

El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del diálogo constitucional

The coronavirus as test of resistance to European integration: limits of constitutional dialogue

Serafin Pazos-Vidal

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Dirección de la Oficina de Bruselas, Convención de Autoridades Locales Escocesas.

ORCID ID 0000-0002-3878-6008

serafin@cosla.gov.uk

Cita recomendada:

Pazos-Vidal, S. (2020). El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del dialogo constitucional. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 154-183.

doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5707>

Recibido / received: 17/07/2020
Aceptado / accepted: 18/08/2020

Resumen

Este artículo trata de ofrecer un análisis de la respuesta de la Unión Europea a la crisis del coronavirus, en particular en lo relativo a las relaciones multinivel con los Estados miembros. Se examina fundamentalmente la respuesta sobre todo financiera de la crisis y la lectura política y jurídica de la misma. El coronavirus se concibe como acelerador del proceso de integración. Se consideran la eventual necesidad de expansión de competencias y el rendimiento de las instituciones. Se examina el plan de recuperación *Next Generation EU* y en concreto las reformas estructurales post COVID-19. Finalmente se examina la vigencia del constitucionalismo multinivel en los tiempos de coronavirus al calor de la sentencia *Weiss* del tribunal constitucional alemán.

Palabras clave

Constitucionalismo multinivel, Coronavirus, Reformas Estructurales, Tribunal de Justicia, Unión Europea.

Abstract

This article aims to provide an analysis of the European Union's response to the coronavirus crisis, particularly in relation to multilevel relations with Member States. The mainly financial response to the crisis and the political and legal readings of it are examined. The Coronavirus is conceived as an accelerator of the integration process. The possible need for expansion of competencies and the performance of institutions are considered. The Next Generation EU



recovery plan is examined and specifically the post-COVID-19 structural reforms. Finally, the validity of multilevel constitutionalism in the times of coronavirus is examined under the Weiss judgment of the German constitutional court.

Keywords

Multilevel constitutionalism, Coronavirus, Structural Reforms, Court of Justice, European Union.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El Coronavirus como acelerador de la historia. 3. Expansión de competencias y rendimiento institucional. 4. El Plan de Recuperación. 5. Reformas estructurales post COVID-19. 6. Constitucionalismo multinivel y coronavirus. La sentencia Weiss del constitucional alemán. 6.1. La vigencia del constitucionalismo multinivel. 6.2. Alternativas. 7. Conclusión

1. Introducción

Dada la naturaleza interdisciplinar de esta revista, nos proponemos examinar la siguiente cuestión: ¿es la UE aún capaz de sobreponerse y reforzarse ante un choque imprevisto y sistémico? No cabe duda de que la crisis del Coronavirus que estalló a principios de 2020 lo es, por lo que analizaremos la respuesta política, de políticas públicas y financiera culminando en el acuerdo para el llamado Fondo de Recuperación. Examinaremos también la respuesta y rendimiento institucional y sus consecuencias a futuro en términos de reformas estructurales.

Pero esta última crisis sanitaria se yuxtapone a los ecos que aún resuenan de la crisis financiera de 2008. La casualidad quiso que las disensiones dentro de la UE por la respuesta al coronavirus coincidiesen con un no menor disenso entre el Constitucional alemán y el Tribunal de Justicia de la UE, y que estallarían con virulencia en el asunto *Weiss*. Sentencia que evidencia un problema estructural de desconfianza mutua entre órganos jurisdiccionales, de dudas mutuas de legitimidad entre el nivel nacional y el comunitario que conlleva no sólo la puesta en duda de la capacidad del Banco Central Europeo de dar una respuesta a la anterior crisis y por extensión a la nueva crisis generada por el Coronavirus sino también, del propio principio de primacía del Derecho de la UE.

Examinando estas dos cuestiones intentaremos responder al final a la cuestión de si el entramado político, económico y jurisdiccional de la UE es capaz de responder y reforzarse a las crisis como tradicionalmente se ha atribuido al proceso de integración europea¹.

2. El Coronavirus como acelerador de la historia

Las epidemias revelan las debilidades de una sociedad. Son tests de resistencia de la cohesión de las comunidades humanas. Marzo de 2020 fue un acelerador de la historia de la Unión Europea (UE). Las contradicciones internas de su integración fueron más que evidentes. La reacción fue instintivamente nacional y nacionalizadora, con cierres fronterizos, incluso sin notificar a la Comisión Europea como es preceptivo en el Espacio Schengen, y por una lucha autárquica de los Estados miembros por los

¹ Para un interesante análisis de hasta que punto las crisis demuestran este axioma vid. Schimmelfennig (2018).

recursos sanitarios. El papel preventivo del Centro Europeo para el Control de Enfermedades fue, por admisión propia, tan discreto como el de sus contrapartes estatales (Herszerhorn y Wheaton, 2020).

Al comienzo de la crisis, la Comisión von der Leyen todavía estaba tratando de avanzar en sus compromisos a realizar en sus primeros cien días (Von der Leyen, 2019), a saber, el Pacto Verde, el mecanismo de Transición Justa y la nueva «Ley» del Clima (en realidad, un Reglamento), así como el enfoque a África, nuevas medidas sobre la economía digital y el mandato para la negociación de la nueva relación con el Reino Unido, entre otros. Anticipó dedicar 232 millones de euros a la crisis del coronavirus (Comisión Europea, 2020, 6 de marzo).

A pesar de las críticas a la baja reactividad de las instituciones comunitarias, no sólo se tomaron muchísimas y a menudo drásticas medidas en unas semanas sino que, sobre todo en el aspecto financiero se sobrepasaron, en unas intensas semanas, debates fosilizados durante décadas, lo que demuestra una vez más la noción de que la UE sí se crece con las crisis y resultando en nuevos instrumentos a nivel de la UE, en la línea del paradigma neofuncionalista y el *spillover effect* (Haas, 1968, p.187).

Por parte de la Comisión se propuso el cierre de la frontera exterior de la UE (Valero y Michalopoulos, 2020) y comenzar a coordinar los cierres de fronteras internas y en tráfico de mercancías, la contratación pública coordinada de la suspensión de las normas sobre ayudas de Estado (ECOFIN, 2020). La relajación de las normas de los Fondos Estructurales (la principal política de inversión de la UE y la mayor de su tipo en el mundo) para acelerar el gasto en equipamiento sanitario (aprobada por el Parlamento y el Consejo en el espacio récord de una semana) y la propuesta de suspender las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (luego acordado por los ministros de finanzas en el Consejo ECOFIN) se adoptaron rápidamente porque son competencias exclusivas de la UE y en las que la Comisión goza de un amplio margen (Comisión Europea, 2020, 2 de abril). Por otro lado, los paquetes de rescate de los Estados miembros ya excedían los límites de las normas europeas, por lo que, en parte, la Comisión solo evitó poner puertas al campo.

Si la crisis de 2008 evolucionó rápidamente de una crisis bancaria a una crisis de deuda, la del coronavirus pronto se transformó de una crisis de salud a una crisis financiera. Sin embargo, al margen de los comentarios estereotipados, como el agrio intercambio entre el ministro neerlandés Hoekstra y la reacción del Primer Ministro portugués Costa (Kahn, 2020), las reacciones entre protestantes «frugales», que exigen estrictas condicionalidades para otorgar créditos a la inversión, y católicos emocionales, contrarios a cualquier condicionalidad y demandantes de transferencias para gasto corriente (pensiones, sanidad, desempleo) a fondo perdido, ya fueron patentes durante la Gran Recesión y la crisis de la Eurozona. La reacción de ECOFIN inicialmente fue muy similar a la crisis anterior: apoyar la movilización de compra de deuda por Banco Central Europeo, activar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (el MEDE, creado en la crisis anterior) con créditos por valor de 500.000 millones, además de las nuevas líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones (Otero Iglesias, 2020).

Los estados del sur, a saber, Italia y España, retomaron su demanda tradicional de la emisión conjunta de deuda pública (eurobonos, bautizados como *coronabonos* para la ocasión) y transferencias directas de fondos, dado que sus finanzas aún no se habían recuperado de la crisis anterior, con una deuda superior al 100% del PIB respectivo (Conte, 2020). También fue una oportunidad política para reajustar el equilibrio de poder en la zona euro sobre la base del establecimiento de la «unión de transferencias» de norte a sur, tan temida por los países que se

beneficiaron de la eliminación del tipo de cambio desfavorable para la exportación de sus productos y que pudieron exportar su exceso de crédito a países periféricos (Gobierno de España, 2020). Estos países evaluaron como insuficiente la propuesta, elaborada por la Comisión a las carreras, del Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en Emergencias (SURE) que no es un mecanismo de reaseguro europeo (en línea con lo promovido por el Pilar Social de la UE), sino un fondo que, utilizando el presupuesto de la UE como garantía, obtendría fondos en los mercados financieros de 100 mil millones para proporcionar préstamos a los Estados miembros que necesitasen recursos para subsidiar los salarios temporalmente: el modelo *Kurzarbeit* utilizado por Alemania en la crisis anterior (Comisión Europea, 2020).

En este estado de cosas, el fallo del Tribunal Constitucional Alemán en el asunto *Weiss* y otros², aunque referido en realidad a la expansión *de facto* del rol del Banco Central Europeo (BCE) desde la anterior crisis, supuso, con su desafío a la autoridad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y a la posibilidad de utilizar el BCE para combatir el impacto económico del coronavirus, un auténtico terremoto político y jurídico que paradójicamente impulsó al eje francoalemán a acordar una declaración conjunta para un ambicioso plan de recuperación, financiado en los mercados financieros y por tanto una forma indirecta de mutualización de la deuda, de 500.000 millones de euros (Gobierno alemán, 2020), posteriormente ampliado a 750.000 y formalmente propuesto por la Comisión Europea (2020) el 27 de mayo como *Next Generation EU*. Se propuso (y el Consejo Europeo extraordinario de Julio 17-20 de julio aprobó, a falta del concurso del colegislador, el Parlamento Europeo), un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia³ dotado inicialmente en 560.000 millones, de lejos el programa de inversión más grande de la historia de la UE. Al mismo tiempo, tras la coordinación en la respuesta sanitaria, de compras conjuntas, controles fronterizos, se llegó a la progresiva puesta en marcha de un plan de desescalada (Comisión Europea-Consejo, 2020) a partir del 8 de abril con un parcial retorno a la normalidad a partir del 15 de junio con la reapertura de las fronteras interiores.

Estos son, de forma resumida, los principales acontecimientos y respuestas de la UE a la crisis del coronavirus. Aunque dista de estar resuelta, es posible examinar críticamente todo lo anterior, de lo que se ocupará esta primera mitad del artículo.

3. Expansión de competencias y rendimiento institucional

Al calor de esta crisis se ha discutido sobre la necesidad de aumentar las competencias de la UE en los ámbitos más afectados por la emergencia, como la libertad de circulación, el espacio Schengen y sobre todo en materia sanitaria (Palermo, 2020; Lannoo, 2020). La Comisión sin duda apunta a esto en su citada propuesta de estrategia de salida. En este sentido es preciso contrastar esta aspiración con la praxis institucional de la UE tal como existe realmente.

La respuesta de la UE se puede agrupar en tres grandes áreas: salud pública, libertades fundamentales y gestión de fronteras, y por otro lado, cuestiones económicas y monetarias.

² Sentencia 2 BvR 859/15 de 5 de mayo de 2020.

³ Proposal for a Regulation establishing a Recovery and Resilience Facility. 28 de mayo. COM(2020)408 final

En salud pública el art. 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la competencia de los Estados miembros (EE.MM.) en todas las cuestiones relacionadas con la salud pública, como sistemas nacionales de salud y atención médica, prevención de riesgos para la salud, lucha contra enfermedades. Sí existe una competencia compartida con la UE en lo relativo a la sanidad animal y vegetal (art. 43 y 168.4.b TFUE) y además, según el art. 6 del TFUE puede establecerse la coordinación entre Estados miembros y Comisión, excluyendo cualquier armonización de las leyes y reglamentos de los EE.MM.

En base a la Decisión 1082/2013/UE, se establece la posibilidad de colaboración por graves amenazas transfronterizas para la salud, como preparación y planificación de la respuesta (art. 4) sistema de alerta y respuesta temprana y respuesta (art. 8), contratación pública conjunta de contramedidas médicas (art. 5). En el caso del coronavirus este marco ha servido para intensificar las reuniones del Comité de Seguridad Alimentaria, del Centro de Coordinación de Respuestas de Emergencia, creación de un órgano asesor del Coronavirus con expertos de siete estados miembros y la adquisición conjunta de equipos médicos, con cuatro licitaciones desde finales de febrero, la ampliación del programa *rescEU* para el almacenamiento de reservas estratégicas de equipos médicos (por ejemplo, ventiladores, máscaras de protección), restricciones a la exportación de equipos médicos y apoyo a la investigación incluido la colaboración internacional (Comisión Europea, 2020, 10 de marzo).

