ID., 2020a

Press Release on Monetary Policy Decisions, 12 de marzo, accesible en: <https://tinyurl.com/3e2duuyk>.

ID., 2020b

Press Release on Monetary Policy Decisions, 4 de junio, accesible en: <https://tinyurl.com/56rmw9w>.

BARBA, ALDO — PIVETTI, MASSIMO, 2016

La scomparsa della sinistra in Europa, Imprimatur, Reggio Emilia.

BARRA CARACCILO, LUCIANO, 2020

Lo strano caso Italia. Breviario di politiche economiche nella crisi del globalismo istituzionale aggiornato all'emergenza coronavirus, Eclettica, Massa.

BARTOLINI, STEFANO, 2007

Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union, Oxford University Press, Oxford 2007.

BAYÓN, JUAN CARLOS, 2007

Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea, “Anuario de filosofía del derecho”, Vol. 24, pp. 111-137.

BELLOFIORE, RICCARDO — GARIBALDO, FRANCESCO — HALEVI, JOSEPH, 2011

The global crisis and the crisis of European neomercantilism, “Socialist Register”, Vol. 47, n° 1, pp. 121-146.

BIEBRICHER, THOMAS, 2014

The return of ordoliberalism in Europe: notes on a research agenda, “Rivista quadrimestrale on-line: www.i-lex.it”, Vol. 21, pp. 1-24.

BIEBRICHER, THOMAS y VOGELMANN, FRIEDER (A CURA DI), 2017

The birth of austerity: German ordoliberalism and contemporary neoliberalism, Rowman & Littlefield International, Lanham.

BONEFELD, WERNER, 2017

Authoritarian liberalism: From Schmitt via ordoliberalism to the Euro, “Critical sociology”, Vol. 43, n° 4-5, pp. 747-761.

Id., 2018

Stateless Money and State Power: Europa as ordoliberal Ordnungsgefüge, “History of Economic Thought and Policy”, Vol. 1, pp. 5-26.

Id., 2019

Ordoliberalism, European Monetary Union and State Power, “Critical Sociology”, Vol. 45, n° 7-8, pp. 995-1010.

BRUNSDEN, JIM y FLEMING, SAM, 2020

EU divisions laid bare by 'frugal four' recovery proposal, “Financial Times” (24 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/vuekvxda>.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVERFG), 2020

Judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15, paras. 1-237, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915.

CAFRUNY, ALAN y RYNER, MAGNUS, 2003

A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.

CAMARERO, JOSÉ MARÍA, 2020

Garamendi, a favor de que España solicite el rescate y en contra de subir los impuestos, “El Comercio” (19 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/4texh7hv>.

CANFORA, LUCIANO, 2018

La Democrazia. Storia di un'ideologia, Laterza, Roma/Bari.

CARVAJAL, ROSA, 2020

El hombre de los 300.000 millones de euros, “La Razón” (12 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/xecjtnyh>.

CASADO, PABLO [Twitter], 2020

Sánchez admite que es incapaz de superar la crisis hasta el 2023. A pesar de la ingente ayuda de la UE con 300.000 millones€ del FRR, BCE, BEI, SURE y MEDE. No podemos ser cómplices de otro gobierno socialista que se rinde al paro masivo. Hay un PlanB pero se niegan a impulsarlo, accesible en: <https://tinyurl.com/wnaz72c2>.

CAYLA, DAVID, 2019

The Rise of Populist Movements in Europe: A Response to European Ordoliberalism?, “Journal of Economic Issues”, Vol. 53, n° 2, pp. 355-362.

CERNIGLIA, FLORIANO — SARACENO, FRANCESCO, 2020

Il ricorso al Mes è facile, ma non offre garanzie di crescita sul lungo periodo, “Il Sole 24 Ore” (3 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/ydvvcuxm>.

CESARATTO, SERGIO y STIRATI, ANTONELLA, 2010

Germany and the European and Global Crises, “International Journal of Political Economy”, Vol. 39, n° 4, pp. 56-86.

CESARATTO, SERGIO, 2012

“Il vecchio e il nuovo della crisi europea”, in S. Cesaratto e M. Pivetti (a cura di), *Oltre l'austerità*, MicroMega, Roma.

ID., 2018

Chi non rispetta le regole? Italia e Germania. Le doppie morali dell'euro, Imprimatur, Reggio Emilia.

COMISIÓN EUROPEA, 2019

Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España, 5 de junio, accesible en: <https://tinyurl.com/3f6druy>.

ID., 2020a

Recovery and Resilience Task Force, accesible en: <https://tinyurl.com/wthczrv9>.

ID., 2020b

Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, 17 de septiembre, accesible en: <https://tinyurl.com/3fcp6emp>.

