

Año 11
NÚMERO 27
NOVIEMBRE 2021
Buenos Aires
Argentina



A.D. 1308
unipg
DIPARTIMENTO
DI MEDICINA E CHIRURGIA



MP
D

Revista Institucional
de la Defensa Pública
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires



SOLIDARIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE LOS DDHH

UN DIÁLOGO ENTRE ARGENTINA E ITALIA

Año 11
Número 27
Noviembre de 2021
Buenos Aires
Argentina

ISSN 1853-5828

Directora
Marcela L. Millán

Directores de la investigación
Horacio Corti
Roberto Cippitani
Andrea Trisciuglio

Coordinador
Pablo Villarruel

Publicación propiedad del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



A. D. 1308
unipg
DIPARTIMENTO
DI MEDICINA E CHIRURGIA



**Ministerio
Público
de la
Defensa**

Defensora General

Dra. Marcela L. Millán

Defensor General Adjunto

Dr. Miguel Talento Bianchi

Defensora General Adjunta**Contencioso Administrativo y Tributario**

Dra. Graciela Elena Christe

Defensora General Adjunta Penal, Contravencional y de Faltas

Dra. Adriana Laura Gigena de Haar

Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Fernando Lodeiro Martínez

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Alejandra Lorena Lampolio

Defensoría N° 2

Dr. Pablo A. De Giovanni

Defensoría N° 3

Dra. María Lorena González Castro Feijóo

Defensoría N° 4

Dra. Cecilia González de los Santos

Defensoría N° 5

Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire

Defensoría N° 6

Dr. Javier Indalecio Barraza

Fuero Penal, Contravencional y de Faltas**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Gustavo Eduardo Aboso

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dr. Emilio Antonio Cappuccio

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Patricia Beatriz López

Defensoría N° 2

Dra. Silvina Noemí Nápoli

Defensoría N° 3

Dra. María Andrea Piesco

Defensoría N° 4

Dr. Sebastián Zanazzi

Defensoría N° 5

Dra. Victoria Inés Almada

Defensoría N° 6

Dra. Marcela María Amelia Paz

Defensoría N° 7

Dr. Marcelino N. Civitillo

Defensoría N° 8

Dr. Matías Becerra

Defensoría N° 9

Dra. Andrea Demarco

Defensoría N° 10

Dra. María Florencia Zapata

Defensoría N° 11

Dra. Carolina Spósito

Defensoría N° 12

Dr. Javier Balmayor

Defensoría N° 13

Dra. Paula Lagos

Defensoría N° 14

Dr. Sergio J. Pistone

Defensoría N° 15

Dr. Miguel Talento Bianchi

Defensoría N° 16

Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin

Defensoría N° 17

Dra. Yanina Gabriela Matas

Defensoría N° 18

Dr. Juan Ignacio Cafiero

Defensoría N° 19

Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira

Defensoría N° 20

Dra. Marina Recabarra

Defensoría N° 21

Dra. María Lousteau

Defensoría N° 22

Dr. Christian Federico Brandoni Nonell

Defensoría N° 23

Dra. Claudia Analía Rodríguez

Defensoría N° 24

Dra. María Laura Giuseppucci

- 5 Editorial**
Marcela Millán
- 7 Presentación**
Solidaridad pública y protección de los derechos humanos. Un diálogo entre Argentina e Italia
Horacio Corti

CAPÍTULO 1: SOLIDARIDAD PÚBLICA

- 16 Programas de la Unión Europea como herramienta para poner en marcha la solidaridad institucional**
Roberto Cippitani - Carlos Molina del Pozo
- 33 Políticas solidarias en la Unión Europea. Cohesión y cooperación transfronteriza dentro de las fronteras de la Unión Europea**
Pablo Podadera Rivera
- 51 Concepto de estatuto de ciudadano en el Derecho europeo y sus deberes implícitos para garantizar los derechos recogidos en la Unión Europea: la solidaridad como modelo social europeo**
Valentina Colcelli
- 67 El futuro de los territorios: solidaridad pública y bienes comunes en la búsqueda de la tercera vía**
Thais Palermo Buti - Fabio Ecce
- 79 La dimensione internazionale della solidarietà publica**
La dimensión internacional de la solidaridad pública
Sabrina Brizioli
- 108 Solidaridad pública: un abordaje teórico sobre la constitución del lazo social**
Valeria Priotti - Nora Steinbrun
- 114 Bolsa Família e obrigação de progressividade: monitoramento internacional com possibilidade de controle de convencionalidade**
Bolsa Família y la obligación de progresividad: monitoreo internacional con posibilidad de control de convencionalidad
Konstantin Gerber - Luiz Guilherme Arcaro Conci
- 128 La doble moral del excepcionalismo de EE.UU en la aplicación de los Derechos Humanos: un análisis desde el prisma ético de la solidaridad constitucional**
John Alberto Tito Añamuro
- 141 La solidaridad pública**
Ramiro Dos Santos Freire - Patricio Urresti

CAPÍTULO 2: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 150 Protección de la "humanitas", no de los derechos humanos: la experiencia romana**
Andrea Trisciuglio

- 157** **Derechos y obligaciones que derivan de la "quinta libertad" en el derecho de la Unión Europea**
Roberto Cippitani - Valentina Colcelli
- 169** **Los derechos humanos frente a la integración regional**
Alberto Biglieri - Carlos Adrián Garaventa
- 181** **Protección y promoción de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la labor del Ministerio Público de la Defensa**
Nora Steinbrun - Valeria Priotti
- 198** **Sostenibilità e libertà tra beni comuni e azioni popolari**
Sostenibilidad y libertad entre bienes comunes y acciones populares
Antonio Saccoccio
- 216** **La tutela dei diritti umani nella prospettiva del diritto tributario**
La tutela de los derechos humanos desde la perspectiva del derecho tributario
Stefanía Gianoncelli
- 242** **Legge e giustizia nell'antropologia teologica della Compagnia di Gesù (XVI-XVII secolo)**
Derecho y justicia en la antropología teológica de la Compañía de Jesús (siglos XVI-XVII)
Franco Motta
- 253** **La Defensoría del Pueblo de la Ciudad: orígenes y evolución de una institución de garantía**
Norberto Darcy
- 275** **El equilibrio de balance y realización de los derechos humanos. La evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Italiana**
Cristian Billardi



CAPÍTULO 1

SOLIDARIDAD PÚBLICA

Programas de la Unión Europea como herramientas para poner en marcha la solidaridad institucional*

Carlos Francisco Molina del Pozo

Catedrático de Derecho Administrativo;
catedrático de Jean Monnet *ad personam*
(Universidad Alcalá de Henares).

Roberto Cippitani

Catedrático de Bioderecho y de Jean
Monnet en la Università degli Studi di
Perugia, Departamento de Medicina
y Cirugía; investigador asociado al
Consejo Nacional de Investigación (CNR,
Consiglio Nazionale delle Ricerche -
IFAC); profesor titular del Instituto de
Estudios Superiores en Derecho Penal
(INDEPAC), México.

*El presente trabajo es un extracto del
libro de los autores Las subvenciones
en el Derecho de la Unión Europea
en curso de publicación por la Editorial
Juruá Internacional, Curitiba-Porto.