El art. 45 TFUE garantiza la libre circulación de trabajadores en los términos de la Directiva 2004/37/CE (Directiva de libre circulación), cuyos art. 27 y 29 permiten excepciones al art. 45.3 TFUE por razones de salud pública a los EE.MM. El Reglamento (UE) 2016/399 sobre gestión de fronteras y el Código de fronteras Schengen (en inglés, SBC) cuya base jurídica es el art. 77.2 TFUE y donde se establece la competencia compartida en el art. 4.2.j del TFUE se utilizó durante la crisis para el control de las fronteras internas (artículos 25 y ss. del SBC) y la frontera exterior de la UE art. 14. 1 y 14.2 TUE en conjunción con el art. 2.6 del SBC.

Todo ello ha permitido a partir del 13 de marzo la gestión de las fronteras internas tras el caos de comienzos de marzo, el establecimiento de corredores verdes para mercancías y transporte de personas y bienes prioritarios como medicinas (Comisión Europea, 2020). Como dijimos anteriormente, la primera gran medida de la Comisión que fue proponer el cierre de la frontera exterior de la UE, además de la repatriación de pasajeros de cruceros y otros turistas europeos varados, la suspensión de la regulación de los slots aeroportuarios (para evitar que las aerolíneas perdiesen sus derechos aeroportuarios si no volaban⁴) el transporte de residuos dentro de la UE, etc.

Finalmente, en lo relativo a las cuestiones económicas y monetarias la Comisión Europea (2020), también el 13 de marzo haciendo uso de sus amplias competencias en el ámbito de las ayudas de estado (art. 107 y 108 TFEU) estableció el 20 de marzo un marco temporal y extremadamente generoso de ayudas de estado para combatir los efectos del coronavirus (Comisión Europea, 2020) y modificado repetidamente para abarcar más sectores. Las peticiones de los Estados miembros fueron aprobadas en cuestión de días u horas por la Comisión. También haciendo uso de su prerrogativa propuso la suspensión (cláusula de escape) de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre déficits públicos (rápidamente confirmada por el ECOFIN, aunque en este caso se puede decir que la Comisión simplemente

⁴ Proposal for a Regulation amending Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports Brussels, 13 de mayo 2020 COM (2020) 111 final.

dio cobertura legal al proceder en curso de los EM.MM.) todo ello al estimar la Comisión que esta crisis entra plenamente la definición de circunstancias excepcionales establecida en el artículo 122 TFEU (Comisión Europea, 2020)⁵.

En el mismo sentido, pero lo relativo a los fondos europeos, la Comisión flexibilizó las condiciones de gasto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas, enmendando los reglamentos de dichos fondos (Reglamento (UE) 1303/2013 de 17 de diciembre de 2013) con los llamados paquetes CRII⁶ y CRII+ (*Coronavirus Response Investment Initiative*) para movilizar 37.000 millones de euros ya programados para 2014-2020, rápidamente aceptados por Parlamento y Consejo. Si bien el CRII elimina la obligatoriedad de cofinanciación nacional de los fondos de la UE, una de las razones detrás del retraso de su gasto, (a mediados de 2020 de casi la mitad de todos los fondos programados para el periodo 2014-2020 no se han ejecutado)⁷, aún está por ver el alcance práctico de esta medida habida cuenta que exige modificación de los Programas Operativos regionales o nacionales⁸.

A todo ello, hay que sumar, como se discute en la próxima sección, aquellas propuestas que en virtud del art. 312 TFUE ha hecho la Comisión al legislador comunitaria: el fondo SURE (100.000 millones) y en *Next Generation EU* (750.000 millones). En ambos casos estos recursos extraordinarios procederían de los mercados financieros, pero serían resonados vía el presupuesto europeo. Por eso la Comisión también propuso una revisión de su propuesta del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 por otros 1.1 billones de euros. De menor entidad y centrado en las lecciones más directas de la respuesta al coronavirus el 27 de mayo la Comisión propuso un nuevo programa sanitario, *EU4Health*, con un presupuesto de 9.400 millones de euros, un refuerzo de 2.000 millones de euros para *rescEU*, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, que se ampliará y se reforzará con objeto de habilitar a la Unión para prepararse frente a las crisis futuras y darles respuesta (Comisión Europea, 2020).

Finalmente, por parte de las instrucciones financieras de la UE, el MEDE ha establecido una y controvertida –en los EE.MM. del sur– línea de crédito especial de 240.000 millones, otra del Banco Europeo de Inversiones (BEI, 2020) por 25.000 millones de garantías para empresas, potencialmente hasta 200.000, y como vemos en detalle más abajo, el BCE procedió la expansión de la ya dilatada y polémica serie de programa de compras de deuda creando el Programa de compra de emergencia pandémica temporal (*Temporary Pandemic Emergency Purchase Programme* o PEPP, con hasta 750.000 millones), ampliado sólo un mes después a 1.350 billones de euros (BCE, 2020).

Toda esta actividad se puso en marcha en muy poco tiempo, rompiendo no pocos tabúes, sobre todo en el aspecto financiero. Un gran reto para una organización multinivel y con limitadas competencias en algunos aspectos de la respuesta a una crisis sanitaria (Bénassy-Quéré y Weder di Mauro, 2020).

Como afirma el estudio del Parlamento Europeo (Bassot, 2020) sobre cómo incrementar el potencial del Tratado de Lisboa, precisamente en el contexto de la

⁵ Nota de prensa 13 de marzo.

⁶ Propuesta de Reglamento Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus Bruselas, 13 de mayo de 2020 COM (2020) 113 final.

⁷ Datos obtenidos de RegioOpendata.

⁸ A 30 de Julio de 2020, 97 Programas Operativos de los 997 existentes para el período 2014-2020 estaban siendo enmendados con las nuevas disposiciones para acelerar el gasto. Supone un 10% del total, en los primeros tres meses, una tasa bastante respetable en el mundo de los fondos europeos. (Fuente: consulta del autor a Comisión Europea).

crisis del coronavirus, se evidencia que existen muchas provisiones que no se han utilizado plenamente y en muchos casos, en vez de más legislación es necesario aplicar la que ya existe, incrementar la capacidad administrativa y recursos tanto a nivel de la UE como a nivel doméstico. Esto incluye la lucha contra la corrupción, por lo que sugiere, la creación de un Cuerpo o fuerza Antifraude Europeo que complemente a la Oficina Anti-Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea el Fiscal ya creada al amparo del Artículo 86 del TFUE. En casos puntuales sería útil hacer cambios procedimentales por el medio de usar la cláusula pasarela del art. 48.7 TUE para pasar a tomar decisiones en mayoría cualificada y codecisión (lo que Lisboa formalmente llama Procedimiento Legislativo Ordinario) donde aún rija la unanimidad⁹.

Se podría, con todo, exigir una reforma de los Tratados para ampliar la competencia de la UE en aspectos de salud pública. Ahora bien, por analogía, esto sería trasladar al nivel de la UE la misma dialéctica que hemos vivido en los denominados estados complejos con regionalización de la atención sanitaria o de la protección civil. Esta crisis ha sido en efecto una prueba para la cooperación intergubernamental en estados federales o regionalizados, al igual que lo ha sido para la resiliencia de la colaboración multinivel en la UE. Los datos comparados hasta el momento (OCDE, 2020) no ofrecen evidencias concluyentes de las ventajas de un enfoque centralizado respecto a uno descentralizado y se constatan con grandes diferencias entre los propios modelos regionalizados. La variable institucional o competencial no se antoja que, como variable dependiente, en comparación con otros factores como la cultura política, el sistema de partidos y la disponibilidad de recursos logísticos y financieros. Éstos pueden explicar la relativa eficacia de la colaboración multinivel en la respuesta al COVID-19 en Alemania (Milbradt, 2020) o Bélgica (Popelier, 2020) comparado con las tensiones centralizadoras e interterritoriales en países como Italia (Koessler, 2020) o España (Kölling, 2020; Pazos-Vidal, 2020). Haciendo analogía con el nivel europeo, no parece que un mayor traspaso de competencias a la UE, vista la poca autoridad que fueron capaces de ejercer las instituciones de la UE respecto a los EE.MM.¹⁰, al menos en un primer momento, no parece lo más razonable.

Un último factor y habitualmente olvidado a la hora de considerar la ampliación de competencias a la UE es la del desempeño institucional de la Comisión. Se la tiende a tratar como una «caja negra» (Kassim et al., 2013). La Comisión, como el resto de las instituciones europeas, es más efectiva y tiene menos resistencias cuando puede confiar en la legitimidad tecnocrática, pero tiene también grandes limitaciones.

Por un lado, las decisiones de la Comisaria Vestager en materia de Competencia, por ejemplo, respecto a la tributación de las multinacionales estadounidenses, así como las propuestas de esta y otros Comisarios sobre protección de datos, inteligencia artificial o protección del medio ambiente, otorgan a la Comisión un poder comparable al de los otros poderes reguladores más importantes del mundo (Bassot y Hiller, 2019).

⁹ El Parlamento también solicitó simultáneamente otro estudio a Fabbrini (2020) que se pronuncia en un sentido opuesto demandando que la Conferencia para el futuro de Europa proponga más competencias comunitarias en el ámbito de la salud.

¹⁰ El hecho, extremadamente inusual, que la estrategia de recuperación y el plan de desescalada de la UE hayan sido propuestas conjuntamente por el Presidente del Consejo Michel y la Presidenta Von der Leyen de la Comisión, independiente de una sintonía personal dada su cultura política consensual «renana», por usar la categoría de Loughlin y Peters (1997), es en realidad un muestra de su relativa debilidad en el contexto institucional europeo.

Por otro lado, este poder tiene dos limitaciones principales. Primero, la Comisión tiene enormes dificultades por falta de medios y también por su *ethos* institucional de involucrarse en la implementación de las políticas de la UE sobre el terreno. En política medioambiental opta por aumentar regularmente los objetivos de reducción de emisiones o residuos sin haber cumplido los ya aprobados pero no se atreve a exigir poderes de intervención directa para la Agencia Europea del Medio Ambiente¹¹. Las reformas estructurales (el denominado semestre europeo) y fondos europeos (Bacther y Méndez, 2007), o ayudas de estado –en las que este último el paquete legislativo ha optado por aligerar los controles (Comisión Europea, 2016, pp. 41-44)–, son casos notables en los que la Comisión ni siquiera hace pleno uso de sus amplias capacidades sancionadoras. Por poner un ejemplo, para supervisar la aplicación de la legislación de la contratación pública en España, cuarta economía de la UE, la DG GROW de la Comisión emplea a un sólo funcionario a tiempo completo¹².

Segundo, la Comisión se resiente de cierto déficit de legitimidad y capacidad institucional: gran parte de la agenda «Legislar Mejor» busca aligerar la carga regulatoria para expandir la legitimidad de las instituciones (Pazos-Vidal, 2019). En segundo lugar, las reformas Kinnock de 2004 introdujeron la Nueva Gestión Pública (perfil generalista, enfoque economicista anglosajón) en una administración burocrático-weberiana, legalista, especializada y tecnocrática a la francesa (Pollit y Bouckaert, 2017). Ambas culturas conviven ahora incómodamente en el seno de la Comisión. Por último, la vocación de la Comisión de ser *a more political Commission*, en palabras del presidente Juncker, supone tensión con la otra dimensión de la Comisión que es la reguladora (Borchardt, 2016). Esto puede llevar, como ya advirtió el entonces ministro de finanzas germano Wolfgang Schedule, a que eventualmente se deban separar las funciones políticas y supervisoras de la Comisión en dos instituciones separadas (Vasagar, *et al.*, 2015).

En definitiva, si bien puede haber la necesidad de ampliar las competencias formales de la UE, a mayores de utilizar mucho mejor las que ya existen, cualquier aumento de las potestades de la Comisión debe acarrear un análisis paralelo de su propia capacidad de ser capaz de gestionarlas en comparación con el statu quo. Por todo ello, la ecuación «más Europa» como sinónimo de «más Comisión Europea» tal como esta existe en el presente es apresurada en las condiciones actuales.

4. El Plan de Recuperación

Aunque para la opinión pública la respuesta económica al coronavirus, el plan de recuperación (*Next Generation EU*)¹³ se tiñó de discusiones estereotipadas «Norte-Sur», en realidad esta discusión se enmarca en una más amplia que es la del presupuesto plurianual 2021-2027.