ID., 2020c

La Comisión Europea emitirá bonos SURE de la UE por un importe máximo de 100 000 millones EUR en forma de bonos sociales, 7 de octubre, accesible en: <https://tinyurl.com/26j62jvs>.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

COMISIONES OBRERAS (CC.OO.), 2020

CCOO valora positivamente la aprobación del fondo de recuperación europeo, 21 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/zaf5z36b>.

COMMITTEE ON ECONOMIC AND MONETARY AFFAIRS, 2020

Monetary Dialogue with Christine Lagarde, President of the European Central Bank (pursuant to Article 284(3) TFEU), Brussels, 8 June, accesible en: <https://tinyurl.com/3ekrkmyc>.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2020

Conclusiones para la reconstrucción social y económica, accesible en: <https://tinyurl.com/5m8p34x4>.

CONIARE RIVOLTA, 2020

Quell'inspiegabile euforia sul Recovery fund, 26 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/chm9dje6>.

CONSEJO DE EUROPA, 2018

Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, 6 de noviembre, accesible en: <https://tinyurl.com/74mzhueb>.

CONSEJO EUROPEO, 2020

Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio) – Conclusiones, 21 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/3f66kwdt>.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, 2015

DF Fisma's lobby meetings: corporate bias and access for unregistered lobbyists, 17 de diciembre, accesible en: <https://tinyurl.com/jays3sw4>.

DAHL, ROBERT, 1994

A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizens Participation, "Political Science Quarterly", Vol. 109, n°. 1, pp. 23-34.

D'ANGELILLO, MASSIMO, 2016

"Maastricht e la matrice dell'economia tedesca", in A. Barba, M. D'Angelillo, S. Lehndorff, L. Paggi, A. Somma (a cura di), *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, DeriveApprodi, Roma.

DANI, MARCO y MENÉNDEZ, AGUSTÍN JOSÉ, 2020a

"La condizionalità all'incrocio tra MES e Two-Pack", in A. Mangia (a cura di), *Mes. L'Europa e il trattato impossibile*, Scholé, Editrice Morcelliana, Brescia.

Id., 2020b

Las razones de un no rotundo al MEDE, "CTXT" (3 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/38j95hvd>.

DELL'ARICCIA, GIOVANNI; RABANAL, PAU y SANDRI, DAMIANO, 2018

Unconventional Monetary Policies in the Euro Area, Japan, and the United Kingdom, "Journal of Economic Perspectives", Vol. 32, n°. 4, pp. 147-172.

Materialismo Storico, nº 2/2020 (vol. IX)

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2020

Sesión de la Diputación Permanente núm. 3 celebrada el martes 25 de agosto, accesible en: <https://tinyurl.com/ymmrprks>.

DOMBEY, DANIEL, 2020

Spain calls for €1.5tn EU recovery fund to 'protect internal market', “Financial Times” (21 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/ypaxuc9s>.

DOMBROVSKIS, VALDIS y GENTILONI, PAOLO [Comisión Europea], 2020

Carta al Presidente del Eurogrupo Mário Centeno (Bruselas, 7.05), accesible en: <https://tinyurl.com/ykzz5m9y>.

DULLIEN, SEBASTIAN y GUÉROT, ULRIKE, 2012

The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis, European Council on Foreign Relations, Londres.

EFTATHIOU, KONSTANTINOS; WOLFF, GUNTRAM B; Y PORCARO, GIUSEPPE, 2018

Is the European Semester effective and useful?, “Bruegel” (13 de junio), accesible en: <https://tinyurl.com/64fnkhfc>.

EL CONFIDENCIAL, 2020

Calviño no ve “problemas de financiación” y solo recurrirá al MEDE por “interés general”, “El Confidencial” (14 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/fy98hac2>.

CRÓNICA GLOBAL - EL ESPAÑOL, 2020

Firme defensa del Banco de España de los eurobonos: “Si no es ahora, ¿cuándo?”, “Crónica Global - El Español” (26 de marzo), accesible en: <https://tinyurl.com/mykz9af4>.

EL PAÍS, 2020a

Archivo de portadas, accesible en: <https://tinyurl.com/x2pwjppn>.

ID., 2020b

Todos los resortes, “El País” (4 de agosto), accesible en: <https://tinyurl.com/4m6ex9uf>.

EL PLURAL, 2020

La última de Vox: compara las protestas en Estados Unidos con los disturbios en Cataluña, “El Plural” (1 de junio), accesible en: <https://tinyurl.com/4kj24p4w>.

EL ÁGORA DIARIO, 2020

El Consejo Europeo ratifica un recorte del 10% en Política Agraria, “El Ágora Diario” (22 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/3hh8pe8m>.

ERCE, AITOR; GARCÍA PASCUAL, ANTONIO y ROLDÁN, TONI, 2020

El MEDE debe ayudar frente a la pandemia: el caso de España, “Nada es gratis” (27 de marzo), accesible en: <https://tinyurl.com/54eurw5c>.