1. La financiación pública

El fenómeno de la financiación otorgada por las administraciones públicas tiene una historia muy larga¹ y es objeto de la atención de los estudiosos desde hace, por lo menos, unos siglos.²

Sin embargo, solo en la segunda mitad del siglo pasado, se ha desarrollado un importante sistema de financiación pública.³ Sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado se convierte en un distribuidor de una gran cantidad de recursos, para alcanzar los objetivos de las políticas públicas.⁴

En las constituciones modernas, se puede observar que las administraciones públicas se atribuyen tareas de

1. Véase, por ejemplo, las *leges frumentariae*, que eran erogaciones públicas específicas. La primera de ellas fue la *Lex Sempronia frumentaria*, del 123 a.C., propuesta por Cayo Graco (cfr. PERELLI, L., 1993, p. 168 y ss.). Las *leges frumentariae* fueron abrogadas por Silla con la *lex Cornelia* en el 81 a.C. y de nuevo aprobadas en el 75 a.C. por los cónsules M. Terentius Varro Liucullus y C. Cassius Longinus Varus.

2. Uno de los primeros autores que trataron el tema fue el jurista napolitano Giacinto Dragonetti con su *Trattato delle virtù e de' premi*, publicado por primera vez en 1766. Véase LOSANO, M.G. (1990).

3. Véase SERRANI, D., 1971; véase también D'ALBERGO, S., 1957.

4. CORSO, Guido, 1990.

promoción en diversos ámbitos, en particular, a través del reparto de incentivos. De acuerdo con las organizaciones internacionales, los fondos públicos anuales son más de 1000 billones de dólares, lo que equivale a alrededor del 4% del PBI mundial.⁵ En este sentido, entre el 60 y el 65% de las empresas han recibido, por lo menos una vez, alguna forma de subsidio.⁶

Este tipo de actividad de la administración pública ha producido una legislación promocional estudiada especialmente por la doctrina del derecho administrativo.⁷

Norberto Bobbio opina que los financiamientos públicos muestran una transformación en la transición desde el Estado administrativo al estilo del siglo XIX hacia el Estado de Derecho que interviene en áreas que previamente habían sido dejadas con exclusividad a las relaciones entre particulares.⁸

Los fondos públicos se convierten en el principal instrumento de la acción del Estado contemporáneo, sobre todo en el ámbito económico, aunque no solo en él.⁹ Principalmente, a través de la financiación, el Estado abandona las formas autoritarias como medio normal de gobierno.¹⁰ En particular, en los últimos cincuenta años, el sector de la financiación pública se ha enriquecido con los financiamientos concedidos en el marco de la colaboración internacional.

Las organizaciones internacionales que llevan adelante este tipo de financiaciones son muchas y abarcan campos muy diversos: basta pensar en las agencias de la ONU, el Banco Mundial, la OTAN y las organizaciones culturales y científicas como el CERN, la ESA o el Consejo de Europa.

Por otra parte, se desarrollan programas de financiación en el contexto de los acuerdos intergubernamentales.

Este es el caso, en Europa, de la financiación en el ámbito de la cooperación científica por medio de programas como EUREKA¹¹ y COST¹².

2. Programas de la Unión en la historia de la integración

En las últimas décadas, en particular, han adquirido gran importancia para Europa los fondos de la Unión Europea,¹³ los llamados *programas*, que han tenido y tienen un papel fundamental en la construcción comunitaria (véase el capítulo siguiente para la definición jurídica de "programa").

Los programas de financiación, especialmente aquellos otorgados a través de las subvenciones, han acompañado toda la historia de la integración europea.¹⁴

Los primeros programas, de hecho, fueron los programas quinquenales de investigación en el sector de la energía nuclear, establecidos en los años inmediatamente siguientes a la firma del Tratado Euratom.

En los años 60 del siglo pasado, también se financiaron programas en el ámbito de las competencias previstas originalmente por los tratados (en el sector agrícola y los fondos estructurales para implementar la política europea de la cohesión).

A partir de los años 70, como resultado de la Cumbre de París, de octubre de 1972, se pusieron en marcha programas de las instituciones en áreas que todavía no

5. OMC, Rapport sur le commerce mondial 2006. Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC, p. 306. Disponible en: www.wto.org/French/res_f/booksp_f/anrep_f/world_trade_report06_f.pdf.

6. OCDE, Competition Policy en Subsidies and State Aid, DAFFE/CLP, 24, 12 de noviembre de 2001, spec. p. 52.

7. En España, se habla del derecho al "fomento administrativo" que se refiere a "la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos". (L. Jornada de Pozas, 1949, p. 46).

8. BOBBIO, Norberto, 1977, p. 106.

9. Cfr. BENADUSI, Luciano, 1966.

10. Cfr. VALENTINI, S., 1987, 1962.

11. El programa EUREKA nació de la propuesta del presidente francés Mitterrand de 1985, para establecer una European Research Coordination Agency. El objetivo es el de aumentar la productividad y la competitividad europeas, a través de la colaboración entre empresas y entes de investigación científica en las tecnologías avanzadas, especialmente en los campos como la information technology, comunicaciones, materiales, medicina, biotecnología, láser, medioambiente, transportes, robótica y automoción, o energía).

12. COST nació por iniciativa del Consejo de los Ministros en 1971, como conferencia internacional permanente para establecer cooperación en materia de investigación y desarrollo tecnológico, para coordinar a nivel europeo la investigación nacional. Sobre el programa COST, véase S. PUGLISI, 1984, p. 780; M. DE MEULDER, T. DE LA KETHULLE DE RYHOVE, 1972.

13. Cfr. G. CASTALDI, 1998, spec. 95 y ss.; P. PADOIN, 1989.

14. Sobre los programas en el ámbito de la investigación y de la educación, véase R. CIPPITANI, 2005; L. PÉPIN y otros, 2006; L. GUZZETTI, 1995; J. MULLIN, 2001. Para los fondos estructurales, véase A. DASSI, 1995; D. EITHER, 1993; T. FRAZER, 1995; M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, 1995; C. MESTRE, Y. PETIT, 1995; G. GALLIZIOLI, 1992.

entraban en la responsabilidad de las Comunidades, tales como la investigación (en campos distintos de la investigación nuclear) y la educación (con el establecimiento de la primera generación de programas como Erasmus, Petra, Comett, Eurotecnet, Fuerza, Lingua, Tempus o Juventud para Europa).

Después de ello, el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht reconocieron formalmente las competencias comunitarias en áreas como el medioambiente, la investigación y la educación; se ha incrementado y mejorado la utilización de los programas comunitarios, en términos de recursos y de una mejor organización.

Además de promover la integración de Europa, los programas han sido los principales instrumentos de la ampliación de la Unión Europea. En los años 80 y 90 del siglo pasado, se utilizaron los programas (como Tempus y Phare) para preparar la entrada de nuevos países a la Unión Europea.

Incluso hoy en día, los programas están en el centro de la cooperación internacional, con América Latina, Asia, el Mediterráneo, Oriente Medio y África.

En los últimos veinte años, los programas comunitarios aparecen en los documentos sobre las perspectivas de la integración europea, desde el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, de la Comisión Delors (1995), hasta la *Estrategia de Lisboa*, de 2000. En estos documentos, los programas sirven para alcanzar objetivos estratégicos como la creación de un espacio europeo de la investigación y de la innovación; la implementación del proceso de Bolonia sobre la educación superior; o, la creación de una economía basada en el conocimiento.

La estrategia de la Unión Europea para la década actual, establecida en el documento *Europa 2020*, todavía se basa en el desarrollo de programas con un presupuesto financiero aumentado, en muchos casos, con respecto a los anteriores; esto promueve, además, la racionalización de todo el sistema de financiación de la Unión Europea.