Pre COVID, el tenso e inconcluso Consejo Europeo de 20-21 febrero de 2020 (Pazos-Vidal, 2020) reprodujo a escala exactamente las mismas dinámicas observadas luego en la génesis del plan de recuperación. Entonces la intención de los EE.MM. contribuyentes netos era rebajar el presupuesto de la UE lo más cerca posible del 1% de la Renta Nacional Bruta. Hay que tener en cuenta que el presupuesto de la UE con 150.000 al año es equivalente al de Austria, pero que representa el 2% del presupuesto de los 27 EE.MM., cincuenta veces menos que el

¹¹ Aunque autores Börzel y Buzogány (2019), aun reconociendo estos problemas, son más optimistas, vista la expansión de la legislación y de Estados Miembros en los últimos veinticinco años.

¹² Datos obtenidos de la base de datos EUWhoisWho y consulta personal del autor el 30 de agosto de 2020.

¹³ Durante su gestación se le llegó a llamar Plan Marshall, Plan de Gasperi, Plan Von der Leyen e incluso Plan Calviño.

gasto público total en la UE (Comisión Europea, 2017). En virtud del art. 312.2 TFUE, rige la regla de la unanimidad (previa votación en el Parlamento sin poder enmendar la propuesta). Los EE.MM. han acordado que el límite máximo del presupuesto (obligado al déficit cero, art. 310 TFUE) será del 1,26% anual del PIB de la UE –que no se cumple ya que el presupuesto es del 1,11%– (Rubio, 2018).

También la mayoría, más de las tres cuartas partes de los ingresos, proceden de los presupuestos nacionales. Sólo los aranceles externos y parte del IVA constituyen los llamados «Recursos Propios». Ello a pesar de las repetidas propuestas de la Comisión de proporcionar un mecanismo de recursos propios (impuestos al mercado del carbono, transacciones financieras, impuesto de sociedades europeo), propuesto por el Informe Monti (2016). El establecimiento de impuestos europeos es una fuente alternativa de poder fuera del control directo de los gobiernos estatales y que pese a la retirada del Reino Unido (12.000 millones netos anuales menos de ingresos) obliga a mantener «cheques» para otros contribuyentes netos (Dobrevá, 2018).

Es por todo ello que llegada la crisis del coronavirus la discusión ha sido fundamentalmente estatocéntrica, oponiendo a los estados «frugales», también llamados la «nueva Liga Hanseática», más visibles al no poder contar ya con la cobertura del Reino Unido (Henig, 2019) a España, Italia y, parcialmente, Francia si bien que hasta la cumbre de febrero los frugales estaban en realidad enfrentados a los «Amigos de la Cohesión», liderados por Portugal (Drachenberg, 2020).

La crisis del coronavirus aceleró la historia de la integración europea pero también exacerbó posturas. En sólo dos meses y dada la gravedad de la situación, Alemania suspendió su regla constitucional de déficit cero (*Schwartzte Null*) y se comprometió a destinar más recursos al presupuesto europeo (Dermine y Markakis, 2020). Pero, sobre todo, la Comisión Von der Leyen, junto con el Presidente del Consejo Europeo Charles Michel, pusieron el 21 de abril sobre la mesa un Fondo de recuperación que significa elevar el límite presupuestario al 2% del PIB (un tótem federalista durante décadas y algo impensable solo un mes antes) y con los recursos adicionales obtener de los mercados hasta 1.5 billones de euros a devolver a largo plazo, sufragados no vía mayores contribuciones de las arcas nacionales sino, esta vez sí, con los anteriormente mencionados nuevos recursos propios de la UE (Comisión Europea y Consejo, 2020). Claramente, esta propuesta, que recibió el apoyo inicial de los líderes de los 27 en el Consejo Europeo el 21 de abril, concluido tras la maratónica cumbre extraordinaria del 17 al 21 de julio (Consejo Europeo, 2020), es un hito histórico que rompe en pocas semanas muchos límites que marcaron el debate europeo durante décadas: presupuesto y gasto minimalistas, sólo para inversiones en inversiones (excepto en la Política Agrícola, que siempre ha sido una política de transferencias de ingresos) y sin recurso al endeudamiento a pagar con recursos propios dignos de ese nombre.

El 27 de Mayo la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, propuso la creación de un nuevo Instrumento (temporal, con la mayor parte de los gastos previstos para 2021 y 2022) de recuperación de la Unión (*Next Generation EU*) con un montante de 750.000 millones de euros (a precios de 2018) a mayores del presupuesto ordinario de la UE de, finalmente, 1.07 billones para 2021-2027 para impulsar el presupuesto de la UE con una nueva financiación obtenida en los mercados financieros y serán ser reembolsados después de 2027 y a más tardar en 2058, bien con contribuciones nacionales «Recursos Propios», coloquialmente impuestos europeos: tasas medioambientales, a las grandes empresas, digitales (Comisión Europea, 2020). De ser aprobado así antes de finales de año con el consenso del Parlamento, la mitad (se habían propuesto tres cuartas partes) de esos fondos (gestionados a través del presupuesto para asegurarse el control del

Parlamento) serán subvenciones a fondo perdido como pedían los países más afectados por el coronavirus, y la otra mitad créditos como pidieron los llamados frugales escandinavos, austríacos y neerlandeses¹⁴.

La mayor parte del *Next Generation EU* (más del 80%) se utilizaría para apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembros, concentrada donde el impacto de la crisis las necesidades de resiliencia sean mayores. El principal instrumento de recuperación sería un nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que con 672.000 millones tan grande como la Política de Cohesión y Agricultura juntas, diseñado específicamente para financiar inversiones y reformas alineadas con las prioridades europeas contenidas en el Programa Nacional de Reformas que el gobierno ha remitido a Bruselas en el marco del semestre europeo.

La Política de Cohesión desempeñará su papel esencial en el apoyo a una recuperación equilibrada y sostenible a través de una nueva iniciativa REACT-EU que propuso 55.000 (finalmente 47.000) millones de euros¹⁵ para abordar las necesidades económicas y sociales más apremiantes y la inversión en la recuperación, y que se desembolsarán mediante los Fondos Estructurales, actualmente con la PAC, los dos programas más grandes, con dos tercios del presupuesto de la UE.

Aun reconociendo el enorme paso realizado con este paquete, resulta apresurado aventurar si efectivamente esto supone un «momento hamiltoniano» (Kirkegaard, 2020) precursor de un auténtico tesoro público de la UE o al menos para la Eurozona, en la línea impulsada por Francia, con Hollande y ahora con Macron (2017) en su célebre discurso de La Sorbona.

Lo que sí podemos decir es que no es la primera vez que la UE recurre a la llamada ingeniería financiera, pero nunca a esta escala. Este llamado Fondo de Recuperación, así como el mencionado SURE, prometen hacer exactamente la misma multiplicación de panes y peces prometida por el llamado «Fondo Juncker». Criticada, por los resultados exagerados y no verificables, por el propio Tribunal de Cuentas Europeo (2019).

De hecho, existen fundadas razones para dudar que si bien las reformas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son de gran calado, sea realista la expectativa de tener que programar en tres años, por ejemplo en el caso de España, alrededor de 75.000 millones en 2021-2023, a la vez que finalizar de ejecutar casi 20.000 millones, sólo contando Fondos Estructurales, del presupuesto 2014-2020 asignados a España, a la vez que preparar el programa para el período 2021-2027 que se solapa con los anteriores. Es un enorme desafío de capacidad administrativa, coordinación interdepartamental y financiera, sobre todo dado que estos fondos son reembolsables y por lo que la inversión inicial corresponde a las arcas nacionales (Pazos-Vidal, 2020¹⁶; Lüer y Böhme, 2020). Por último, las necesidades apremiantes por la crisis económica a causa del coronavirus no es en inversiones para el medio y largo plazo sino en términos de gasto corriente inmediato en servicios públicos esenciales y prestaciones sociales, de ahí la tentación de no querer entender la naturaleza del *Next Generation EU* (López Garrido, 2020). El llamado Fondo de Recuperación, cuya base legal (art. 175 TFEU) y de gestión financiera es la misma que la de los Fondos Estructurales, por mucho que se conciba como en base a proyectos y no a programas, es en todo caso demasiado lento como fondo anticrisis,

¹⁴ «Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery» Recuperado en <https://q8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf>

¹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013. 28 de mayo de 2020. COM (2020) 451 final.

¹⁶ 17 de junio.

pues de los millones asignados a España, sólo unos 4.000 se desembolsarían en 2021, con unos 40.000 «comprometidos» (que no gastados) en 2021-22 pero cuyo desembolso real podría alargarse según lo acordado en el Consejo, seis años¹⁷.

De hecho, y a pesar de las agrias discusiones en el Consejo Europeo sobre cuánto de los 750.000 millones deberían ser créditos o subvenciones (al final aproximadamente la mitad, Kölling, 2020) sólo días después España fue el primer E.M. en solicitar los créditos SURE para poder financiar los ERTES, sin que se descarte que tenga que recurrir a los créditos del MEDE y del BCE para financiar el resto de gasto corriente (Sempere, 2020).

5. Reformas estructurales post COVID-19

Mucho se ha discutido sobre si con la respuesta de la UE y la asistencia a los EE.MM. en la crisis del coronavirus serían exigibles «reformas estructurales» a cambio. Hemos visto repetido con la crisis del coronavirus el mismo y tenso debate que durante la Gran Recesión, la posterior crisis del euro y los llamados rescates o intervenciones.

Como resultado de crisis previa se negoció y firmó un nuevo Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con la modificación del artículo 136 del TFUE. Sin embargo, la más dramática, y potencialmente, la mayor complicación, para la ya muy abigarrada estructura de gobernanza de la UE, fue la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG, o en inglés TSCG), también conocido como *Pacto Fiscal Europeo*¹⁸. Debido al veto británico y checo es, tras el notable antecedente de Schengen, el primer gran tratado firmado en virtud del Derecho Internacional público, es decir, fuera del acervo de la UE, lo que Everson y Joerges (2014, p. 200) han dado en denominar *Ersatzunionrecht*, es decir, Derecho Internacional sustituyente el Derecho de la Unión. Así, los denominados como «tratados fiscales», al introducir toda una serie de requerimientos de naturaleza fiscal y presupuestaria en los Estados miembros, introducen a la vez lo que es sin decirlo una nueva dimensión de gobernanza multinivel que permita la supervisión de los presupuestos y políticas públicas nacionales y toda una serie de obligaciones para los Estados miembros de rendimiento de cuentas multinivel respecto a la Unión Europea. Esta dimensión se va a ampliar aún más en virtud del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Las inversiones se harán bajo el amparo de planes nacionales de reformas estructurales que deben emanar del Semestre Europeo. Este proceso anual de revisión presupuestaria y de cumplimiento por los EE.MM. de objetivos económicos, sociales y medioambientales de la agenda Europa 2020 (Vanherke, Zeitlin y Zwinkels, 2015), así como los nuevos objetivos a escala 2030 e incluso 2050. La Comisión formula cada año Recomendaciones específicas por país de cuyo cumplimiento anual los gobiernos nacionales informan en su Programa Nacional de Reformas.

Este marco de «Tratados Fiscales» y Semestre Europeo ha sido objeto de intenso debate académico. Mény (2014) estima que un mayor intrusismo en la vida doméstica exacerba el déficit democrático (Linde Paniagua, 2012) si bien otros autores como, por ejemplo, de Gregorio Merino (2013), Olestí Rayo (2013) o Elías Méndez (2015) son menos alarmistas e incluso evalúan positivamente un rol más imperativo de las instituciones europeas y la necesidad de reformas son prioritarias para salvaguardar la propia integridad del proyecto europeo. De hecho, en el

¹⁷ Cálculo del autor a base de las Conclusiones del Consejo Europeo y la propuesta de Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia COM (2020) 408.

¹⁸ Y que en anticipación de este se reformó el artículo 135 de la Constitución Española en 2011.

transcurso de la última década la Comisión Europea ha comenzado a prestar una mayor atención a las capacidades institucionales y de buen gobierno como factor explicativo clave de la falta de aplicación del Derecho de la UE y de ejecución de fondos europeos (Huguenot-Noel *et al.*, 2018; Goga y Ionescu-Heroiu, 2018).

Ahora bien, esta mayor, e improvisada ola de «federalismo ejecutivo» no está exenta de fuertes críticas por su posible déficit democrático (por ejemplo, Everson y Goerges, 2014, p. 201-202; Kreuder-Sonnen, 2016, Bieber y Maiani, 2014) y que como mínimo necesitaría de un sistema más sofisticado de diálogo europeo y a nivel nacional (Börzel, 2016; Zeitlin y Vanhercke, 2014).