EUROGRUPO, 2020a

Statement on Covid-19 economic policy response, 16 de marzo, accesible en: <https://tinyurl.com/uf5ycb68>.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

ID., 2020b

Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 24 March 2020, 24 de marzo, accesible en: <https://tinyurl.com/3z7tjhp2>.

ID., 2020c

Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 9 April 2020, 9 de abril, accesible en: <https://tinyurl.com/tznjbkky>.

ID., 2020d

Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, 9 de abril, accesible en: <https://tinyurl.com/hujmcczy>.

ID., 2020e

Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support, 8 de mayo, accesible en: <https://tinyurl.com/yt4fuemt>.

ID., 2020f

Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 15 May 2020, 15 de mayo, accesible en: <https://tinyurl.com/c2xerj99>.

ID., 2020g

Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 11 June 2020, 11 de junio, accesible en: <https://tinyurl.com/33emjwj4>.

ID., 2020h

Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support, accesible en: <https://tinyurl.com/3zyt4bkc>.

EXPANSIÓN, 2020a

Regling (MEDE): España se aborriaría 2.000 millones en intereses con sus préstamos, accesible en: <https://tinyurl.com/y4szs555>.

ID., 2020b

Fincas recomienda usar ya los fondos del SURE o el MEDE ante el retraso del fondo de reconstrucción europeo, accesible en: <https://tinyurl.com/jynv4z4t>.

ID., 2020c

El MEDE, la bala en la recámara de la UE contra el golpe económico del coronavirus, accesible en: <https://tinyurl.com/3bt463c5>.

FAZI, THOMAS — IODICE, GUIDO, 2016

La battaglia contro l'Europa, Fazi Editore, Roma.

FAZI, THOMAS y MITCHELL, WILLIAM, 2017

Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World, Pluto Press, Londres 2017.

FAZI, THOMAS, 2020

La truffa del MES “senza condizionalità”, “La Fionda” (5 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/ketmtr8w>.

FEATHERSTONE, KEVIN, 2001

The political dynamics of the vincolo esterno: the emergence of EMU and the challenge to the European Social Model, “Queen’s Papers on Europeanisation”, n° 6, Queens University Belfast, Belfast.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

FERNÁNDEZ-JARDÓN, FRANCISCO, 2020

El proyecto de una sociedad mundial constitucionalizada: la actualización habermasiana del cosmopolitismo kantiano, “Cuadernos salmantinos de filosofía”, Vol. 46, pp. 47-69.

FERNÁNDEZ, JUAN DIEGO, (2020)

OPA sobre Telefónica: Bueno para el IBEX 35 pero no tanto para los accionistas, “Investing.com” (6 de octubre), accesible en: <https://tinyurl.com/2r4kx5uj>.

FLEMING, SAM; MALLET, VICTOR; y CHAZAN, GUY, 2020

Germany and France unite in call for €500bn Europe recovery fund, “Financial Times” (18 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/5y2b49uk>.

FOREIGN POLICY, 2018

The Most Dangerous Man in Europe Is Jens Weidmann, accesible en: <https://tinyurl.com/r3u7wpnu>.

FOX PIVEN, FRANCES, 1997

“Is it global economics or neo-laissez-faire?”, in Sanford, Schram y Neisser, Philip, *Tales of the State: Narrative in Contemporary US Politics and Public Policy*, Rowman & Littlefield, Nueva York, pp. 234-241.

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), 2020

Stoiber schlägt Kompetenzrat vor, “Frankfurter Allgemeine Zeitung” (19 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/n4btb89c>.

FROSINI, FABIO, 2019

Egemonia e rivoluzione passiva nell'Europa di oggi, “Materialismo Storico”, Vol. 1, pp. 147-176.

GARCIA-BERNARDO, JAVIER; FICHTNER, JAN; TAKES, FRANK y HEEMSKERK, EELKE, 2017

Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in the Global Corporate Ownership Network, “Scientific Reports”, Vol. 7, art. n° 6246.

GARÍ, MANUEL, 2020

Salvar los muebles sin apagar el incendio, “Viento Sur” (26 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/47mvayh7>.

GARICANO, LUIS, 2020a

Garicano: “Europa de forma conjunta tiene capacidad de pago para enfrentarse al coronavirus” (entrevista con Juan Sanbermelando), “El Español” (19 de marzo) accesible en: <https://tinyurl.com/ersrmdfj>.

ID., 2020b

Luis Garicano: “España tiene un problema de credibilidad, no ha hecho los deberes” (entrevista de Alejandra Okese y Antonio Rodríguez), “Voz Pópuli” (27 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/2pve8bdb>.

ID., 2020c

Luis Garicano: “El MEDE es barato y no es un rescate, usémoslo” (entrevista con Juande Portillo), “Cinco Días - El País” (25 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/3wtvyvvtw>.