Todos los documentos mencionados en este escrito consideran los programas (por ejemplo, los Programas Marco de Investigación y Desarrollo, los Programas de Educación y Formación, los Fondos Estructurales o los Programas de Cooperación Internacional) entre los principales instrumentos de acción de la Unión Europea. Los importes asignados a la financiación de estos

programas, hoy en día, constituyen una parte sustancial del presupuesto de la Unión.

3. Crisis sanitaria como crisis del proceso de integración europea

En el último período, un hecho dramático e imprevisto, la pandemia iniciada en 2020 ha trastornado la vida de las personas, de las comunidades y de las familias, así como la de los países y la de los continentes.

Este hecho se ha visto especialmente en Europa, y sobre todo en la Unión Europea, donde en pocos días se han cancelado logros de décadas, como la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, volviendo a un pasado hecho de fronteras y de clausura entre países.

Todo esto, después de más de diez años de haber sufrido otros fenómenos que han puesto en peligro el proceso de integración europea, como la crisis económica iniciada en 2009, el Brexit y la crisis migratoria. Esta última, provocada por la entrada masiva de inmigrantes a Europa, debido a las guerras y a las tensiones en países como Siria y Libia.¹⁵

Sin embargo, la pandemia ha sido un *shock* aún más fuerte que ha bloqueado a Europa por muchos meses y con efectos que seguirán afectándola por años.

Además, y esto es lo más grave, la crisis sanitaria ha provocado un aumento de desconfianza recíproca a causa de la asimetría con la cual se ha manifestado: como en el caso de la migración, la pandemia ha afectado más a los países europeos mediterráneos (especialmente Italia y España, con importantes consecuencias incluso para Francia) y menos a los del norte.

Esta diferencia produjo una actitud crítica de parte de los gobiernos de los Estados del norte con respecto

¹⁵. Con respecto a la crisis migratoria, la abrumadora mayoría de las derogaciones al Acuerdo de Schengen han sido motivadas (explícita o implícitamente) sobre la base de razones asociadas a los flujos migratorios. Véase el documento "Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code", actualizado al 12 de mayo de 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

al tema de las ayudas de la Unión Europea a los países meridionales.

También hay que destacar que existe la opinión, muy difusa, por cierto, de que esta situación constituye la prueba de que el proceso de integración europea ha llegado a su fin, porque afecta a la base misma sobre la cual se ha construido la Unión Europea: la solidaridad.¹⁶

Sin embargo, a pesar de que se han observado algunas manifestaciones de egoísmo y clausura entre Estados, es notable también cómo se han ido multiplicando las colaboraciones transnacionales.¹⁷

Pero, más allá de las reflexiones sobre la percepción de la situación producida por la pandemia en la opinión pública y en el discurso político, y dejando de lado las iniciativas de cooperación intergubernamental, aquí se quiere verificar si, efectivamente, la crisis sanitaria está afectando la solidaridad europea e, incluso, la construcción de la Unión Europea como modelo supranacional de integración regional único en el mundo.

4. Medidas adoptadas por las instituciones de la Unión durante la pandemia

Durante la emergencia sanitaria, las instituciones de la Unión han tomado numerosas medidas.

Ante todo, la Comisión ha confirmado, desde el inicio de la pandemia en Europa, el principio de que las derogaciones a las libertades fundamentales, aunque puestas en marcha para parar la circulación del virus, tenían que respetar los principios de la Unión, especialmente el de temporalidad y de proporcionalidad.¹⁸

Eso, en particular, para evitar los obstáculos a la libre circulación de medicamentos y dispositivos médicos,

pero también para no bloquear completamente la economía europea.

Además, la Comisión ha dictado reglas y recomendaciones para gobernar el régimen de circulación en el período de crisis, incluso en lo que se refiere a las fronteras externas de la Unión, como directrices europeas sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales; restricción temporal de los viajes no esenciales a la Unión, con exenciones para categorías específicas de viajeros y orientaciones a los guardias de fronteras y a las autoridades responsables de los visados, a fin de facilitar la repatriación de ciudadanos bloqueados en el extranjero; recomendaciones para levantar los controles en las fronteras interiores antes del 15 de junio de 2020; orientaciones para garantizar la libre circulación de los trabajadores, especialmente en los sectores sanitario y alimentario; orientaciones relativas a la salud, la repatriación y las disposiciones de viaje de los pasajeros de los buques de crucero y los tripulantes de los buques de carga; un "paquete de turismo y transporte", es decir, directrices y recomendaciones para los turistas, los viajeros y las empresas, para eliminar gradualmente las restricciones de viaje, considerando al mismo tiempo las precauciones sanitarias.

La Unión Europea (a través de la cooperación consular y del Mecanismo de Protección Civil de la Unión) ha permitido a casi 700.000 ciudadanos de la Unión Europea regresar a su residencia.

Además, la Comisión ha adoptado normas temporales para flexibilizar las disciplinas, normalmente rígidas, en materia de ayudas estatales, de manera que permitan a los gobiernos nacionales proporcionar liquidez para las empresas, en particular para las pymes, así como en tema de contratos públicos para acelerar la compra de bienes y servicios necesarios durante la emergencia.¹⁹

En el campo sanitario, la Comisión ha presentado una estrategia en materia de vacunas para acelerar el desarrollo y la disponibilidad de medicamentos. La estrategia prevé la producción y adaptación de un marco

16. Con respecto a la percepción de la crisis migratoria en algunos Estados, véase R. CIPPITANI, 2020.

17. Véase el sitio de la Comisión Europea que da noticias de iniciativas de solidaridad. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_es; véase también la página web European Solidarity Tracker, del European Council of Foreign Relations. Disponible en: https://www.ecfr.eu/solidaritytracker?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=e628ab2ba7-EMAIL_CAMPAIGN_2020_06_12_05_01&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-e628ab2ba7-189121293.

18. Véase, por ejemplo, "Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures", de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, del 8 de abril de 2020, párr. 6.

19. COMISIÓN EUROPEA, "Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19", 2020/C 108 I/01, del 1º de abril de 2020.

legislativo que acelere el desarrollo, la autorización y la disponibilidad de vacunas.

Además, se ha previsto un apoyo a los sistemas sanitarios de los países de la Unión Europea con 6000 millones de euros, para financiar el Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente en la Unión y la reserva común de equipos médicos rescEU establecida el 19 de marzo de 2020 y que comprende material para cuidados médicos intensivos, como respiradores; equipos de protección individual, como máscaras reutilizables; vacunas y medios terapéuticos; suministros de laboratorio (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_476).

El Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente permite a la Comisión adquirir material directamente en nombre de los Estados miembro, y financia y coordina el transporte de equipos médicos y de pacientes en regiones transfronterizas.

Además, la Comisión publicó una "Recomendación sobre la evaluación de la conformidad y la vigilancia del mercado sanitario" para ampliar la oferta de equipos de protección individual (EPI) destinados a las autoridades de protección civil, tales como las mascarillas desechables.

A petición de la Comisión, los organismos de normalización europeos han puesto a disposición de forma gratuita las normas europeas sobre material médico. Esto permite a los productores que coloquen más rápidamente en el mercado dispositivos de alto rendimiento.

La Comisión ha puesto en marcha con los Estados miembro cuatro procedimientos para la adquisición conjunta de equipos de protección individual.