Dicho lo cual, y en el contexto de la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia post COVID para invertir en las reformas estructurales identificadas para cada E.M. por el Semestre Europeo, habría que matizar el alcance de estos mecanismos sancionadores. Si bien el nivel de penetración del nivel comunitario en el nacional e incluso subnacional ha llegado cotas sin precedentes por los Tratados Fiscales y el Semestre, su alcance como decimos es limitado, sobre todo a nivel de condicionalidades o sanciones, dado que sólo son realmente eficaces en aquellos EE.MM. que reciben grandes sumas de Fondos Estructurales o se han visto obligados a recurrir al MEDE –o a las líneas de crédito del BEI o BCE– (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020). Además, tienen muy poco en cuenta el hecho que buena parte de las competencias relevantes para dichas reformas corresponden al nivel local y regional (Pucher y Martinos, 2018). Del mismo modo, el contenido de las Recomendaciones de la Comisión se ha simplificado y se ha hecho menos estricto desde la llegada de la Comisión Juncker (Vanherke, Zeitlin y Zwinkels, 2015, pp. 8-9). Aun así, el gran tamaño del Mecanismo de Recuperación, del que todos los EE.MM. se van a beneficiar, sumado al generoso volumen de ayudas de Estado¹⁹, va con toda seguridad a ampliar el alcance del semestre y el rol supervisor, y potencialmente sancionador de la Comisión. Es por eso por lo que es necesario examinar con las debidas cautelas las consecuencias de por ejemplo la mutualización de deuda de la UE, la creación de un Tesoro Europeo, etc. cómo se fue tímidamente apuntado en el llamado «Informe de los cinco presidentes» (Juncker, 2015). A mayor federalización, un rol imperativo mayor de las instituciones europeas a nivel doméstico. Esto, sobre todo sin una amplia reforma de las instituciones comunitarias, arriesga a dinamitar el ya endeble pacto tácito por el cual las grandes políticas públicas (*Policies*) se deciden (consociativamente) en Bruselas y la política partidaria (*Politics*) está a nivel nacional y que está en la base del consenso permisivo a la integración europea (Krastev, 2020). Esto puede exacerbar las divisiones en el seno de la UE (Treib, 2020).

6. Constitucionalismo multinivel y coronavirus. La sentencia *Weiss* del constitucional alemán

El fallo del constitucional alemán (BVerfG) del 5 de mayo (*Weiss* y otros)²⁰ no se refiere a ninguna medida de asistencia financiera tomada por la Unión Europea o el BCE en el contexto de la actual crisis de Coronavirus. Sin embargo, es relevante

¹⁹ Se estima que Alemania acumula el 52% de todas las ayudas de Estados autorizadas en el programa temporal contra el coronavirus (Euractiv y Reuters, 2020). El montante total es a 2 de mayo de 2020 de 1.900 millones de euros (Comisión Europea, 2020). Es decir, los EE.MM. con más recursos desembolsarán directamente en sus economías tanto como los países más afectados por la crisis recibirán del presupuesto UE y plan de recuperación, con el consecuente impacto negativo en la integridad del Mercado Interior.

²⁰ Sentencia de la segunda sala del Tribunal Constitucional Federal alemán (BVerfG) de 5 de mayo de 2020 sobre el programa PSPP del Banco Central Europeo, BVerfG, 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915-

considerarlo aquí por sus consecuencias respecto a la integración europea post COVID-19, sobre todo en lo relativo a los programas de compra de deuda del BCE (PEPP)²¹ pero también a la forma de endeudamiento colectivo, vía el presupuesto de la UE, que suponen el plan de recuperación (*Next Generation EU*) y el programa SURE.

Su ataque a la sentencia del TJUE²² se enmarca en una larga serie de jurisprudencia del BVerfG que expresa sus reservas respecto del alcance y consecuencias del proceso de integración europea en el ordenamiento constitucional alemán, proceso exacerbado por la arquitectura legal surgida a partir de la crisis de 2009 (los llamados tratados fiscales y el rol expansivo del BCE). Weiss destaca por su tono brutal y de confrontación directa con el TJUE. Impone además medidas y plazos a las autoridades alemanas desde el gobierno al Bundestag pasando por el banco central alemán, de ejecutarse, bloquearían la acción del BCE.

El Programa de Compra de Activos del Sector Público (conocido por sus siglas en inglés PSPP) forma parte del Programa Ampliado de Compra de Activos (EAPP), un programa marco del Eurosistema para la compra de activos en los mercados financieros. Como se establece en el razonamiento comunicado por el BCE, el EAPP está destinado a aumentar la oferta monetaria y tiene como objetivo apoyar el gasto de consumo e inversión en la zona del euro. En su Orden de 18 de julio de 2017, el BVerfG (Segundo Senado) remitió varias preguntas en una cuestión prejudicial al TJUE. En su Sentencia de 11 de diciembre de 2018, el TJUE sostuvo que el PSPP no excedió el mandato del BCE ni violó la prohibición de financiación monetaria (BVerfG, 2020).

En lo relativo al fondo del caso, el BVerfG en su sentencia de mayo de 2020 argumenta que un programa para la compra de bonos del BCE sólo cumple el principio de proporcionalidad si constituye un medio adecuado y necesario para lograr el objetivo perseguido. El constitucional alemán entiende que no se puede examinar separadamente la proporcionalidad de una medida de política monetaria sin examinar sus impactos en la política económica, lo que a su juicio violaría los art. 5.1 (principio de atribución de competencias) y 5.4 del TUE (principio de proporcionalidad) (Weiss, Fundamento Jurídico (FJ) 6b).

El BVerfG estima en su fallo de mayo de 2020 que en su sentencia de 11 de diciembre de 2018 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) excede su mandato jurisdiccional según lo establecido en el artículo 19.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) considerándola arbitraria considerándola ultra vires no sólo respecto al citado artículo 19.1 TUE sino y más importante en la perspectiva del BVerfG, contrario al artículo 23.1 y artículos 20.1, 20.2, 79.3 de la Ley Fundamental Alemana (GG) (Weiss, FJ 2). Esto violaría a su juicio el principio de atribución de competencias (art. 5.1 y 5.2 TUE) y allanaría el camino para una erosión continua de las competencias de los EE.MM. Permitiría al BCE expandir gradualmente sus competencias bajo su propia autoridad; como mínimo, exime en gran medida o por completo dicha acción por parte del BCE de la revisión judicial. Si bien no considera probado que el PSPP no respete el art. 123 TFEU (Weiss, párrafo 116), el énfasis de la sentencia es la falta de rigor que estima en el TJUE en el control de la proporcionalidad. Considera la combinación de la amplia discrecionalidad del TJUE el limitado criterio de revisión judicial aplicado por el mismo, en este caso concreto al no examinar en profundidad los argumentos del Banco Central Europeo, violaría los

²¹ El caso *Weiss* se sitúa en la estela del asunto *Gauweiler* sentencia del 21 de junio de 2016 - 2 BvR 2728/13, que dio origen a la primera cuestión prejudicial del Constitucional alemán.

²² Sentencia del TJUE (STJUE) C-493/17, de 11 de diciembre de 2018. ECLI:EU:C:2018:1000

principios de competencia de atribución, la división de competencias entre la UE y los Estados miembros y por tanto los principios de soberanía y democracia de estos (Weiss, FJ 4).

Como resultado, y eso es lo fundamental para lo que nos ocupa, para asegurar la efectividad de la sentencia el BVerfG, ordena que las autoridades administrativas y los tribunales alemanes no participen ni en el desarrollo ni en la implementación, ejecución u operacionalización de los actos *ultra vires* del TJUE (Weiss, FJ 10). Va más allá ofreciendo un período transitorio de no más de tres meses que permita la coordinación necesaria con el Eurosistema, tras el cual el *Bundesbank* ya no podrá participar en la implementación y ejecución de las decisiones del BCE en cuestión, a menos que el Consejo de Gobierno del BCE adopte una nueva decisión que demuestre de manera comprensible que sus decisiones han sido rigurosas elaborando una evaluación de proporcionalidad de éstas (Weiss, párrafo 235).

Las reacciones, como veremos, han sido muy vivas entre instituciones, opinión pública y doctrina, tanto por su contenido desafiante al TJUE como por el momento en el que se producía ese fallo en medio de la pandemia y su relevancia para el rol futuro del BCE. Conviene examinar brevemente las razones de dicho desafío.

El Constitucional alemán reconoce que los Tratados confieren al TJUE el mandato de interpretar y aplicar los Tratados y garantizar la uniformidad y coherencia de la UE Ley (artículos 19.1.2 del TUE, artículo 267 del TFUE). Dicho esto, sostiene que la aplicación de estos métodos y principios por parte del TJUE no puede y no debe corresponder completamente a la práctica de los tribunales nacionales; pero que el TJUE tampoco puede simplemente ignorar esa práctica. Es más, va más allá al afirmar que, «no corresponde al BVerfG sustituir la interpretación del TJUE por la propia cuando se enfrenta a cuestiones de interpretación del derecho de la UE». De hecho, el BVerfG se compromete decisión del TJUE «incluso cuando adopte una opinión contra la cual puedan formularse argumentos de peso siempre (el perenne Solange alemán) que el TJUE aplique principios metodológicos reconocidos y la decisión que dicte no sea arbitraria desde una perspectiva objetiva» (Weiss, FJ 2).

El BVerfG afirma erigirse en defensor a lo largo de su jurisprudencia²³ que es imperativo que los respectivos mandatos judiciales se ejerzan de manera coordinada, es decir del llamado «diálogo entre tribunales».

Es más, el BVerfG afirma que «si algún Estado miembro pudiera invocar fácilmente la autoridad para decidir, a través de sus propios tribunales, sobre la validez de los actos de la UE, esto podría socavar la precedencia de la aplicación otorgada a la legislación de la UE y poner en peligro su aplicación uniforme» (Weiss, párrafo 111). Al mismo tiempo, «si los Estados miembros se abstuvieran por completo de llevar a cabo cualquier tipo de revisión de *ultra vires*, otorgarían a los órganos de la UE autoridad exclusiva sobre los Tratados incluso en los casos en que la UE adopte una interpretación legal que esencialmente equivaldría a una enmienda del tratado o una expansión de sus competencias» (Weiss, FJ 111, FJ 112). Insistiendo que, según lo establecido en sus sucesivas sentencias incluso en virtud del Tratado de Lisboa, los Estados miembros siguen siendo los «Dueños de los Tratados» y la UE no ha

²³ Cita concretamente las siguientes Decisiones del Tribunal Constitucional Federal, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht* - BVerfGE 126, 286 <302 y ss .>; 134, 366 <382 y siguientes para 22.. y siguientes .>; 142, 123 <198 y siguientes para 143.. y siguientes .>; Corte Constitucional Federal, sentencia del Segunda Senado de 30 de julio 2019-2 BvR 1685-1614, 2 BvR 2631/14 -, párr.140 y siguientes.

evolucionado a un estado federal²⁴. Concibe el diálogo entre tribunales como la solución a la cuestión de coexistencia entre los ordenamientos comunitario y nacional: en principio, ciertas tensiones son inherentes al diseño de la Unión Europea; deben resolverse de manera cooperativa (Weiss, FJ 112).

Dado lo que estima un ejercicio poco riguroso del TJUE, el Tribunal Constitucional Federal no se considera obligado por la decisión del TJUE, sino que estima que debe realizar su propia revisión para determinar si las decisiones del Eurosistema sobre la adopción e implementación del PSPP permanecen dentro de las competencias que le confiere el derecho primario de la UE (Weiss, FJ 164).

Resulta obvio que el BVerfG ha lanzado un desafío no solo al TJUE, sino también, vía las instituciones germanas, al BCE, a sabiendas de que es el mayor Estado Miembro y puede condicionar cuando no paralizar el funcionamiento de las instituciones de la UE. La reacción de la Comisión fue rápida, amenazando a Alemania con un procedimiento de infracción si dictase algún acto que diese efecto a la sentencia del TJUE (Von der Leyen, 2020). En una reacción excepcional como tersa el TJUE (2020) se reafirmó el 8 de mayo en su rol jurisdiccional de control del derecho comunitario y la obligatoriedad de interpretar y aplicar por los tribunales nacionales las cuestiones prejudiciales tal como han sido formuladas por el TJUE. Por su parte, el BCE afirmó no sentirse concernido por otra jurisprudencia que la del TJUE, y, de hecho, con el acuerdo del Bundesbank germano, lanzó un programa mayor de compra de deuda nacional para reactivar la economía como resultado por el COVID (BCE, 2020). Es por ello por lo que el impacto práctico, que no político, vaya a ser, al menos a corto plazo, limitado.

Poiars Maduro (2020) afirma, en su reacción preliminar a la sentencia que lo fundamental de la misma es su impacto en el principio de primacía y en la relación entre los constitucionales y el TJUE, en particular en aquellos países y tribunales que tienen desafío al imperio del Estado de Derecho en la Unión.

Meier-Beck (2020) o Öberg (2020), indican que aun siendo cierto el caso que el control de proporcionalidad del TJUE puede no haber sido completamente riguroso esto no supone que sea justificable rechazar el fallo del tribunal de Luxemburgo.