ID., 2020d

Conferencia Magistral Luis Garicano, “Fundación Rafael del Pino” (26 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/2aumkmf6>.

ID., 2020e

Luis Garicano: “Sería catastrófico para la UE que España gastara mal los fondos europeos” (entrevista con Luis Pellicer), “El País” (21 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/2dfp93sw>.

GASPAROTTI, ALESSANDRO y KULLAS, MATTHIAS, 2019

20 years of the Euro: Winners and Losers, cepStudy, Friburgo 2019.

GIACCHÉ, VLADIMIRO, 2014

Il mito della riunificazione tedesca, “Sinistra in rete” (14 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/49w3temk>.

ID., 2019

Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa, Diarkos, Santarcangelo di Romagna.

GIAVAZZI, FRANCESCO y TABELLINI, GUIDO, 2020

Covid Perpetual Eurobonds: Jointly guaranteed and supported by the ECB, “Vox EU” (24 de marzo), accesible en: <https://tinyurl.com/53nwb9wu>.

GÓMEZ, LUCÍA, 2020

¿Rescate? De Cos irrumpen en el debate político y reclama no dramatizar el MEDE, “La Información” (19 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/mjk3rjck>.

GRÄBNER, CLAUDIUS, 2020

The emergence of core-periphery structures in the European Union: a complexity perspective, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy, Linz.

GRAMSCI, ANTONIO, 1975 [1919]

Ritorno alla libertà, firmado A.G., “Avanti!”, ediz. piemontese, 26 giugno 1919, XXIII, n° 176, in *L'Ordine Nuovo (1919-1920)*, Einaudi, Turín, pp. 251-255.

ID., 1975

Quaderni del Carcere, ediz. critica a cura di V. Gerratana, Einaudi, Turín.

GRAUWE, PAUL, 2015

Debt relief for Greece is necessary to avoid a crisis in the Eurozone, “EUROPP” (12 de enero), accesible en: <https://tinyurl.com/34269e2b>.

GREIVE, MARTIN y HILDEBRAND, JAN, 2020

Schäuble fordert Debatte über lockere Geldpolitik der EZB, “Handelsblatt” (17 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/4vtxhtws>.

HABERMAS, JÜRGEN, 2017

Citizen and State Equality in a Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the Pouvoir Constituant Mixte, “Journal of Common Market Studies”, Vol. 55, n°. 2, pp. 171-182.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

ID., 2020

30 Jahre danach: Die zweite Chance, “Blätter für deutsche und internationale Politik” (Septiembre), pp. 41-56, accesible en: <https://tinyurl.com/64254b8c>.

HALEVI, JOSEPH, 2020

Halevi: La crisi tra Recovery Fund e Mes, “r/project”, accesible en: <https://tinyurl.com/3f7yfv82>.

HARVEY, DAVID, 2005

Brief history of neoliberalism, Verso, Londres.

HAYEK, FRIEDRICH AUGUST, 1948

Individualism & Economic Order, University of Chicago Press, Chicago.

HEGEL, GEORG WILHELM FRIEDRICH, 1974 [1824-1825]

“Philosophie des Rechts. Nach der Vorlesungsnachschrift von K. G. v. Griesheim 1824/25”, in K.-H. Ilting (a cura di), *Vorlesungen über Rechtsphilosophie (1818-1831)*, Vol. 4, Frommann-Holzboog, Stuttgart-Bad Cannstatt.

Hellenic League for Human Rights, 2014

Downgrading rights: the cost of austerity in Greece, accesible en: <https://tinyurl.com/2yara2yb>.

HELLER, HERMANN, 2015 [1933]

Authoritarian Liberalism?, “European Law Journal”, Vol. 21, n° 3, pp. 295-301.

HILLEBRAND, RAINER, 2015

Germany and its Eurozone Crisis Policy: The Impact of the Country's Ordoliberal Heritage, “German Politics and Society”, Vol. 33, n° 1, pp. 6-24.

HOLTFRERICH, CARL-LUDWIG, 1999

“Monetary Policy under Fixed Exchange Rates (1948-70)”, en Baltensperger, Ernst y Deutsche Bundesbank (eds.), *Fifty Years of the Deutsche Mark. Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, Oxford University Press, Oxford.

HÖPNER, MARTIN y SCHÄFFER, ARMIN, 2012

Embeddedness and regional integration: Waiting for Polanyi in a Hayekian setting, “International Organization”, Vol. 66, n° 3, pp. 429-455.

IGLESIAS, PABLO, 2020a

Iglesias: “La crisi la pagheranno i ricchi, Spagna e Italia lottano insieme” (Intervista di Francesco Olivo), “La Stampa” (26 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/8mbpvw6h>.

ID., 2020b

Sobre el acuerdo alcanzado en Europa HILO, “Twitter” (21 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/ysn2r8hs>.