Otra importante actividad de la Unión Europea ha sido la lucha para contrarrestar la "infodemia", es decir, la publicación de informaciones falsas sobre la difusión del virus, por ejemplo, a través de la colaboración con las empresas de Internet (como Google, Facebook, Twitter, Microsoft) y por medio de herramientas como el sitio www.EUvsDisinfo.eu. Otras. Esas acciones forman parte de la estrategia de la Unión Europea sobre la desinformación, especialmente el Plan de Acción para la Democracia Europea y la Ley de Servicios Digitales.

5. Medidas presupuestarias

Sin duda alguna, la respuesta más firme dada a la crisis es de naturaleza económica, a través de medidas sin precedentes, que tienen el valor de más de 2000 billones de euros, con un impacto económico previsto por la Comisión de 3000 billones de euros.²⁰

En primer lugar, el Banco Central Europeo sigue con su programa de compra de títulos privados y públicos durante la crisis y lo refuerza por 1,35 billones, como acción complementaria del programa de 120.000 millones de euros decidido con anterioridad.

En segundo lugar, una importante serie de medidas tiene como base el presupuesto de la Unión Europea por el período 2021-2027.

La Comisión ha presentado a las instituciones que aprueben el presupuesto de la Unión, Parlamento y Consejo, una propuesta de casi 1100 billones de euros, es decir, sin un incremento sensible en términos absolutos con respecto al presupuesto anterior; pero hay que tener en cuenta que, desde un punto de vista relativo, a partir de 2021 faltará un socio importante como lo era el Reino Unido.

En tercer lugar, y, sobre todo, la propuesta más importante de la Comisión es la de establecer un plan financiero que se va a añadir al presupuesto multianual y que vale otros casi 1100 billones de euros. Este plan, presentado por la Comisión el 26 de mayo, ha sido aprobado el 21 de julio de 2020 por los líderes de la Unión, después de un debate muy animado, en el que se destacaron las diferencias entre los países como se mencionó anteriormente. En los días siguientes, todo el plan estará sujeto a las negociaciones con el Parlamento Europeo para adoptar los instrumentos legislativos necesarios para poner en marcha el plan extraordinario.

El Plan de Recuperación incluye un programa de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo (SURE) con un presupuesto de 100.000 millones de euros;²¹ préstamos y otros instrumentos financieros de

20. Véase los datos contenidos en la Comunicación de la Comisión, "El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa", COM/2020/442 final, del 27 de mayo de 2020.

21. Comisión Europea, "Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19", COM(2020) 139 final, 2 de abril de 2020.

bajo interés del Banco Europeo para las Inversiones (BEI) por 200.000 millones de euros destinados a empresas; y 240 billones de euros de préstamos a los Estados a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM, por sus siglas en inglés).

Sobre todo, las instituciones están adoptando el Next Generation EU, un instrumento dotado de 750.000 millones de euros, distribuidos entre 360.000 millones de préstamos de bajo interés y 390.000 millones de subvenciones.

El Next Generation EU se basa en tres pilares: a) apoyar a los Estados miembro en sus inversiones y reformas; b) relanzar la economía y apoyar la inversión privada; c) aprender de la experiencia dada por la crisis.

En particular:

a) Apoyo a los Estados miembro en sus inversiones y reformas. Para alcanzar el objetivo se establece un nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*Recovery and Resilience Facility*) de 560.000 millones de euros para inversiones y reformas, relacionadas con las transiciones ecológica y digital, y la resiliencia de las economías nacionales, vinculándolas a las prioridades de la Unión Europea.

Entre las acciones previstas en el ámbito de este pilar, se prevén un incremento de 55.000 millones de euros a los actuales programas de la política de cohesión, en el marco de la nueva iniciativa REACT-UE, que se asignará en función de la gravedad de las consecuencias de la crisis, incluido el nivel de desempleo juvenil, y la prosperidad relativa de los Estados miembro; una adición de 40 billones de euros para sostener a los Estados miembro en la transición hacia la neutralidad climática; un refuerzo de 15 billones de euros para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, para un apoyo a las zonas rurales para los cambios estructurales necesarios en coherencia con el Pacto Verde.

b) Relanzar la economía de la Unión, incentivando las inversiones privadas. En el ámbito de este pilar, se da apoyo a la solvencia de las empresas viables de los sectores, de las regiones y de los países más afectados por la pandemia, a través de un Instrumento de Apoyo a la Solvencia. Este instrumento consiste en garantías (con un gasto de 31 billones de euros), para atraer 300 billones de euros de préstamos para las empresas.

Además, se aumenta la dotación del programa de inversión InvestEU (15.300 millones de euros) para movilizar inversiones privadas en proyectos y se prevé, dentro del InvestEU, un nuevo Instrumento de Inversiones Estratégicas (presupuesto de 15 billones) con el objetivo de atraer inversiones de hasta 150.000 millones de euros destinadas a sectores estratégicos, en particular, los asociados a la transición ecológica y digital, y las cadenas de valor clave del mercado interior, gracias a una contribución de 15.000 millones de euros.

c) Aplicar las lecciones de la crisis. Finalmente, Next Generation EU refuerza programas de la Unión Europea en sectores estratégicos para luchar frente a emergencias como las sanitarias: un nuevo programa de sanidad, EU4Health, en tema de seguridad sanitaria (presupuesto de 9400 millones de euros); 2000 millones de euros para RESCEU, para Mecanismo de Protección Civil de la Unión; un complemento de 94.400 millones de euros para Horizonte Europa, que es el principal instrumento de financiación de la Unión Europea en tema de investigación e innovación; un presupuesto adicional para la acción exterior, hacia los países ajenos a la Unión Europea, incluida la ayuda humanitaria.

6. Solidaridad como pertenencia a un destino común

Después del resumen de las principales medidas de la Unión Europea en ocasión de la reciente crisis, se tiene que volver a la cuestión de si se trata o no de una respuesta solidaria.

Si se considera el punto de vista jurídico,²² la acción de la Unión Europea parece coherente con la idea de solidaridad que está en la base del proceso de integración europea.²³

De hecho, en primer lugar, la solidaridad significa pertenencia a un grupo. En virtud del sentido originario que deriva del derecho romano, donde la "solidaridad"

22. Sobre el concepto jurídico de "solidaridad", véase R. CIPPITANI, 2010; Id. "Solidaridad", 2013.

23. Véase V. COSTANTINESCO, R. KOVAR, J.P. JACQUE (edición por) (1992); G. BOSCO, 1992.

indicaba un tipo de obligación (*in solidum*) que involucra a un grupo de personas (Institutiones, de Justiniano, 3,16).

Esa idea-noción de solidaridad como pertenencia fue sucesivamente utilizada en el siglo XVIII como metáfora de "organismo" en la biología y en las disciplinas sociales (piénsese en el contrato social, de Rousseau).²⁴

En el discurso jurídico de esa época, el vínculo solidario de pertenencia se expresa a través de la fraternité de la Revolución Francesa, en la cual la comunidad se convierte en nación. Sucesivamente, se ha invocado la solidaridad como pertenencia para construir los Estados nacionales, e, incluso, para elaborar ideologías nacionalistas y para justificar las guerras del siglo XX.

Después, y en consecuencia de aquella terrible experiencia, en la segunda mitad del siglo precedente, la solidaridad ya no se define como pertenencia a un ámbito nacional, sino con una perspectiva continental para cambiar el destino común de Europa, convirtiéndola en una región de paz.

Es lo que se afirma en la Declaración de Schumann del 9 de mayo de 1950, pronunciada por el ministro francés de Asuntos Exteriores e inspirada por Jean Monnet, lo que dio inicio a la construcción comunitaria. Nacieron así las comunidades europeas en los años 50 del siglo XX y sucesivamente la actual Unión.