Poiars Maduro (2020) lo denominaría un «enfoque parroquial», por cierto, no exclusivo del BVerfG, como se evidencia en los EE.MM. que desafían el rule of law, al ver la relación con el Derecho de la UE en clave exclusivamente nacional, sin tener cuenta el impacto en el resto del sistema y en otros ordenes legales nacionales, abriendo un conflicto no sólo multinivel sino entre Estados miembros y tribunales a favor y en contra de mayor integración²⁵. En este caso, argumenta, el Tribunal alemán vería las formas de mutualización de la deuda como una invasión de la democracia alemana.

El desafío al Estado de Derecho en la UE precede al COVID, pero éste lo ha acelerado (Sarrión Esteve, 2020). En un duro comunicado conjunto Kelemen, Eeckhout, Fabbrini, Pech y Uitz (2020) rechazan totalmente el contenido y la forma del fallo del BVerfG, defendiendo una noción estricta del principio de primacía del Derecho de la UE y del TJUE sobre cualquier otra consideración. Pech y Kelemen (2019) en particular han insistido siempre en que la noción de identidad constitucional, si bien inviolable en un contexto puramente nacional, es inaceptable como argumento para eludir el *rule of law* o dejar de aplicar el ordenamiento comunitario y las

²⁴ cf. BVerfGE 123, 267 <370 y 371>.

²⁵ Para una lectura más en clave política de la actitud alemana *vid.* Rodríguez Aguilera de Prat (2020).

sentencias del TJUE. Hacen el paralelismo con la doctrina de nulificación y de los *states' rights* de los Estados del sur de los EE. UU. para resistirse al ordenamiento federal. En lo que es un enfoque totalmente teleológico del proceso de integración europea, estiman que, ante un tal conflicto, en última instancia la opción es o aceptar el ordenamiento europeo o la retirada de la UE.

Por el contrario, Baranski, Brito, Bsactos y van den Brink (2020) objetan a tal enfoque de negación total de las posibilidades del pluralismo constitucional, y a la afirmación subjetiva del monismo comunitario. Si bien la doctrina, desde *Costa (Asunto C-6-64 de 15 de julio de 1964)* establece que ningún tribunal nacional puede ignorar una sentencia del TJUE, esto no implica que estas no puedan y no deban ser cuestionadas al igual que la absoluta e incondicional supremacía del Derecho de la UE defendida por el TJUE ²⁶.

Esta sentencia obliga a Poiars Maduro (2020, *ob. cit.*) a matizar su tradicional defensa del pluralismo constitucional, enmarcando la disidencia y el diálogo entre tribunales «en el contexto de acuerdo sobre un conjunto común de principios para guiarlo» lo que precisa de una empatía de las necesidades e interdependencias con otros ordenes constitucionales y el ordenamiento europeo.

En el mismo sentido se pronuncia el patriarca de la doctrina del diálogo entre tribunales Ingolf Pernice (2020) al afirmar que este diálogo de 60 años se interrumpe cuando ya no se reconoce la pertinencia de las sentencias del Tribunal de Justicia. El art. 267 TFUE establece la fuerza vinculante de las sentencias y es el estándar clave para esto cuando hay preguntas sobre la interpretación o validez de la legislación de la UE. Ignorar al TJUE implicaría también hacer lo mismo con el principio de cooperación leal en el Artículo 4.3 del TUE, lo que le lleva a Pernice a considerar las opciones disponibles para lanzar un procedimiento de infracción contra Alemania.

En sentido contrario, Avbelj (2020) estima la decisión del BVerfG no como una señal de que tengamos un problema con el pluralismo constitucional en Europa sino la confirmación del carácter pluralista de la UE. Indica en todo caso que no existen mecanismos adecuados para gestionar este conflicto cuando un constitucional decide un ataque frontal, así como el hecho que instituciones como el BCE operan de facto con un mandato mucho más amplio que el conferido inicialmente.

Davies (2018) afirma que la primacía del TJUE se basa en la propia afirmación del tribunal. Esto incita a la resistencia de los tribunales constitucionales. El pluralismo interpretativo, por el contrario, insiste en la posibilidad de interpretaciones divergentes no como conflictos entre órdenes legales, sino como conflictos sobre el significado de uno compartido.

Como era de prever Kelemen *et al.* (*ob. cit.*) se lanzan a una causa general contra el pluralismo constitucional sugiriendo una cierta inocencia por parte de sus defensores. Argumentan que si bien el diálogo constitucional puede idealmente solucionar conflictos de *Kompetenz-Kompetenz* en última instancia le correspondería al TJUE solucionar dicho entuerto. En un sentido similar se pronuncia Ziller (2020) si

²⁶ Como recuerda Martinico (2016-2017) el recurso a la terminología del Derecho constitucional de estados federales en especial el estadounidense, (conceptos como *supremacy*) procede de la academia entre los sesenta y setenta. Anteriormente se consideraba el derecho comunitario como una versión *sui generis* del Derecho Internacional. No se debe sólo a la oposición británica que el art. I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en el que se establecía explícitamente dicho principio no haya sobrevivido en Lisboa más que en una Declaración, la n. 17, sobre la primacía anexa al mismo.

bien haciendo énfasis en el dogmatismo tanto del enfoque analítico del BVerfG como en su propia cultura interna.

Pernice (*ibid.*) abunda en la naturaleza de la sentencia PSPP del BVerfG como legitimador del desafío tribunales de otros Estados miembros, en particular Polonia y Hungría, de cuestionar la autoridad y el efecto vinculante de las sentencias del TJUE. Es el tercer caso²⁷, apunta Sarmiento (2020) después del caso checo Landtovà²⁸ (Zbiral, 2012) y el caso danés *Ajos*²⁹, en el que un tribunal supremo de un Estado miembro no se siente obligado a respetar una sentencia del TJUE, pero esta vez no se trata del no respeto del derecho comunitario por disposiciones legales nacionales o tratados internacionales sino algo más grave: el BVerfG se pronuncia en un ámbito de competencia exclusiva de la UE como es la política monetaria.

En general, según Poiars Maduro, la STJUE genera inseguridad jurídica y posiciona a la GG germana como freno a la mutualización de la deuda en el contexto de la respuesta económica a la crisis del COVID-19. Paradójicamente, evidencia que es inaplazable la discusión sobre recursos propios de la UE (impuestos europeos) que evite la lógica del *juste retour* y las reacciones enconadas de los constitucionales nacionales (examinada en Poiars Maduro, 2012). Si bien, como afirma Wilkinson (2020), se están estirando al límite los mandatos y las interpretaciones del rol del BCE. La razón de esta ambigüedad continua es para evitar el inaplazable conflicto que supondrá reformar los Tratados o en última instancia la retirada de Estados miembros descontentos con la deriva actual.

6.1. La vigencia del constitucionalismo multinivel

Si bien la reacción de destacados autores de la doctrina al más reciente y polémico fallo del constitucional alemán se encuentra inevitablemente influenciada por la tensión de la crisis sanitaria actual, es necesario ponerlo en una perspectiva más amplia de las relaciones entre los ordenamientos y tribunales constitucionales nacionales y de la UE. No es una historia en la que haya buenos y malos. Ni es sólo una obsesión germana. En Pazos-Vidal (2019) se argumenta que la relación entre estos tribunales descrita por las diversas variantes del «constitucionalismo multinivel» de Pernice, por la cual «la relación entre el Derecho europeo y el Derecho nacional no es jerárquica, sino funcional» (Pernice, 2002, p. 520) es el espejo y equivalente jurídico a lo que en políticas públicas europeas se conoce como el paradigma de la Gobernanza Multinivel (Marks, G. y Hooghe, L. (2003), en el sentido de que dicho diálogo multinivel entre tribunales refleja una serie de ajustes y acomodos entre los mismos –a menudo de manera incómoda–.

La cuestión de las relaciones de los tribunales nacionales, en particular los tribunales constitucionales, con el TJUE ha sido un fecundo campo de estudio desde que MacCormick (1995, p. 259) fundó la doctrina del «pluralismo constitucional» al calor del famoso Dictamen sobre el Tratado de Maastricht del Constitucional alemán³⁰. Estela seguida, entre otros, por Kumm (2013) –constitucionalismo cosmopolita–, Kruma (2009), Ragone (2011) el citado Poiars Maduro (constitucionalismo discursivo y armonioso)³¹, por nombrar sólo algunos. Como afirma Freixes Sanjuán (2013, p. 41), lo «multinivel» puede considerarse como un

²⁷ Aunque la sospecha por parte del BVerfG de fallos *ultra vires* por parte del TJUE viene de largo, como en el caso *Mangold* (vid. *Beyer-Katzenberger*, 2011).

²⁸ Fallo del Constitucional checo PI. ÚS de 31 de enero de 2012 sobre la STJUE C-339/09 de 22 junio 2011.

²⁹ STJUE C-441/14 de 19 de abril de 2016. ECLI:EU:C:2016:278

³⁰ BVerfG. Urteil vom 12. Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155

³¹ Vid. Eleftheriadis (2010, p. 369).

parámetro «autónomo» en el marco del proceso de integración europea, dirigido a explicar esa complejidad jurídica, aplicable a los sistemas integrados por subsistemas, que esta autora relaciona con el federalismo y la interpretación sistemática. De hecho, la necesidad de diálogo entre el TJUE, los tribunales constitucionales (y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH), e incluso el seguimiento por la Comisión de la jurisprudencia nacional es, a juicio de autores como Lacchi (2016), fundamental para asegurar una protección multinivel –vía cuestiones prejudiciales– de los derechos individuales.

La reacción al Tratado de Lisboa ha sido un buen ejemplo de lo contrario: los tribunales constitucionales nacionales lo aceptaron solo muy lentamente y con muchísimas reservas (Kruma, 2009). Percibían el nuevo Tratado sobre todo en términos de limitación de soberanía como resultado de la adhesión a la UE y no como una transferencia (parcial) de soberanía a las instituciones de la UE. Independientemente de la adscripción dualista o monista (como el caso español) de los diferentes tribunales constitucionales respecto al Derecho internacional, se puede afirmar que estos dos ejemplos nacionales, así como el español, danés, letón, lituano y sin duda el constitucional polaco (en particular, en su Dictamen sobre el Tratado de Adhesión de Polonia) insisten en la «supremacía» de su respectivo orden constitucional nacional, aún después de la adhesión a la UE.

El principal ejemplo de todo ello es la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa (Sentencia 2 BvE 2/08 de 30 de Junio de 2009). Este Tribunal, apoyándose en su sentencia anterior del Tratado de Maastricht (Sentencia BVerfGE 89, 155 de 12 de Octubre de 1993), reconceptualizar unilateralmente la UE como un *Staatenverbund*, una estrecha asociación de los Estados miembros (Lehmann, 2010, p. 3) buscó con esta importantísima sentencia acotar de una manera muy estrecha cuáles son los elementos de la «identidad constitucional» en la Constitución alemana que nunca podrían ser transferidos al nivel de la UE (Poptcheva, 2014, p. 8). El Constitucional alemán reorienta en su *Lissabon Urteil* específicamente el concepto de subsidiariedad como un instrumento para proteger las atribuciones esenciales de la soberanía nacional constituyente, en sus propias palabras un «espacio suficiente para la formación política de las circunstancias económicas, sociales y culturales de la vida diaria: a saber, la ciudadanía del estado, el monopolio estatal de la violencia, las decisiones fiscales, el derecho penal, la cultura y la educación, la libertad de opinión, de prensa, de reunión, la religión y el bienestar social» (Lehmann, 2014, p.17). Si bien la postura del BVerfG fue inoportuna por su unilateralidad es una útil aportación a la cuestión de si hay algún límite a la integración europea. De serlo, como apunta esta sentencia, el escrutinio de la subsidiariedad debería ser reforzado. De hecho, el principio de subsidiariedad (art. 5.1 y 5.3 TUE) quedaría materialmente modificado si los artículos 4 y 6 TFUE sobre el reparto de competencias compartidas o de apoyo fuese ampliamente revisado y precisado. Es por tanto una cuestión que va más allá de lo jurídico a la cuestión de (si hay) la legitimidad y déficit democrático en la UE, como en el clásico debate entre Moravcsik (2002), Majone (2000) con Hix y Føllesdal (2006).

Tampoco es esta solo una preocupación alemana. Una aportación fundamental a la hora de despejar dudas sobre el limitado alcance del concepto de primacía, en contraposición a las pretensiones del TJUE, es el Dictamen 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional español sobre el proyecto de Tratado Constitucional en el que se hace una distinción entre «la primacía», que la ley de la UE sólo se tiene en aquellas competencias que se le han atribuido a la UE, y «la supremacía» que en todo caso siempre reside en la Constitución española.