IL SOLE 24 ORE, 2020

Bruxelles non vale proprio una MESsa. Edición en papel del 22 de octubre.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

INNERARITY, DANIEL, 2017

La democracia en Europa, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUTIVO DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (IRTCMEDE), 2012

“Boletín Oficial del Estado” (4 de octubre), n°. 239. Sec. I, pp. 70375-70397.

IRUESTE, CLARA, 2020

Por qué España no debe pedir un préstamo del MEDE, “Blog New Deal” (16 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/ij2uj7t>.

IZQUIERDA UNIDA, 2020

Enrique Santiago valora lo alcanzado por el Gobierno en el acuerdo europeo para enfrentar la crisis por el Covid-19 “a pesar de la actitud sabotadora y apátrida de la derecha española”, 29 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/79ppu3v6>.

JESSOP, BOB, 2004

“Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood”, in Bache, Ian y Flinders, Matthew (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford. ID., 2005

The Political Economy of Scale and European Governance, “Tijdschrift voor economische en sociale geografie”, Vol. 96, n°. 2, pp. 225-230.

ID., 2013

“Hollowing out the 'nation-state' and multi-level governance”, in P. Kennett (ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

ID., 2019

Ordoliberalism and Neoliberalization: Governing through Order or Disorder, “Critical Sociology”, Vol. 45, n°. 7-8, pp. 967-981.

LA MONCLOA, 2020a

Sánchez: “Julio debe ser el mes del acuerdo europeo”, Lisboa, 6 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/4xzways9>.

ID., 2020b

Sánchez: “Europa se ha enfrentado a un reto histórico y ha sabido responder con un acuerdo histórico”, Bruselas, 21 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/3n9s8nte>.

LA SEXTA, 2020

Sánchez: *sobre el fondo europeo de reconstrucción, el MEDE*: “No tiene que haber reparo en poder utilizarlo”, “La Sexta” (8 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/xz7ypm6d>.

LAGARDE, CHRISTINE y GUINDOS, LUIS DE, 2020

Press Conference, Frankfurt am Maim, 12 de marzo, accesible en: <https://tinyurl.com/yde2xc6y>.

LAPAVTISAS, COSTAS (ed.), 2012

Crisis in the Eurozone, Verso, Londres.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

LAPAVITSAS, COSTAS — FLASSBECK, HEINER (ed.), 2015

Against the Troika. Crisis and Austerity in the Eurozone, Verso, Londres.

LAVAL, PIERRE — DARDOT, CHRISTIAN, 2013

The new way of the world: on neoliberal society, Verso, Londres/Nueva York.

ID., 2017

La pesadilla que no acaba nunca, Gedisa, Barcelona.

LAZZARATO, MAURIZIO, 2011

La fabbrica de l'homme endetté, Éditions Amsterdam, París.

MACHÓN, MANEL, 2020

Por qué Sánchez no puede presionar más a la Unión Europea, “El Español” (11 de abril), accesible en:

<https://tinyurl.com/vnvkzbpv>.

MANGIA, ALESSANDRO, 2020

“Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali”, in A. Mangia (a cura di), *Mes. L'Europa e il trattato impossibile*, Scholé, Editrice Morcelliana, Brescia.

MASDEU, JAUME, 2020

Piden recortes más drásticos de las ayudas directas de las que plantea Michel en su propuesta de compromiso,

“La Vanguardia” (18 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/yhhnjvsr>.

MAUS, INGEBOURG, 2006

From Nation-State to Global-State, or the Decline of Democracy, “Constellations”, Vol. 13, no. 4, pp. 465-484.

MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD, 2019

European Stability Mechanism Guideline on Precautionary Financial Assistance, accesible en:

<https://tinyurl.com/9jncitr>.

ID., 2020

Evaluation of financial assistance to Greece, accesible en: <https://tinyurl.com/432uc5j4>.

MENDEZ-BARREIRA, VICTOR, 2020

ECB buys Italian Bonds well above capital key in March, “Central Banking” (7 de abril), accesible en:

<https://tinyurl.com/4dx6a6e6>.

MERGELE, LUKAS — HENNICKE, MORITZ — LUBCZYK, MORITZ, 2020

The Big Sell: Privatizing East Germany's Economy, CESifo, Munich.

MERSCH, YVES, 2020

In the Spirit of European Cooperation, Introduction Remarks at the “Salzburg Global Webinar”, 2 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/72jh3d9v>.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 2020

Documento di Economia e Finanza 2020. Nota di aggiornamento, accesible en: <https://tinyurl.com/4swunaau>.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

MORAVSICK, ANDREW, 2002

In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, "Journal of Common Market Studies", Vol. 40, n° 4, pp. 603-624.

MOSS, BERNARD, 2005

Monetary Union in Crisis. The European Union as Neo-liberal Construction, Palgrave Macmillan, Wiltshire.