Hoy en día, la solidaridad constituye el eje de la integración europea:²⁵ en el Preámbulo del Tratado sobre la Unión Europea (TUE) se afirma la voluntad de los Estados miembro de "acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones"; la Unión promueve la solidaridad entre las generaciones (art. 3º, párr. 3, párr. 2), entre los pueblos (art. 3º, párr. 5) y entre los Estados miembro (art. 3º, párr. 3, N° 3). La solidaridad es uno de los valores sobre los cuales se fundamenta la Unión (art. 2º del TUE).

La solidaridad como sentido de pertenencia a un destino común se debe expresar de manera concreta y factual, como fue advertido en la misma Declaración de Schumann. En efecto, la construcción europea "se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar en una solidaridad de hecho".

Por lo tanto, se tiene que poner en marcha la solidaridad en la elaboración de la política económica, sobre todo durante momentos como el actual, en el cual se deben tomar "medidas adecuadas a la situación económica" (art. 122, párr. 1, Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

La solidaridad está en la base de la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en el interior y de la política fronteriza común (véase arts. 67 y 80 del TFUE).

Además, la solidaridad debe inspirar la elaboración de la acción externa de la Unión: los tratados prevén que la "Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados [miembro]" (art. 24, párrs. 2 y 3; véase también art. 222 del TFUE).

La solidaridad concreta y factual tiene que inspirar la acción de las instituciones (véase arts. 4º, párr. 3; 13, párr. 2, del TFUE), de los Estados (art. 3º, párr. 3, N° 3, antes mencionado) y de las personas sobre la base de su propio papel y competencia, pero para el beneficio común. Lo que es sumamente importante, especialmente en una situación de crisis.

Como destaca la Comisión:

Alcanzar un acuerdo rápido sobre estas propuestas constituirá una poderosa declaración de unidad y solidaridad europea, pero también dará una señal de que seguimos una misma dirección. La recuperación de Europa será un esfuerzo colectivo, de cada uno de nosotros, como individuos, así como de los interlocutores sociales, la sociedad civil, las empresas, las regiones, los países y las instituciones. Es el momento de Europa, y juntos debemos aprovecharlo.²⁶

24. V.M. CHARLOT, 1885-1902.

25. Sobre la solidaridad en los tratados, véase, por ejemplo, G. MORGESE, 2020.

26. Comisión Europea, "El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación", Bruselas, COM (2020) 456 final, 27 de mayo de 2020, párr. 1.

7. Solidaridad como protección

La concepción de solidaridad como pertenencia lleva consigo también otro aspecto de la idea moderna de solidaridad:²⁷ la protección de los miembros de la comunidad, especialmente la de los más débiles.

Este aspecto tiene como origen cultural algunas ideologías que, aunque muy diferentes entre sí, como la doctrina de la Iglesia y el marxismo, afirman una idea protectora de la solidaridad. Sin embargo, este sentido tiene sus orígenes en otros conceptos antiguos, de derivación religiosa o filosófica, como la hospitalidad, la amistad, la *humanitas*, la *pietas*, la *clementia*.

En particular, en la doctrina de la Iglesia con la *Rerum novarum*, de León XIII, del 15 de mayo de 1891, la antigua "caridad" (el servicio hacia los demás)²⁸ pasa desde la perspectiva religiosa hasta la dimensión social²⁹ (véase también la encíclica *Mater et magistra*, de Juan XXIII, de 1961).

En el siglo XIX, la solidaridad social aparece en el discurso de las ciencias humanas, tales como la sociología y la economía (de los economistas de la *Verein für Socialpolitik*, la Asociación de la política social). De particular importancia es el pensamiento de los "solidaristas" franceses, que utilizan las ideas de la Revolución y el pensamiento del pauperismo de la primera mitad del siglo XIX, pero con algunas acepciones nuevas. El solidarismo, que introduce la idea de los derechos sociales, deriva del "derecho económico" de Proudhon y se desarrolla por medio de Léon Duguit, Raymond Saleilles y Maurice Hauriou, influenciando el cooperativismo católico y socialista.

El debate político, ideológico, religioso, científico se reflejó incluso en el discurso jurídico en derecho administrativo (véase Heinrich Rosin; Georg Beseler y Otto Gierke utilizan el término "derecho social"; Hermann Roesler habló de un "derecho administrativo social") y en derecho privado.³⁰

Más aún, en la segunda mitad del siglo XX se vuelve a la idea social de solidaridad, cuando las nuevas

constituciones ponen en el centro del sistema jurídico la persona y sus derechos fundamentales.

Los derechos de la persona no se reconocen con un enfoque individualista, sino desde una perspectiva solidaria. En el art. 2º de la Constitución italiana de 1948, por ejemplo, se reconocen y se garantizan los derechos inviolables de la persona, que deben ser ejercitados en el respeto del "deber inderogable" de la solidaridad política, económica y social (véase, también, por ejemplo, el art. 10º, párr. 2, de la Constitución de España; véase la Constitución francesa de 1946, a la que se refiere el Preámbulo de la Constitución de la Quinta República).

En cuanto a la dimensión social de la solidaridad, que caracteriza a los Estados modernos (que se definen "sociales", véase el art. 1º de la Constitución de España; art. 1º de la Constitución de Portugal), esta fue fundada sobre la afirmación del principio de igualdad sustantiva (véase el art. 3º de la Constitución de Italia) y no solo en el sentido formal, como se ha estipulado en las constituciones y en las legislaciones del siglo XIX.

Sin embargo, también la solidaridad-protección penetra en el derecho de la Unión Europea y esto se ve especialmente en casos de crisis que, como es incluso para la pandemia, afecta de manera diferente a los países y a las personas.

De hecho, la Unión tiene la competencia para adoptar ayudas "[e]n caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar" (art. 122, párr. 2, del TFUE).

La solidaridad está en la base de una política fundamental en el desarrollo del continente, que es la de la cohesión económica, social y territorial. Según el art. 174 del TFUE, el objetivo de dicha política es el siguiente: "La Unión se propondrá (...) reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas".

Entonces, no se trata solo de solidaridad entre Estados, sino entre regiones, comunidades, entes territoriales europeos, de manera que se preste una particular atención "a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más

27. G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, 1993, p. 211.

28. J. GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, 1991, p. 126.

29. S. STEJERNØ, 200, p. 64.

30. A. MENGER, 1890; K. RENNE, 1981.

septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña".

En particular, una política de cohesión se lleva a cabo a través de fondos estructurales que son dirigidos por la mayoría hacia las regiones menos favorecidas, para reducir las diferencias socioeconómicas entre estas y las regiones europeas más desarrolladas.

Las medidas que la Comisión Europea ha puesto en marcha durante la pandemia siguen esa línea, de manera que se protejan los sujetos (personas, empleados, empresas), los territorios y los países que han sido perjudicados por la emergencia sanitaria.

En la presente situación de crisis, como afirma la Comisión: "[L]a solidaridad, la cohesión y la convergencia deben marcar la senda de la recuperación de Europa. Ninguna persona, ninguna región, ningún Estado miembro debe quedarse atrás".³¹

La solidaridad se dirige también a otros países del mundo a través de la cooperación internacional y de la política de vecindad.³²

8. La solidaridad institucional

Hoy en día, la solidaridad prevista en las constituciones y en el derecho supranacional atañe a todas las relaciones jurídicas, entre las administraciones públicas y los ciudadanos (que se puede llamar *solidaridad vertical*) y las relaciones entre los particulares (*solidaridad horizontal*).