Es una situación cada vez más inestable en toda la UE. Si bien hoy la situación es la opuesta, el dilema de «identidad» planteado por el Tratado de Lisboa respecto

a la constitución polaca llevó a dictaminar a su tribunal constitucional que sólo podría resolverse con una reforma constitucional para hacerla compatible con el nuevo tratado, de lo contrario sería necesaria la retirada polaca de la UE por el art. 50 TUE³².

El déficit de diálogo es sin embargo mutuo. Por ejemplo, el caso *Melloni*, en el que el Constitucional español hizo su primera cuestión prejudicial³³, resultó en un «monólogo», al pretender el TJUE arrogarse la potestad de definir el umbral superior e inferior de derechos protegidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y una constitución nacional, algo completamente rechazado por el constitucional español (Torres Pérez, 2014).

La *vis expansiva* del TJUE no conoce límites. Baste simplemente recordar la espinosa cuestión de la adhesión de la UE al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el dictamen 2/13 del TJUE en el que se opone a la misma. Independientemente del fondo de la cuestión resulta evidente que la maximización de su capacidad de acción también formaba parte del cálculo del TJUE (Martín y Pérez de Nanclares, 2015).

Y si no estuviese claro, el TJUE ha afirmado en *Kadi* (STJUE C-584/10 P de 18 de julio de 2013) que también fuera del contexto europeo el Tribunal se ha proclamado como última instancia jurisdiccional no sólo del Derecho de la UE sino también en lo relativo a los acuerdos internacionales firmados por los Estados Miembros (Besson, 2009, pp. 252-253).

El TJUE asume cada vez más un rol más político y por tanto abierto a controversia. Un notable caso reciente es *Wightman y otros* (C-621/18)³⁴ por el cual el Tribunal estimó, en contra del criterio del Consejo y la Comisión Europea³⁵ y haciendo contorsionismo legal a su doctrina reflejada *inter alia* en *Foglia/Novello* (STJUE C-244/80 de 16 de diciembre de 1981) o *American Express* (STJUE C-304/16 de 7 de febrero de 2018) de evitar pronunciarse sobre cuestiones hipotéticas, dictaminó que el Reino Unido era libre de retirar unilateralmente la notificación de su intención de retirarse de la UE. Hecho que seguramente creará un precedente en otros EE.MM. siquiera para presionar a la UE con la amenaza de salida³⁶.

Otros casos recientes, como el asunto acumulado *Sanchez Ruiz*³⁷, que si bien se refiere a la interpretación de una Directiva de la UE (Directiva 1999/70/CE) el fondo del asunto es una disputa laboral puramente doméstica, o casos más serios de intervención en las instituciones nacionales como *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*³⁸, C-192/18 de 5 de noviembre de 2019 *Comisión/Polonia* (Independencia de los tribunales ordinarios)³⁹, C-619/18 de 24 de junio de 2019 sobre

³² En aras de la exhaustividad hay que señalar que existe una disposición similar en la Constitución española (art. 95.1CE). Igualmente Portugal, Letonia, Eslovenia, Eslovaquia modificaron sus constituciones para dar cabida a la orden de detención europea y de este modo evitar que el conflicto con su corte constitucional. *Vid.* Pollicino (2010, p. 74).

³³ Baste recordar, como estima Castilla Juárez (2018, p. 173-174), que entre 1989 y 2017 el Tribunal Constitucional español sólo hizo uso de fundamentos jurídicos de la jurisprudencia del TJUE en 98 casos, cuando sólo en un año emite de media el doble de sentencias, lo que indica lo poco que el Constitucional Español se ha acercado al Derecho comunitario.

³⁴ STJUE C-621/18 de 10 de diciembre de 2018. ECLI:EU:C:2018:999

³⁵ Y de parte de la doctrina como Mangas Martín (2018)

³⁶ Dicho lo cual otra parte de la doctrina como, por ejemplo, Sáenz de Santa María (2019) o Pérez Miras (2019) valoran positivamente este activismo del TJUE.

³⁷ STJUE asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18, de 19 de marzo de 2020 ECLI:EU:C:2020:219

³⁸ En C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* donde -como recuerda Rosas (2019, p. 6) el principio de tutela judicial efectiva, incluida la independencia de los tribunales y jueces, se puede hacer cumplir a través del TJUE *incluso si no hay específicamente aplicación de la ley de la Unión en un caso dado*, basta que el tribunal o los tribunales en cuestión generalmente traten con asuntos de Derecho comunitario.

³⁹ ECLI:EU:C:2019:924

la edad de retiro de los jueces del Tribunal Supremo polaco⁴⁰ son muestra de este creciente intervencionismo en la esfera constitucional nacional. Si bien en casos como el polaco son moralmente defendibles (Sarmiento, 2018), no necesariamente se entendería así por parte de la población de esos países.

Como afirma el juez Allan Rosas (2019), la combinación de la expansión competencial de tratado de Lisboa junto con la creciente incapacidad de solucionar de otro modo las crecientes crisis del proceso de integración europea lleva a que cada vez más el TJUE, como la Corte Suprema estadounidense, dilucide jurisdiccionalmente asuntos que deberían haber sido solucionados políticamente.

Esta creciente vertiente política del Tribunal es objeto de creciente estudio por la doctrina. Autores como Werner se sorprenden de que no haya habido (aún más) contestación pública, pero lo atribuye a que el TJUE también calcula las repercusiones políticas y que la naturaleza incremental de la jurisprudencia permite a los Estados miembros adaptarse (Werner, 2016, p. 1460), es decir, volvemos a la lógica de acomodación multinivel propuesta por Marks (1993). Existe también un cálculo estratégico, con el TJUE otorgar más margen a los legislativos que a sus «homólogos nacionales», los tribunales constitucionales (Wallerman, 2016). Otros como Rittleng (2016) llegan incluso a decir que la naturaleza política del Tribunal y su frecuente alianza con los postulados de la Comisión afectan a la calidad de la democracia respecto a decisiones de corte tecnocrático. Horsley (2019) urge a una mayor consideración de la dimensión y agenda institucional del Tribunal. Autores como Davies (2014) son más conciliadores, pero critican el excesivo celo del TJUE al no explicar más abiertamente las justificaciones políticas de sus sentencias versus consideraciones meramente jurídicas, algo que el TJUE se resiste a hacer. Ciertamente buena parte de la actitud del BVerfG en *Weiss* se puede achacar a esa postura del TJUE.

6.2. Alternativas

Autores como Bogdandy e Ioannidis (2014) afirman que asistimos a una deficiencia sistémica del «Estado de Derecho» a través de las jurisdicciones multinivel de la UE, en parte por falta de recursos materiales o cognitivos o simplemente por ignorancia activa o pasiva de las naciones europeas, cuando no corrupción, lo que tiene consecuencias para el conjunto del sistema legal y la legitimidad europea⁴¹.

Las alternativas de este impase serían varias, desde la plenamente federalizante, como exigiría el constitucional alemán, la escuela federalista o autores como, por ejemplo, Requejo Pagés (2016). Otras alternativas poco realistas serían la enmienda constitucional para reconocer explícitamente el principio de primacía del derecho de la UE convirtiendo a las constituciones nacionales (Sarmiento, 2020) y sus altos tribunales en el equivalente de los constitucionales de los Lander alemanes⁴². Esta solución, defendida por Kelemen (2018) y muchos otros, que podríamos calificar de *ultramontista* o simplemente *eurokelseniana* es una alternativa demasiado fácil. También tiene enormes costes, ya que devalúa enormemente el pacto constitucional y las instituciones nacionales. Una solución tan radical y rápida sin duda aumentará las dudas sobre la legitimidad de la UE en amplias capas de la

⁴⁰ Estimándolo contrario al artículo 19.1 TUE en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴¹ Consideraciones más recientes sobre esta cuestión *vid.* Davies y Avbelj (2018) o Kochenov y van Wolferen (2018)

⁴² Para una descripción de los mismos, *vid.* Grote (2017).

población. La arquitectura jurídica no se diferencia mucho de la física: necesita pilares fuertes para sostenerse. El enfoque teleológico no es suficiente.

Sí habría que considerar, sin embargo, y de cara a la inminente Conferencia sobre el Futuro de Europa (en inglés CoFoE)⁴³, heredera de la Convención casi homónima que llevó eventualmente al Tratado de Lisboa, completar el art. 50 TUE sobre la retirada voluntaria, con un artículo sobre suspensión de derechos de Estados Miembros y «eventual expulsión» que eliminase la actual unanimidad del art. 7.2 TUE e incluso introducir algunos procesos automáticos fuera del control político.

También son precisas soluciones menos radicales. En la línea de los límites a la integración propuestos por el BVerfG en su sentencia sobre Lisboa una mayor precisión en el reparto de competencias del actual artículo 4 y 6 TFUE permitiría en la línea con lo propuesto por de Búrca (1998), que el principio de subsidiariedad pueda usarse como freno que limite el alcance interpretativo del propio Tribunal. Visto que la praxis del TJUE, como en *Mickelsson y Roos* (STJUE C-142/05 de 4 de junio de 2009), en «no sentirse obligado a interpretar el principio de subsidiariedad para restringirse a sí mismo» la hora de revisar medidas nacionales que «potencialmente» pudiesen tener efectos a escala comunitaria (Føllesdal, 2006, p. 275). Lo que como hemos visto más dramáticamente en *Weiss* anima a los constitucionales nacionales a hacer lo mismo.

Con todo, sería útil una redefinición del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) en el sentido de «subsidiariedad activa» definido en la Comunicación homónima de la Comisión (2018). Intenta conciliar en un proceso multinivel (que podríamos denominar de «subsidiariedad procedimental») de toma de decisiones, en ámbitos de competencia compartida, en base a diseñar respuestas conjuntas que combinen en lo posible la dimensión de «proximidad» (al ciudadano) del preámbulo del TUE con la de eficacia (obtención de mayor dimensión o efectos que figura art. 5.3 TUE). Esto ayudaría a reducir la conflictividad entre los niveles doméstico y comunitario y potencialmente la litigiosidad entre los constitucionales y el TJEU (Pazos-Vidal, 2019).

Los defensores del monismo y primacía comunitaria a ultranza tienden a acusar al diálogo constitucional como la forma evitar tomar una solución a los problemas de la integración europea. Antes al contrario, es un proceso que, al estar actualmente limitado al diálogo mediante cuestiones prejudiciales sobre casos concretos es demasiado lento (pero seguro) para crear una auténtica comunidad de derecho. Se precisa un proceso más concentrado en el tiempo y estructurado. Como afirman Sarmiento y Weiler precisamente en la estela del caso *Weiss* (Sarmiento y Weiler 2020, también Sarmiento y Utrilla 2020 y Sarmiento (2020), en la línea anteriormente expresada de Weiler (*vid.* por ejemplo Weiler, 2000) y por Juan Luis Requejo (2016) la solución sería una cámara constitucional dentro del TJUE con miembros de éste y de los tribunales constitucionales nacionales, posiblemente presidida por el presidente del TEDH cuando existan conflictos de calado como el del BVerfG con *Weiss*. Es decir, un concilio. No es una hipótesis banal, mecanismos similares multinivel ya existen para el diálogo interparlamentario: la COSAC ha aproximado notablemente posiciones entre los legislativos nacionales y su percepción de la UE (*vid.*, por ejemplo, Fromage, 2016). Del mismo modo que en el mundo de las políticas públicas está evidente el beneficio de la interacción entre representantes nacionales genera positivos efectos en la reducción de conflictos y la creación consensuada de comunidades de políticas europeas (como en Adshhead, 1996). De todo ello debería reflexionar la inminente Conferencia sobre el Futuro de Europa.

⁴³ No hay planes definitivos, pero como referencia, *vid.* Comisión Europea (2020) de 22 de enero.

7. Conclusión

Se ha querido hacer en este artículo una reflexión sobre la resiliencia y capacidad de refuerzo del proceso de integración europea ante las crisis. Para esto se han estudiado dos crisis yuxtapuestas, de naturaleza y trayectoria temporal distinta pero inevitablemente entrelazadas en sus consecuencias para el futuro: por un lado el impacto del Coronavirus en el sistema político y las políticas públicas de la UE y por otro la crisis de legitimidad sobre el proceso de integración europea del que el asunto *Weiss* es uno de sus más recientes ejemplos.

La reacción a la pandemia aceleró cambios e incluso eliminó fuertes barreras a políticas y procesos a nivel de la UE como ha sido el caso de la incipiente mutualización de la deuda y potencialmente la creación de recursos financieros propios de la UE. Es por ello que, al igual que en la Gran Recesión, el desafío del coronavirus demuestra la vigencia del paradigma neofuncionalista en el sentido que la UE se crece ante las crisis.

Dicho esto, muchas de las dinámicas observadas estos meses tienen continuidad directa con dialécticas precedentes, como puede ser la fractura norte-sur o la rivalidad entre tribunales constitucionales y el TJUE, reavivada una vez más con el asunto *Weiss* del BverfG.