MOAVERO MILANESI, ENZO, 2020

Recovery Fund, la ripresa frenata dalle incertezze, "Corriere della Sera" (19 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/ch6ezeh5>.

MÜNCHAU, WOLFGANG, 2020

Way the European recovery facility will work is that the net contributors will judge compliance by net recipients. This is worse than the troika. - <http://eurointelligence.com>, accesible en: <https://tinyurl.com/zuzufncz>.

NEDERGAARD, PETER y SNAITH, HOLLY, 2015

"As I Drifted on a River I Could Not Control": The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis, "Journal of Common Market Studies", Vol. 53, n° 5, pp. 1094-1109.

NEYER, JÜRGEN, 2010

Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union, "Journal of Common Market Studies", Vol. 48, n° 4, pp. 903-921.

OBERNDORFER, LUKAS, 2015

"From new constitutionalism to authoritarian constitutionalism: New Economic Governance and the state of European democracy", en Jäger, Johannes y Springler, Elisabeth (eds.), *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures: Critical Political Economy and Post-Keynesian Perspectives*, Routledge, Abingdon 2015.

OFFE, CLAUS, 2009

Governance: An "Empty Signifier"?, "Constellations", Vol. 16, n° 4, pp. 550-562.

OLCESE, ALEJANDRA, 2020

El BCE sólo desplegará toda su artillería si los países recurren al MEDE, "Voz Pópuli" (27 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/zy4bkvmm>.

PARTIDO COMUNISTA DE FRANCIA, 2020

Plan de relance de l'UE: vers plus de fédéralisme et de soumission aux politiques d'austérité (Fabien Roussel - PCF), 21 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/yizzzfse>.

PARTIDO COMUNISTA DE GRECIA, 2020

Για τις αποφάσεις της Συνόδου Κορυφής της ΕΕ σχετικά με το Ταμείο Ανάκαμψης, 21 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/2GjtHjvP>.

PARTIDO POPULAR, 2020a

Nota de prensa: El líder del PP traslada todo su apoyo a Sánchez: “El Estado no puede dejar a nadie detrás y los españoles tienen que tener toda la ayuda para llegar a fin de mes”, 16 de marzo, accesible en: <https://tinyurl.com/rj4jrd3y>.

ID., 2020b

@pablocasado_: “Sánchez dijo ayer que no descarta pedir el rescate del MEDE implicará eso la congelación de las pensiones o recortar el sueldo del os funcionarios como en 2010?”, “Twitter” (10 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/unszusav>.

PESOLE, DINO, 2020

Ecco perché se aumentano i contagi il Mes diventa una scelta obbligata, “Il Sole 24 Ore” (17 de agosto), accesible en: <https://tinyurl.com/dc866sbk>.

PLATAFORMA PYMES, 2020

La compensación de aplazamientos del RDL 7/2020 con la declaración de la renta indigna a los autónomos españoles, 27 de julio, accesible en: <https://tinyurl.com/7k5dcwwe>.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2020

Covid-19, informativa del Presidente Conte al Senato, 21 de abril, accesible en: <https://tinyurl.com/33hfprna>.

RADICE, HUGO, 2014

Enforcing Austerity in Europe: The Structural Deficit as a Policy Target, “Journal of Contemporary European Studies”, Vol. 22, n° 3, pp. 318-328.

RAHMAN, MUJTABA, 2020

Why the recovery fund won't work, “Politico” (7 de Julio), accesible en: <https://tinyurl.com/ytva5txz>.

REGLING, KLAUS, 2020

Europe in crisis: The European Recovery Plan and the role of the ESM, “83th Europaministerkonferenz”, Berl, 9 de septiembre, accesible en: <https://tinyurl.com/u88ntbx9>.

REUTERS, 2020

France backs Spanish EU recovery fund plan in principle - presidential adviser, “Reuters” (22 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/tzshsmwp>.

RUIZ MIGUEL, CARLOS, 2020

Derecho «constitucional» de la Unión Europea, Dykinson, Madrid.

SALMONI, FIAMMETTA, 2020

L'insostenibile 'leggerezza' del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica, “Federalismi.it”, n° 20, pp. 280-313.

SÁNCHEZ BERROCAL, 2020a

Alemania, año cero: orígenes ordoliberales de la Unión Europea y nuevo constitucionalismo disciplinario, “Re-cerca”, Vol. 25, n° 2, pp. 95-115.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

ID., 2020b

Acumulación por desposesión, “Eunomía”, Vol. 19, pp. 258-274.

SÁNCHEZ DEL PINO, FRANCISCO y MONTEJO LÓPEZ, MANUEL, 2015

25 años de la anexión de la RDA. O cómo aquel fascinante suceso determinó nuestras vidas y no para mejor (I), “Rebelión” (21 de octubre), accesible en: <https://tinyurl.com/4ztpbv9r>.