Especialmente la solidaridad implementada por las instituciones de la Unión Europea cumple con obligaciones que surgen del proceso de integración europea.

Esa solidaridad pública institucional tiene algunos caracteres específicos.

En primer lugar, se considera la solidaridad una verdadera obligación jurídica que, como se ha visto en el párrafo 4, involucra a todos los sujetos que en distintos niveles participan en la construcción europea: instituciones, Estados, otros sujetos públicos o privados.

En segundo lugar, la solidaridad institucional tiene un carácter transversal y global, porque considera varios asuntos. Esta solidaridad no se refiere solo a la política social en sí misma, sino a todas las políticas públicas relativas a la vida de las personas. La globalidad debe entenderse no solo como atención a las necesidades materiales, sino también a las necesidades generales de la persona: la necesidad de la educación, de la cultura y del deporte, de la asistencia sanitaria, de otros servicios públicos, la protección del medioambiente.

Por eso la acción de las instituciones comunitarias no se refiere solo a necesidades urgentes e inmediatas como la de garantizar el empleo (por ejemplo, con el SURE), sino que también quiere intervenir de manera estratégica en el contexto de la economía y de la sociedad europea, a través de programas en materia de salud, de investigación, de innovación tecnológica, de protección del medioambiente.

En tercer lugar, la solidaridad debe ser ejercitada de una manera organizada y en varios niveles. La solidaridad tiene una dimensión "reticular", como afirman las fuentes comunitarias.³³

La solidaridad, aunque sea un deber de los poderes públicos, debe ser ejercitada por las personas y por los entes públicos y privados. Todo esto en conformidad con el principio de la subsidiariedad, que se relaciona estrechamente con el tema de la solidaridad. La idea básica, ya expresada por la doctrina social de la Iglesia, es que la solidaridad debe organizarse en torno a una red de organizaciones entre las personas y el Estado (*Rerum novarum*, párr. 36).

El enlace estricto entre solidaridad y subsidiariedad está explícitamente formulado por el derecho comunitario (art. 5° del TUE). En los documentos comunitarios, "subsidiariedad" significa que cada problema tiene que ser solucionado en el nivel más oportuno (local, nacional, supranacional) para que se logre el mejor resultado ("Reporte de la Comisión Europea sobre el

31. COMISIÓN EUROPEA, "El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación", op.cit., párr. 1.

32. La propuesta de la Comisión (véase Comisión Europea, "El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación", ob. cit., párr. 7) prevé más de 23.000 millones de euros movilizados por el Equipo Europa en apoyo de los países socios y las organizaciones internacionales "con el objetivo de hacer frente a las repercusiones humanitarias, sanitarias, sociales y económicas de la crisis". Además se propone reforzar el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional al llevar su montante total a los 86.000 millones de euros; para apoyar a los países de los Balcanes occidentales, la Comisión propone aumentar la ayuda de preadhesión a 12.900 millones de euros.

33. S. GIUBBONI, S., 2001.

funcionamiento del Tratado de la Unión Europea", del 10 de mayo de 1995).

La noción de "subsidiariedad" está íntimamente asociada a la de "proximidad" prevista por el art. 1º, apartado 2, del TUE, que requiere que la Unión tome sus decisiones teniendo en cuenta al ciudadano.³⁴

Como se ha argumentado, si la solidaridad representa el principio fundamental del ordenamiento jurídico, la subsidiariedad se puede considerar un principio de organización y de distribución de las tareas entre personas, organismos intermedios, Estado, organismos supranacionales.³⁵

En la gestión de la crisis sanitaria, deben ser involucrados varios niveles en los cuales se organiza el sistema europeo, con una intervención activa de los Estados, las regiones (con los fondos estructurales), los sujetos jurídicos que participan en los proyectos y que serán beneficiarios de las ayudas. Todo eso bajo el control y la dirección de las instituciones supranacionales.

9. Programas de la Unión Europea y solidaridad institucional

Como se ha visto en los párrafos anteriores, las principales medidas de intervención de las instituciones durante toda la historia de la integración europea y en la presente situación de crisis son de naturaleza financiera.

Las intervenciones financieras, sean las destinadas a los particulares como las que serán gestionadas por los Estados o por otros entes (como las regiones), serán otorgadas a través de varias herramientas: subvenciones, contratos públicos e instrumentos financieros, como préstamos de bajo interés, garantías para conseguir préstamos, participaciones al capital de sociedad.³⁶

La doctrina ve, en la actividad de erogación de los financiamientos, una expresión de la "connotación teleológica"

del Estado moderno, que, de acuerdo con las constituciones y con los tratados internacionales, persigue objetivos relacionados con el bienestar social y la solidaridad.³⁷

Los fondos públicos se convierten en el principal instrumento de la acción del Estado contemporáneo, sobre todo en el ámbito económico, aunque no solo en él.³⁸ Principalmente, a través de la financiación, el Estado abandona las formas autoritarias como medio normal de gobierno.³⁹

Los programas de la Unión han acompañado toda la historia de la integración europea⁴⁰ y se confirman hoy como principal instrumento para enfrentar los desafíos provocados por la crisis sanitaria.

La previsión de varias técnicas para implementar los programas garantiza mayores efectos, aprovechando las distintas características de las subvenciones, contratos públicos y operaciones financieras.

Incluso en los programas que implementen para enfrentar las consecuencias de la pandemia son "expresión tangible de la solidaridad de la Unión" (como afirma la Comisión en la exposición de los motivos de la propuesta en el programa SURE).

10. Solidaridad supranacional y otros intereses fundamentales

Otra característica muy importante de la solidaridad, en particular en el derecho europeo, es que ella se considera profundamente asociada al tema de los derechos humanos y de otros intereses protegidos por el ordenamiento jurídico.

En primer lugar, como se ha dicho anteriormente, porque la solidaridad como protección comporta que los derechos individuales se deben ver en una perspectiva solidaria y, por lo tanto, de la colectividad de pertenencia, que no es solo local o nacional, sino europea e internacional.

La solidaridad es la matriz de los derechos individuales y de la protección de los intereses y valores

34. Por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ha declarado ilegítimas disposiciones nacionales que respetan diferencias locales o sociales: véase, por ejemplo, Tribunal de Justicia, 3 de febrero de 1993, C-148/91, "Veronica Omroep Organisatie vs. Commissariaat voor de media", Rec.1993, p. I-487; Id. 24 de marzo de 1994, C-275/92, "H.M. Customs and Excise/Schindler", Rec. 1994, pp. 1-1039.

35. GIUFFRÉ, F., 2002, p. 147.

36. Sobre las diferencias entre las diversas técnicas par implementar los programas véase R. CIPPITANI, 2015.

37. PERICU, G., 1967, p. 31.

38. Cfr. BENADUSI, L., 1966.

39. Cfr. VALENTINI, S., 1987; GUARINO, G., 1962.

40. Sobre los programas en el ámbito de la investigación y de la educación, véase "Por un panorama de la política de la Unión Europea en materia de investigación", véase PÉPIN, L. y otros, 2006.

fundamentales, como surge, por ejemplo, del art. 2º del TUE, que establece: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías". Estos valores se deben aplicar, como dice la misma disposición, "en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

El Tratado de Lisboa ha reforzado la conexión entre la solidaridad supranacional de la Unión con el sistema de protección de los derechos humanos del Consejo de Europa. De hecho, el art. 6º, párr. 2, del TUE, prevé: "La Unión adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales".⁴¹ Esos derechos, y aquellos reconocidos por las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembro, forman parte del derecho de la Unión, en cuanto principios generales (art. 6º, párr. 3, del TUE).