Dado que la reacción de la UE a la crisis ha sido más rápida y amplia que lo que sus críticos le dan crédito, y el hecho que buena parte del arsenal competencial está infrautilizado, no parece haber evidencias concluyentes de la necesidad de mayores competencias para la UE. En todo caso de haberla es necesario no considerar a las instituciones europeas, y en concreto la Comisión, como una «caja negra». Es necesario por tanto tener en cuenta la capacidad y rendimiento institucional a nivel europeo como a nivel doméstico, y por ello la priorización de reformas estructurales del programa *Next Generation EU* entrañan tanto un gran potencial como de riesgo de que por su diseño no den los resultados esperados.

Finalmente, el coronavirus no ha hecho otra cosa que poner aún más foco en la debilitación del Estado de Derecho y la cooperación leal ha puesto de manifiesto la insuficiente de cooperación leal (art. 4.3 TUE) entre gobiernos y tribunales nacionales y las instituciones comunitarias en la que el desafío de *Weiss* es un ejemplo notorio. Si bien ese es un problema de confianza que precisa de mayores mecanismos cooperativos, la inminente Conferencia sobre el futuro de Europa deberá considerar soluciones institucionales desde la creación de un *concilio* entre tribunales, mecanismos de cooperación multinivel, pasando la reconsideración del reparto competencial de la UE, hasta la creación de procedimientos formales de expulsión si un E.M. no respeta el *rule of law*.

Bibliografía

- Adshead, M. (1996). Moving Beyond Clientelism: a Network Analysis of State-farmer Relations and the EC. *West European Politics*, 19, pp. 583-608.
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2019). Un Tribunal a la altura de sus responsabilidades: el *brexit* ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 62, pp. 17-37.

- Avbelj, M. (6 mayo, 2020). The Right Question about the FCC Ultra Vires Decision [Entrada en blog]. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/the-right-question-about-the-fcc-ultra-vires-decision>
- Baranski, M., Brito Bastos, F. y van den Brink, M. (29 mayo, 2020). Unquestioned supremacy still begs the question [Entrada en blog]. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/unquestioned-supremacy-still-begs-the-question/>
- Bassot, E. (Ed.) (2020). *Unlocking the potential of the EU Treaties. An article-by article analysis of the scope for action*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- Bassot, É. y Hiller, W (2019). The Juncker Commission's Ten Priorities. An End-of-Term Assessment. Bruselas: European Union Research Service.
- Besson, S. (2009). European Legal Pluralism after *Kadi*. *European Constitutional Law Review*, 5(3), pp. 252-253.
- Börzel, T.A. y Buzogány, A. (2019). Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting, *Environmental Politics*, 28(2), pp. 315-341.
- Bachtler J. y C.Méndez, C. (2007). Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies*. 45(3), pp. 535-564.
- BCE (4 de junio, 2020). Monetary policy decisions. Nota de prensa.
- BCE (5 mayo, 2020). ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate. Nota de prensa.
- BEI (6 de abril, 2020). EIB Group establishes EUR 25 billion guarantee fund to deploy new investments in response to COVID-19 crisis. Nota de prensa. Recuperado de <https://www.eib.org/en/press/all/2020-100-eib-group-establish-eur-25-billion-guarantee-fund-to-deploy->
- Bénassy-Quéré, A. y Weder di Mauro, B. (2020). Europe in the time of Covid-19: A new crash test and a new opportunity. *Europe in the Time of Covid-19*. Londres: Centre for Economic Policy Research, pp.1-20
- BVerfG (5 mayo, 2020). ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences. Nota de prensa. No. 32/2020.
- Beyer-Katzenberger, M. (2011). Judicial activism and judicial restraint at the *Bundesverfassungsgericht*: Were the Mangold judgement of the European Court of Justice an *ultra vires* act? *ERA Forum*, 11, pp. 517–523.
- Bieber R. y Maiani, F. (2014). Enhancing Centralised enforcement of EU law: Pandora's Toolbox? *Common Market Law Review (CMLR)*, 51(4), pp.1057-1092.
- Borchardt, M. (2016). A Political European Commission through a New Organisation "This Time It's Different". Really? *Jacques Delors Institute Policy Paper*, 180.
- Börzel, T. (2016). From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *JCMS*, 54(9), pp.8-31.
- Castilla Juárez, K. (2018). ¿Cómo usa el Tribunal Constitucional español la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea? Notas para la justicia constitucional latinoamericana. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales SCJN*, IV(6), pp. 157-197.
- Conte, G. (20 mayo, 2020). Franco-German Recovery Deal is not enough, *Euractiv*. Recuperado de <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-executive-proposes-shutting-down-blocs-external-borders-for-30-days/>
- Comisión Europea (27 mayo, 2020). El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación. Comunicación, COM (2020) 456 final.
- Comisión Europea (8 mayo, 2020). State aid: Commission expands Temporary Framework to recapitalisation and subordinated debt measures to further support the economy in the context of the coronavirus outbreak, Nota de prensa.
- Comisión Europea (2 abril, 2020). Coronavirus: The Commission Mobilises all of its Resources to Protect Lives and Livelihoods, Nota de prensa.

- Comisión Europea (2 abril, 2020). Questions and Answers: Commission Proposes SURE, A New Temporary Instrument Worth up to €100 Billion to help Protect Jobs and People in Work, Nota de prensa.
- Comisión Europea (20 marzo, 2020). Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak. C/2020/1863
- Comisión Europea (13 marzo, 2020). Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services. C(2020) 1753 final.
- Comisión Europea (13 marzo, 2020). Proposal for a Regulation amending Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports Brussels. COM(2020) 111 final.
- Comisión Europea (13 marzo, 2020). Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, Comunicación COM(2020) 112 final
- Comisión Europea (13 marzo, 2020). COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus. Nota de prensa.
- Comisión Europea (6 marzo, 2020). A Union that Strives for More: The First 100 Days, nota de prensa.
- Comisión Europea, (22 enero, 2020). Shaping the Conference on the Future of Europe. Comunicación, COM(2020) 27 final.
- Comisión Europea (13 marzo, 2020). Propuesta de Reglamento Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus. COM(2020) 113 final
- Comisión Europea (10 marzo, 2020). Coronavirus crisis: “Commission will use all the tools at its disposal to make sure the European economy weathers the storm”, Nota de prensa.
- Comisión Europea-Consejo (8 abril, 2020). Joint European Roadmap Towards Lifting COVID-19 Containment Measures.
- Comisión Europea-Consejo (2020). A Roadmap for Recovery. Towards A More Resilient, Sustainable and Fair Europe.
- Comisión Europea (2019). Better regulation: taking stock and sustaining our commitment. Comunicación. COM(2019) 178 final.
- Comisión Europea (2018). Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE. Comunicación, COM(2018) 703 final.
- Comisión Europea (2017). *The EU Budget at a Glance*. Luxemburgo: Unión Europea.
- Comisión Europea (2017). White Paper on the Future of Europe and the Way Forward. Reflections and Scenarios for the EU27.
- Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión*, de 19 julio de 2016, *relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, (2016/C 262/01).
- Consejo Europeo (2020) Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions, EUCO 10/20.
- Davies, G. (2018). Does the Court of Justice own the Treaties? Interpretative pluralism as a solution to over-constitutionalisation. *European Law Journal*, 24(6), pp. 358-375
- Davies, G. (2014). Legislative control of the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, 51(6), pp. 1579–1607.
- Davies, G. y Avbelj, M. (2018) *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham: Elgar.
- De Búrca, G. (1998). The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor, *JCMS*, 36(2), pp.217-35.
- De Gregorio Merino, A. (2013). Derecho de la Unión y El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en al UEM. *Revista Española de Derecho Europeo*, 45, pp. 27-60.

- Dermine, P. y Markakis, M. (2020). The EU Fiscal, Economic and Monetary Policy Response to the COVID-19 Crisis. *EU Law Live, Weekend Edition*, 11, pp. 7-14.
- Dobreva, A. (2018). *Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission Proposal Initial Comparison with the Current MFF*. EPRS.
- Drachenberg, R. (2020). The European Council and the 2021-27 Multiannual Financial Framework. Bruselas: European Parliament Research Service.
- ECOFIN (23 marzo, 2020). Nota de prensa. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2020/03/23/>
- Eleftheriadis, P. (2010). Pluralism and Integrity. *Ratio Juris*, 23(3), pp. 365-389.
- Elías Méndez, C. (2015). Las instituciones europeas ante la crisis económica: Análisis y propuestas para politizar y democratizar el proceso de toma de decisiones a nivel europeo, *Revista de derecho constitucional europeo*, 24. Recuperado de http://www.ugr.es/~redce/REDCE24/articulos/02_ELIAS.htm
- Everson, M y Joerges (2014). Who is the Guardian for Constitutionalism in Europe after the Financial Crisis? En S. Kröger (ed.), *Political Representation in the European Union: Still democratic in times of crisis?* Londres: Routledge.
- Euractiv y Reuters (4 mayo, 2020). Germany Gains most from relaxed State Aid Rules. Recuperado de <https://www.euractiv.com/section/competition/news/germany-gains-most-from-relaxed-eu-state-aid-rules/>
- Fabbrini, F. (2020). *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe - A Political Compact for a More Democratic and Effective Union?* Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- Føllesdal, A. (2006). Subsidiarity, Democracy, and Human Rights in the Constitutional Treaty of Europe. *Journal of Social Philosophy*, 37(1), pp. 61-80.
- Freixes Sanjuán, T. (2013). Constitucionalismo multinivel e integración europea. En T. Freixes Sanjuán, Y. Gómez Sánchez y A. Rovira Viñas (eds.), *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas* (pp. 37-50). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fromage, D. (2016). National parliaments fighting back? Institutional engineering as a successful means to become active actors in EU affairs. *Perspectives on Federalism*, 8(3), pp. 69-86.
- Gobierno alemán (18 mayo, 2020). Overcoming the crisis united and emerging from it stronger. Recuperado de <https://www.bundeskanzlerin.de/bkinde/aktuelles/statement-nach-corona-kabinett-1754044>
- Gobierno de España (19 abril, 2020). Spain's Non-Paper on a European Recovery Strategy.
- Grote, R. (2017). Constitutional Courts in Federal States: the case of Germany. *Fédéralisme Régionalisme*, 17. Recuperado de <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1691&lang=fr>
- Guarascio, F. y Blenkinsop, P. (3 marzo, 2020). EU fails to persuade France, Germany to lift coronavirus health gear controls. Recuperado en <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-idUSKBN20T166>
- Haas, Ernst B. (1968). *The Uniting of Europe*. Notre Dame, Indiana: Notre Dame University.
- Henig, D. (2019). Sweden, the UK and the EU: Managing Post-Brexit Relations and Defining a New Agenda for European Competitiveness. *ECIPE Policy Brief*, 1.
- Herszenhorn, D. y Wheaton, S. (7 abril, 2020). How Europe failed the coronavirus test. *Político*.
- Hix, S. y Føllesdal, A. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), pp. 533-62.
- Horsley, T. (2019). The Court of Justice as an Institutional Actor: Judicial lawmaking and its Limits. EUSA, Denver 2019.

- Huguenot-Noel, R., Hunter, A. y Zuleeg, F. (2018). *Research for REGI Committee – Future links between structural reforms and EU cohesion policy*, Bruselas: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels
- Juncker J.C. (2015). *Realizar la Unión Económica y Monetaria*. Bruselas: Comisión Europea.
- Kahn, M. (1 abril, 2020). Dutch PM faces Dissent at Home over Hardline Coronabonds Stance. *Financial Times*.
- Kassim, H, Peterson, J. Bauer, M.W, Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. y Thompson, A. (2013). *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Krastev, I (2020). *After Europe*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Kelemen, D., Eeckhout, P., Fabbrini, F., Pech, L. y Uitz R. (30 mayo, 2020). La supremacía del derecho comunitario. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/opinion/2020-05-30/la-supremacia-del-derecho-comunitario.html>
- Kelemen, D., Eeckhout, P., Fabbrini, F., Pech, L. y Uitz R. (26 de mayo, 2020). National Courts Cannot Override CJEU Judgments [Entrada en blog]. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/>
- Kelemen, R.D. y Pech, L. (2019). The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, pp. 59-74.
- Kelemen, R. D. (2016). On the Unsustainability of Constitutional Pluralism: European Supremacy and the Survival of the Eurozone. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23(1), pp. 136-150.
- Kirkegaard, J. F. (23 marzo, 2020). Europe is at last channeling Alexander Hamilton. Recuperado de <https://www.piiie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/europe-last-channeling-alexander-hamilton>
- Kochenov, D. y van Wolferen, M. (2018). Dialogical Rule of Law and the Breakdown of Dialogue in the EU. EUI Working Papers, Law 2018/01. Recuperado de https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/50764/WP_2018_1.pdf?sequence=1
- Koessler, K. (2020). Schwächt Covid-19 Italiens Regionen? Die Frage ist, ob die krisenbedingte Zentralisierung sich verfestigt. Recuperado de: <https://blogs.eurac.edu/covid-19/zentralisierung-italien/>.
- Kölling, M. (abril, 2020). Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain. Forum of Federations. Recuperado de <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/SpainCOVID1.pdf>
- Kölling, M. (31 julio, 2020). El Consejo Europeo extraordinario del 17 al 20 de julio de 2020: mucho ruido, muchas nueces y algunas sombras. Real Instituto Elcano *ARI* 100/2020.
- Kreuder-Sonnen, C. (2016). Beyond Integration Theory: The (Anti-)Constitutional Dimension of European Crisis Governance, *JCMS*, 54(6), pp.1350-1366.
- Kruma, K. (2009). Constitutional Courts in the Europeanisation of national constitutions, en *The Lisbon Treaty and National Constitutions. Europeanisation and Democratic Implications*, ed. Carlos Closa. RECON Report 9, ARENA Report 3/09, pp. 143-166.
- Kumm, M. (2013). The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: An Integrated Conception of Public Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(2), pp. 605-628.
- Lacchi, C. (2016). Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references. *Common Market Law Review*, 53(3), pp. 679–707.