SÁNCHEZ IGLESIAS, EDDY, 2020

El pensamiento gramsciano ante el cambio social contemporáneo, “CTXT” (23 de febrero), accesible en: <https://tinyurl.com/a9sztpb3>.

SANDBU, MARTIN, 2020

The merits of Spain's proposed recovery fund are irrefutable, “Financial Times” (21 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/nrnrtdz>.

SANHERMELANDO, JUAN, 2020

Calviño dice que España no se plantea pedir ayuda del fondo de rescate de la UE, “El Español” (24 de marzo), accesible en: <https://tinyurl.com/ybpzhv7w>.

SASSEN, SASKIA, 2001

¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización, Bellaterra, Barcelona.

SCHÄFER, DAVID, 2016

A banking union of ideas? The impact of ordoliberalism and the vicious circle on the EU banking union, “Journal of Common Market Studies”, Vol. 54, n° 4, pp. 961-980.

SCHARPF, FRITZ W., 2010

“Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States (1996)”, in *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Campus Verlag, Fráncfort del Meno.

SCHNABEL, ISABEL, 2020a

Unequal Scars — distributional consequences of the pandemic, Speech at the panel discussion “Verteilung der Lasten der Pandemie, Deutscher Juristentag 2020, Frankfurt am Main, 18 de septiembre, accesible en: <https://tinyurl.com/2bddp2ya>.

ID., 2020b

Pulling together: fiscal and monetary policies in a low rate environment, Speech at the “Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union”, Frankfurt am Main, 12 de octubre, accesible en: <https://tinyurl.com/nv2c8tz4>.

SCHUMAN, ROBERT, 1950

Declaration, 9 de mayo de 1950, accesible en: <https://tinyurl.com/2yrnuz86>.

SERRA, CARLOTA, 2020

Calviño presiona por los eurobonos: “No es aceptable que cada país reme solo”, “El Nacional.cat” (8/9 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/2zhpkjim>.

SIEDENBIEDEL, CHRISTIAN, 2020a

Weidmann sieht Forderungen des Verfassungsgericht als erfüllt an, “Frankfurter Allgemeine Zeitung” (3 de agosto), accesible en: <https://tinyurl.com/5y6z3cw>.

ID., 2020b

Die EZB und das teure Gemüse, “Frankfurter Allgemeine Zeitung” (22 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/epn38rkv>.

SLOBODIAN, QUINN, 2016

Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism, Harvard University Press, Cambridge.

SOMMA, ALESSANDRO, 2014

La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito, DeriveApprodi, Roma.

ID., 2016

“Maastricht, l'Europa della moneta e la cultura ordoliberal: storia di una regressione politica”, in A. Barba, M. D'Angelillo, S. Lehndorff, L. Paggi, A. Somma (a cura di), *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, DeriveApprodi, Roma.

ID., 2018

Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale, DeriveApprodi, Roma.

ID., 2020

“La Unión Europea en tiempos de coronavirus”, in S. García Long (a cura di), *Derecho de los Desastres: Covid-19*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 1245-1267.

SOROS, GEORGE, 2020

The EU should issue perpetual bonds, “Project Syndicate” (20 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/57vdhmkv>.

STEINBERG, FEDERICO, 2020

Steinberg: “España solo pediría un plan de rescate si hubiera un cierre de mercados” (entrevista con Ana Alonso), “El Independiente” (28 de mayo), accesible en: <https://tinyurl.com/wrs2yvny>.

STIRATI, ANTONELLA, 2020

L'Italia, L'Europa e la crisi da coronavirus, “Marxismo Oggi” (3 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/5nmfa646>.

STOCKER, GERRY, 1998

Governance as theory: five propositions, “International Social Science Journal”, Vol. 50, n°. 155, pp. 17-28.

STREECK, WOLFGANG, 2014

Buying time, Verso, Londres 2014.

ID., 2015

Heller, Schmitt and the Euro, “European Law Journal”, Vol. 21, n°. 3, pp. 361-370.

ID., 2019

Wolfgang Streeck: “Hay que romper el euro, y pronto” (entrevista con Claudi Pérez), “El País” (3 de marzo), accesible en: <https://tinyurl.com/2uptrdy9>.

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

TELEGIORNALE RAI 2, 2020

Grecia, la sfida per far ripartire l'economia. Intervista al ministro greco per le politiche europee, 5 de agosto, accesible en: <https://tinyurl.com/44rakdyv>.

TETT, GILIAN, 2020

Covid: we're in the same storm but not the same boat, "Financial Times" (30 de septiembre), accesible en: <https://tinyurl.com/mp3pwyb4>.