El respeto de los derechos humanos es una cláusula que la Unión incluye en sus convenios internacionales⁴² y, sobre todo, es la condición para que un país pueda ser miembro.

Además, una específica disciplina comunitaria fue introducida por la Carta de los Derechos Fundamentales, anexa al Tratado de Niza de 2000, que el Tratado de Niza ha convertido en norma constitucional (art. 6º, párr. 1, del TUE).

En caso de incumplimiento por parte de un Estado miembro, están previstas sanciones (véase art. 7º del TUE).

Además, frente al deber de solidaridad institucional, se reconocen verdaderos derechos individuales de las personas, como reconocen los ordenamientos jurídicos nacionales (véase, por ejemplo, los arts. 2º, 3º y 32 ss. Constitución de Italia; la ley española Nº 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia; el *Code de l'action sociale et des familles* francés).

A nivel supranacional, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirma en el art. 34 (Seguridad social y ayuda social) lo siguiente: "El derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una

protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el [d]erecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales" (párr. 1).

Con el fin, sobre todo, de luchar contra la exclusión social y la pobreza, la Unión establece: "El derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes" (art. 34, párr. 3).

Además, se prescribe el "derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria" (art. 35).

El acceso a las prestaciones sociales no pertenece solo a los ciudadanos de un Estado miembro. De hecho, en virtud del principio de solidaridad comunitaria: "Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al [d]erecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales" (art. 34, párr. 2).

En la Carta de los Derechos Fundamentales, los servicios públicos se califican de "servicios públicos de interés general",⁴³ entre los cuales se pueden incluir los "servicios sociales".

Las normas relativas a los servicios de interés general tienen como fin proteger a los usuarios, ya sean personas, consumidores o empresas, que tienen acceso a dichos servicios.

La exigibilidad de los derechos sociales es afirmada claramente por los jueces supranacionales.⁴⁴

Los derechos a los servicios públicos, especialmente los sociales, tienen que ser considerados derechos fundamentales, por cuanto están en la base del mismo ordenamiento jurídico.

En el derecho de la Unión Europea, ellos desempeñan el papel de "un valor básico del derecho comunitario"⁴⁵ y forman parte esencial del concepto de ciudadanía de la Unión Europea, y, por lo tanto, están reglados por fuentes comunitarias antes que nacionales.

41. MOLINA DEL POZO, Carlos F.; JIMÉNEZ CARRERO, J. A., 2013.

42. FIERRO, E., 2001.

43. MOLINA DEL POZO, Carlos F.; CIRÉFICE, R., 2013.

44. SAYN, I., 2005.

45. Conclusiones de la abogada general Stix-Hackl, en el asunto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del 17 de mayo de 2001, TNT Traco (C-340/99, Rec., p. I-2568, punto 68).

También en el plan de recuperación, la solidaridad institucional deberá respetar los derechos, los valores y proteger los intereses fundamentales.

En las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo del 17 al 21 de julio de 2020, se afirma:

The role of the EU budget in supporting the effective implementation of EU wide policy objectives should be further enhanced, notably by strengthening the link between the EU budget and the European Semester, including facilitating the implementation of the European Pillar of Social Rights, as well as in the areas of migration, environment and climate change and equality between women and men as well as rights and equal opportunities for all” (párr. 17 y ss.).

y confirma la necesidad de respetar los derechos fundamentales y del Estado de Derecho como está previsto por el art. 2º del TUE antes mencionado (párr. 22 de las Conclusiones).

El respeto de los derechos, valores e intereses fundamentales constituye una “condicionalidad” para conseguir los fondos para el plan de recuperación. En caso de incumplimiento, el Consejo adoptará, con una mayoría calificada, las medidas propuestas por la Comisión (párr. 23 de las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo, de julio).

11. Solidaridad institucional europea y proceso de integración

La respuesta a la crisis de la Comisión Europea y de parte de otras instituciones de la Unión Europea respeta la noción “moderna” de solidaridad, que combina la pertenencia con la protección de las partes débiles y con el respeto de los derechos fundamentales.

Esta solidaridad transnacional está en la base de los procesos de integración regional, no solo en Europa, sino también en América Latina.⁴⁶

46. El Tratado constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) (firmado en Brasilia, el 23 de mayo de 2008 por la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) habla de “historia compartida y solidaria de

Sin embargo, la solidaridad de la Unión Europea ha podido desarrollarse sobre la base del modelo supranacional que, desde los años 50 del siglo pasado, ha permitido atribuir nuevas competencias a las instituciones europeas, a través de una progresiva cesión de soberanía.⁴⁷

La atribución de nuevos e importantes poderes para la construcción supranacional se observa incluso en la situación actual.

Por ejemplo, la necesidad de buscar nuevos recursos para poner en marcha el ambicioso programa de recuperación, mientras aumenta la contrariedad de los países para aumentar su participación al presupuesto de la Unión, ha producido una “revolución copernicana” en la financiación del gasto de la Unión. De hecho, por lo menos los 750 billones de euros del Next Generation EU serán financiados a través de la posibilidad de la Comisión de emitir obligaciones, aprovechando el alto grado de fiabilidad (más alto que el de muchos de los países) que tiene la Unión en el mercado financiero (una triple A, según las compañías de rating). La que supera en gran medida la propuesta inicial de algunos Estados (como Italia) de emitir obligaciones garantizadas por los mismos Estados: no simplemente “mutualizar” la deuda común, sino proveer al establecimiento del principio de una verdadera deuda de la Unión Europea.⁴⁸

Otro cambio revolucionario y en un sentido “federal” será el establecimiento de impuestos de la Unión, y la posibilidad de la Comisión de recaudarlos para financiar el presupuesto.⁴⁹ Como primer paso de una fiscalidad directa de la Unión, será puesto en marcha ya al inicio de 2021 un tributo sobre los residuos plásticos. Después, se establecerán otros tipos de

nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad [sudamericana], honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común” y dice que “la integración como la unión [sudamericanas] si se fundan en los principios rectores” como la autodeterminación de los pueblos, la paz, la democracia, los derechos humanos universales y, precisamente, la solidaridad. La solidaridad tiene como objetivo la “reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible” (Preámbulo).

47. Sobre los modelos de integración transnacional, véase PIZZOLO, C., Derecho e integración regional, 2010; Id., 2013.

48. Véase las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo, del 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, en particular, el párr. A3.

49. Las mismas Conclusiones, párr. A29.

impuestos como, por ejemplo, al mercado digital y a las transacciones financieras.

No hay duda de que la solidaridad europea sigue siendo limitada por el peso del poder decisional de los gobiernos-Estado y de sus egoísmos, usualmente dependientes de razones políticas internas. Es el "egoísmo" nacional el que ha producido una reducción de la contribución al presupuesto de la Unión de los países menos afectados por la crisis (Alemania, Austria, Dinamarca, Holanda, Suecia); ha determinado una vacancia en el sistema de sanciones en caso de incumplimiento con la "condicionalidad" del respeto de los derechos y valores de la Unión; ha causado una reducción de recursos, con respecto a las propuestas iniciales de la Comisión, destinados a políticas estratégicas para el crecimiento del continente, como la investigación y la educación.⁵⁰

Sin embargo, más allá de los límites del mecanismo decisional, que podrán ser parcialmente corregidos por el Parlamento Europeo y por la acción de la Comisión Europea, especialmente en materia de respeto de los valores de los Estados de Derecho,⁵¹ la solidaridad supranacional, en el sentido institucional que se ha intentado describir, sigue viva, y es la única opción posible para enfrentar las crisis y los desafíos de la época actual.