- Lannoo, K. (6 junio, 2020). Coronavirus response turns EU agenda upside down. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/coronavirus-response-turns-eu-agenda-upside-down/>
- Lehmann, W. (2010). *European Democracy, Constitutional Identity and Sovereignty: Some Repercussions of the German Constitutional Court's Lisbon Judgment*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Linde Paniagua, E. (2012). La mutación de la unión europea y de su derecho originario. La modificación del artículo 136 del TFUE y otros Tratados (Tratados Parásitos) suscritos por Estados de la Unión Europea, en Particular el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 23, pp. 87-104.
- López Garrido, D. (30 Julio, 2020). Cómo invertir 140.000 millones. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/opinion/2020-07-29/como-invertir-1400-millones.html>.
- Loughlin, J. y Peters, B.H. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. En J. Loughlin y M. Keating (eds.). *Political Economy of Regionalism* (pp. 42-62). Londres: Routledge.
- Lüer, C y Böhme, K. (2020). The EU Recovery Plan. A budget without a vision risks to increase inequalities. Recuperado de <https://territorialthinkers.eu/2020-07-kremer.html>
- MacCormick, N. (1995). The Maastricht Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, 1(3), pp. 259-266.
- Macron, E. (26 septiembre, 2017). Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe Souveraine, Unie, Démocratique. París, 26 de septiembre de 2017.
- Mangas Martin, A. (2018). Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp. 813-831.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*. 97(2), pp. 233-43.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2015). El TJUE pierde el rumbo en el dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, pp. 825-869.
- Martinico, G. (2016-2017). El federalismo y el relato del proceso de integración europea: una mirada rápida al origen del debate. *Eunomia*. Revista en Cultura de la legalidad, 11, pp. 44-62.
- Majone, G. (2000). The Credibility Crisis of Community Regulation *Journal of Common Market Studies*, 38(2), pp. 273-302.
- Mény, Y. (2014). Managing the EU crisis – Another Way of integration by Stealth. *West European Politics*, 37(6), pp.1336-1553.
- Meier-Beck, P. (11 mayo, 2020). Ultra vires?. Recuperado de: <https://www.d-kart.de/en/blog/2020/05/11/ultra-vires/>
- Milbradt, G. (mayo, 2020). Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Germany. Recueprado de <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/GermanyCOVID.pdf>
- Monti, M. (2016). Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High-Level Group on Own Resources. Comisión Europea.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), pp. 603–24.
- Öberg, J. (2 junio, 2020). The German Federal Constitutional Court's PSPP Judgment: Proportionality Review Par Excellence. Recuperado de <https://europeanlawblog.eu/2020/06/02/the-german-federal-constitutional-courts-pspp-judgment-proportionality-review-par-excellence/>
- OCDE (2020). The Territorial Impact of Covid-19: Managing the Crisis Across Levels of Government. Recuperado de <https://read.oecd->

- library.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government
- Olesti Rayo, A. (coord.) (2013). Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea. Barcelona: Marcial Pons.
- Otero Iglesias, M. (1 abril, 2020). Europe's Coronavirus Identity Crisis. *Político*. Recuperado de <https://www.politico.eu/article/europes-coronavirus-pandemic-economic-identity-crisis-corona-bonds/>
- Palermo, F. (13 mayo, 2020). Is there a space for federalism in times of emergency? [Entrada en blog]. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>
- Pazos-Vidal, S. (27 febrero, 2020). Presupuesto Europeo, Regiones y Agricultura. *Agenda pública, El País*. <http://agendapublica.elpais.com/presupuesto-europeo-regiones-y-agricultura/>
- Pazos-Vidal, S. (17 junio, 2020). REACT EU and Reality. *Agenda pública, El País*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/react-eu-and-reality/>
- Pazos-Vidal, S. (14 abril, 2020). Federalismo Sanitario en tiempos de Coronavirus. *Agenda pública, El País*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/federalismo-sanitario-en-tiempos-de-coronavirus/>
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Abingdon: Routledge, 2019.
- Pérez Miras, A. (2019). Una posibilidad para evitar el Brexit: a propósito de la STJUE Wightman y otros. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 31. Recuperado de https://www.ugr.es/~redce/REDCE31/articulos/09_MIRAS.htm
- Pernice, I. (16 mayo, 2020). Sollte die EU-Kommission Deutschland wegen des Karlsruher Ultra-Vires-Urteils verklagen? [Entrada en blog]. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/sollte-die-eu-kommission-deutschland-wegen-des-karlsruher-ultra-vires-urteils-verklagen-pro/>
- Pernice, I. (2002). Multilevel Constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 27, pp. 511-529.
- Poiars Maduro, M. (6 mayo, 2020). Some Preliminary Remarks on the PSCP Decision of the German Constitutional Court [Entrada en blog]. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pscp-decision-of-the-german-constitutional-court/>
- Poiars Maduro, L.M. (2012). A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Paper No. 2012/11.
- Poiars Maduro, M. (2003). Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. En N. Walker, *Sovereignty in Transition* (pp. 501-537). Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Pollicino, O. (2010). The New Relationship between National and the European Courts after the Enlargement of Europe: Towards a Unitary Theory of Jurisprudential Supranational Law? *Yearbook of European Law*, 29, pp. 65-111.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press
- Popelier, P. (5 mayo, 2020). The impact of the Covid-19 crisis on the federal dynamics in Belgium, UACES Territorial Politics. Recuperado de <https://uacesterrpol.wordpress.com/2020/05/05/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-the-federal-dynamics-in-belgium/>
- Poptcheva, E.M. (2014). *German Constitutional Court decisions on EU anti-crisis measures*. Bruselas: European Parliament Research Service.
- Pucher, J. y Martinos, H. (2018). *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance*, Bruselas: Committee of the Regions.

- Ragone, S. (2011). Las relaciones de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros con el Tribunal de Justicia y con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una propuesta de clasificación. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, pp. 53-89.
- Requejo Pagés, J.L. (2016). *El sueño constitucional*. Oviedo: KRK Ediciones.
- Ritleng, D. (2016). Does the European Court of Justice take democracy seriously? Some thoughts about the Macro-Financial Assistance case. *Common Market Law Review*, 53(1), pp.11-33.
- Rodríguez Aguilera de Prat, C. (12 mayo, 2020). ¿Puede ser Alemania un problema para Europa? *Agenda pública, El País*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/puede-ser-alemania-un-problema-para-europa/>
- Rosas, A. (2019) The European Court of Justice: Do all roads lead to Luxembourg? *CEPS Policy Insights No 2019/03*. Recuperado de http://aei.pitt.edu/97079/1/PI2019_03_AR_ECJ_0.pdf
- Rubio, Eulalia (2018). *The MFF Proposal: What's New, What's Old, What's Next?* Paris: Jacques Delors Institute.
- Sarmiento, D. y Weiler, J.H.H. (1 de junio, 2020). The EU Judiciary After *Weiss* – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. Recuperado de <https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-by-daniel-sarmiento-and-j-h-h-weiler/>
- Sarmiento, D. y Utrilla, D. (22 mayo, 2020) Germany's Constitutional Court has gone nuclear. What happens next will shape the EU's future. *Euronews*. Recuperado de <https://www.euronews.com/2020/05/15/germany-constitutional-court-gone-nuclear-what-happens-next-will-shape-the-eu-future-view>
- Sarmiento, D. (12 mayo, 2020). An Infringement Action against Germany after its Constitutional Court's ruling in *Weiss*? The Long Term and the Short Term. Recuperado de <https://eulawlive.com/op-ed-an-infringement-action-against-germany-after-its-constitutional-courts-ruling-in-weiss-the-long-term-and-the-short-term-by-daniel-sarmiento/>
- Sarmiento, D. (12 mayo, 2020). An Infringement Action against Germany after its Constitutional Court's ruling in *Weiss*? The Long Term and the Short Term. Recuperado de <https://eulawlive.com/op-ed-an-infringement-action-against-germany-after-its-constitutional-courts-ruling-in-weiss-the-long-term-and-the-short-term-by-daniel-sarmiento/>
- Sarmiento, D. (22 octubre, 2018). La suspensión cautelar de la reforma judicial polaca. *Agenda pública, El País*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/la-suspension-cautelar-de-la-reforma-judicial-polaca/>
- Sarrión Esteve, J. (11 mayo, 2020) Sobre el constitucionalismo del bien común en los tiempos del COVID: ¿Es posible un constitucionalismo iliberal? [Mensaje en blog]. Recuperado de http://www.cepc.gob.es/cepc/blog/blog_cepc/2020/05/11/sobre-el-constitucionalismo-del-bien-com%C3%BAn-en-los-tiempos-del-covid-es-posible-un-constitucionalismo-iliberal-
- Schimmelfennig, F. (2018). European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, *Journal of European Public Policy*, 25(7), pp. 969-989
- Sempere, P. (24 agosto, 2020). España dispondrá de 21.000 millones de euros de SURE para costear los ERTE. *Cinco Días*.
- Torres Pérez, A. (2014). Melloni in Three Acts: From Dialogue to Monologue. *European Constitutional Law Review*, 10, pp. 308-331.
- Treib, O. (2020). Euroscepticism Is Here to Stay: What Cleavage Theory Can Teach Us About the 2019 European Parliament Elections. *Journal of European Public Policy*, pp. 1-16.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2019). *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas Necesarias Para Garantizar el Pleno Éxito del FEIE*. Luxemburgo: Unión Europea.

- Tribunal de Cuentas Europeo (2018). *Special report no 03/2018: Audit of the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Thomas, F. Goga, S. y Ionescu-Heroiu M. (2018). *Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe's Regions*. Washington: World Bank.
- TJUE (8 de mayo, 2020). Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020, Press Release No 58/20. Recuperado de <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf>
- Valero, J. y Michalopoulos, S. (16 marzo, 2020) Commission proposes shutting down EU's external borders for 30 days. *Euractiv*. Recuperado de <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-executive-proposes-shutting-down-blocs-external-borders-for-30-days/>
- Vanhercke, B., Zeitlin J. y Zwinkels, A. (2015). Further Socializing the European Semester: Moving Forward for a 'Social Triple A'? Report prepared for the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. Bruselas: European Social Observatory.
- Vasagar, J., Spiegel, P., Chassany, A. (30 julio, 2015). Schäuble outlines plan to limit European Commission powers, *Financial Times*.
- von Bogdandy, A. y Ioannidis, M. (2014). Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done. *Common Market Law Review*, 51(1), pp. 59-96.
- Von der Leyen, U. A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf
- Von der Leyen, U. (10 de mayo, 2020). Statement by President Von Der Leyen. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846
- Wallerman, A. (2016). Towards an EU law doctrine on the exercise of discretion in national courts? The Member States' self-imposed limits on national procedural autonomy. *Common Market Law Review*, 53(2), pp. 339-360.
- Weiler, J. H. (2000). The Constitutional Architecture of the European Union: The Principle of Constitutional Tolerance. *SPIRIT*. University of Copenhagen.
- Werner, B. (2016). Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement, *JCMS*, 54(6), pp. 1449-1464.
- Wilkinson, M. (6 mayo, 2020). Fight, flight or fudge? Recuperado de <https://verfassungsblog.de/fight-flight-or-fudge/>
- Zbiral, R. (2012). Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. *Common Market Law Review*, 49(4), pp. 1475-1492.
- Zeitlin, J., y Vanhercke, B. (2014). *Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020. SIEPS report, 2014 (7)*. Estocolmo Swedish Institute for European Policy Studies.
- Ziller, J. (2020). L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne, *Blogdroiteuropeen Working Paper 4/2020*.