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE)

Versión Consolidada, "Diario Oficial de la Unión Europea" (26 de octubre), C 326, pp. 47-390

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TUE)

Versión Consolidada, "Diario Oficial de la Unión Europea" (26 de octubre), C 326, pp. 13-45.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC), 2014

Sentencia número 26/2014 de 13 de febrero, ECLI:ES:TC:2014:26.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, 2020

Cómo tuvo en cuenta la UE las lecciones aprendidas de las crisis financiera y de deuda soberana de 2008-2012. "Análisis" n° 05, accesible en: <https://tinyurl.com/2m3djm4d>.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE), 1964

Sentencia del Tribunal de Justicia del 15 de Julio de 1964: Caso Costa c. ENEL, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

Id., 1963

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963: Caso van Gend & Loos, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

Id., 1987

Sentencia del Tribunal de Justicia del 22 de octubre de 1987: Foto-Frost vs Hauptzollamt Lübeck-Ost, C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452.

Id., 2015

Sentencia del Tribunal de Justicia del 16 de junio de 2015: Gauweiler and Others, C 62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

Id., 2020

Press release following the judgement of the German Constitutional Court of 5 May 2020, Press Release N° 58/20, Luxembourg, 8 de mayo, accesible en: <https://tinyurl.com/4dw3eucy>.

UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT), 2020

La CES pide al Eurogrupo que ayude a 10 millones de personas trabajadoras afectadas por la crisis, 8 de abril, accesible en: <https://tinyurl.com/8m28th3b>.

UNIÓN EUROPEA (UE), 2011

Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 16 de noviembre, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, "Diario Oficial de la Unión Europea" (23 de noviembre), L 306, pp. 25-32.

Id., 2013a

Reglamento (UE) n° 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya

Materialismo Storico, n° 2/2020 (vol. IX)

estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, “Diario Oficial de la Unión Europea” (27 de mayo), L 140, pp. 1-10.

ID., 2013b

Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, “Diario Oficial de la Unión Europea” (27 de mayo), L 140, pp. 11-23.

ID., 2015

Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo, del 4 de marzo, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios (BCE/2015/10), “Diario Oficial de la Unión Europea” (14 de mayo), L 121, pp. 20-24.

ID., 2020a

Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo, del 24 de marzo, sobre un programa temporales compras de emergencia en casos de pandemia (ECB/2020/17), “Diario Oficial de la Unión Europea” (25 de marzo), L 91, p. 1-4.

ID., 2020b

Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, del 19 de mayo, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19, “Diario Oficial de la Unión Europea” (20 de mayo), L 159, pp. 1-7.

VALDÉS PAZ, JUAN, 1995

“Globalización y regionalización: una perspectiva de izquierda”, en Dilla, Haroldo; Monereo, Manolo; Valdés Paz, Juan, *Alternativas de izquierda al neoliberalismo*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid.

VALZER, AMEDEO, 2020

“Il Meccanismo Europeo di Stabilità. Profili di diritto bancario”, in A. Mangia (a cura di), *Mex. L'Europa e il trattato impossibile*, Scholé, Editrice Morcelliana, Brescia.

VAROUFAKIS, YANIS, 2020

“*Se non fermate il Patto Ue finirete come la Grecia*”. *Intervista a Yanis Varoufakis (intervista di Angela Mauro)*, “Huffington Post Italia” (23 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/7e4cd3uk>.

VERHOFSTADT, GUY y GARICANO, LUIS, 2020

Toward a European Reconstruction Fund, “Project Syndicate” (15 de abril), accesible en: <https://tinyurl.com/shrwuh4w>.

VITERBO, ANNAMARIA, 2020

The PSCP Judgement of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank, “European Papers”, Vol. 5, n°. 1, pp. 671-685.

VOX CONGRESO, 2020

El diputado de VOX Rodrigo Jiménez recuerda a Nadia Calviño la cruda realidad que vive España, “YouTube” (3 de septiembre) accesible en: <https://tinyurl.com/cdnvuptn>.

WALLACE, NICHOLAS, 2020

EU leaders slash science spending in €1.8 trillion deal, “Science” (21 de julio), accesible en: <https://tinyurl.com/s2psc77>.

WEIDMANN, JENS, 2020

Interview: «The trough is likely to be behind us now», “Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” (21 de junio), accesible en: <https://tinyurl.com/uu5etzv3>.

WEISS, LINDA, 1997

Globalization and the Myth of the Powerless State, “New Left Review”, Vol. 225, pp. 3-27.

WHEATLEY, ALAN, 2012

Analysis: What can Europe learn from Alexander Hamilton, “Reuters” (17 de enero), accesible en: <https://tinyurl.com/2app3pyd>.

ZÜRN, MICHAEL, 2000

Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, “European Journal of International Relations”, Vol. 6, n°. 2, pp. 183-221.

ID., 2004

Global Governance and Legitimacy Problems, “Government and Opposition”, Vol. 39, n°. 2, pp. 260-287.