50. En la Comunicación de la Comisión, "El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa", op.cit., se prevé una financiación para el programa marco "Horizon 2020" de 87.659 millones de euros (precios de 2018) en lugar de la propuesta de más de 94.000 millones (véase Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing Horizon Europe – The Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination). Erasmus+ 2021-2027 ahora tiene una dotación de 24.600 millones, mientras que la propuesta de la Comisión Junker era de más de 30.000 millones de euros.

51. Como ha afirmado la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, durante el debate ante el Parlamento Europeo sobre el plan de recuperación: "The Rule of Law is our best tool to defend these freedoms and to protect the most vulnerable in our Union. This is why there can be no compromise when it comes to respecting the Rule of Law. There never will be. I will ensure that we use our full and comprehensive toolbox at European level. In addition, I fully support an EU-wide Rule of Law Mechanism. To be clear: the new instrument is not an alternative to the existing instruments, but an additional one. The Commission will always be an independent guardian of the Treaties. Lady Justice is blind – she will defend the Rule of Law wherever it is attacked". Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_19_4230.

Bibliografía

BENADUSI, Luciano, "Attività di finanziamento pubblico: aspetti costituzionali ed amministrativi", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 890 y ss.

BOBBIO, Norberto, *Dalla struttura alla funzione*, Laterza, Milano, 2015.

BOSCO, Giacinto, *Lezioni di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1982.

CHARLOT, Hartwig, "Solidarité", en *La Grande encyclopédie: inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts. / par une société de savants et de gens de lettres*, en BERTHELOT, M.M.; DERENBOURG, Hartwig; DREYFUS, Camille; GIRY, A. et al., Société de gestion de l'encyclopédie française, París, 1939. CASTALDI, Giuseppe, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, Dig. disc. priv., Sez. comm., XV, Torino, 1998, p. 84 y ss.

CIPPITANI, Roberto,

--- *L'Europa della conoscenza (la ricerca e l'educazione al centro della costruzione comunitaria*, en T. Sediari (a cura di) *Cultura dell'integrazione europea*, (s.n.), Torino, 2005.

--- *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, (s.n.), Perugia-Roma, 2010.

--- "Solidaridad", en ÁLVAREZ LEDESMA, M. I.; CIPPITANI, M.I., *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, ISEG, Roma-Perugia-México, 2013, pp. 642-648.

--- "Subvenciones y otros acuerdos para actuar en los programas comunitarios", en *Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet*, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015, pp. 46-72.

--- "Crisis migratoria en Europa: entre 'soberanismo psíquico' y valores europeos", pp.127-144, en SANZ CABALLERO, Susana (directora), *El futuro de la Unión y la amenaza de una no Europa. La crisis de valores de la UE*, Thompson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020.

CORSO, Guido, "Lo Stato come dispensatore di beni. Criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti", en *Sociologia del Diritto*, Fascículo 1-2, Franco Angeli, (s.d.), 1990, p. 109 y ss.

COSTANTINESCO, Vlad; KOVAR, Richard; JACQUÉ, Jean-Paul (edición por), *Traite instituant la CEE*, París, comentario al art. 2º Tratado de la CE, 1992.

D'ALBERGO, S., "Sulla struttura delle sovvenzioni", en *Foro amm.*, I, Sez. III, 1957, p. 341 y ss.

DASSI, A., "Fondi strutturali, interventi finanziari e di sostegno", en DRAETTA, Ugo (a cura di),

Elementi di diritto comunitario, parte speciale, Giuffré, Milano, 1995, p. 231 y ss.

EITHER, D., *La réforme des fonds structurels de la Communauté Européenne: de l'Acte Unique à l'après-Maastricht*, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1993, p. 232 y ss.

DE MEULDER, M. y DE LA KETHULLE DE RYHOVE, T., "L'Europe technologique: la coopération dans le cadre des Groupes PREST et COST", en *Revue du Marché Commun, La politique Technologique de la Communauté Européenne*, N° 153, abril de 1972, p. 343 y ss.

FIERRO, E., "Legal Basis and Scope of the Human Rights Clauses in EC Bilateral Agreements: Any Room for Positive Interpretation?", en *European Law Journal*, Vol. 7, N° 1, marzo de 2001, pp. 41-68.

FRAZER, T., "The new structural Funds, State aids and interventions on the single market", en *European law review*, 1995, p.3 y ss.

FUMAGALLI MERAVIGLIA, M., "La politica regionale e di coesione economica e sociale", en DRAETTA, Ugo (a cura di), *Elementi di diritto comunitario, parte speciale*, Milano, 1995, p. 275 y ss.

GALLIZIOLI, G., *I Fondi strutturali delle Comunità europee*, CEDAM, Padova, 1992.

GIUBBONI, S., *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2001, p. 623 y ss.

GIUFFRÈ, F., *La Solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffré, Milano, 2002.

GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J., *Notas para una elaboración de un concepto de solidaridad como principio político*, en *Sistema: revista de ciencias sociales*, N° 101, 1991, p. 126.

GUARINO, G., "Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovracanonali elettrici)", en GUARINO, G., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffré, Milano, 1962, p. 125 y ss.

GUZZETTI, L., *Breve storia della politica della ricerca dell'Unione Europea*, Lussemburgo-Bruxelles, 1995.

JORDANA DE POZAS, L. "Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 48, 1949, 1995, p. 46.

LOSANO, Mario G., *L'intervento statale nella promozione della ricerca*, en RUBERTI, A. (editado por), *Europa a confronto. Innovazione, Tecnologia, Società*, Roma-Bari, 1990.

MENGER, Anton, *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen. Eine Kritik des Entwurfes eines Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich*, (s.n.), Tübingen, 1890.

MESTRE, Christian y PETIT, Yves, *La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne*, en *Rev. trim. de droit européenne*, 1995, pp. 207-243.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *El derecho comunitario y la I+D+T. Hacia el diseño de un perfil para el futuro*, UAH, Madrid, 2009.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco y VICENTE GARCÍA, Inés, *Los fondos estructurales y la nueva política regional de la Comunidad Europea*, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico da USC, Santiago de Compostela, 2002.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco y JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio, *Adhesión de la Unión Europea al CEDH*, en ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I.; CIPPITANI, Roberto (coord.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, ISEG, Roma-Perugia-México, 2013, p. 33 y ss.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco y CIRÉFICE, Ronan, "Derecho de acceso a los servicios de interés económico general", en ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. y CIPPITANI, Roberto, *Diccionario analítico de derechos humanos e integración regional*, ISEG, Roma-Perugia-México, 2013, p. 143 y ss.

MORGESE, Giuseppe, "Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica", en *Eurojus*, número especial, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 9 de junio de 2020, p. 77 y ss., espec. p. 78 y ss.

MULLIN, James, "Évolution des modes de financement de la recherche (1960-2000)", en *Revue internationale des sciences sociales*, N° 168, 2001/2, p. 269 y ss.

PADOIN, Paolo, *I finanziamenti delle Comunità Europee. Organismi, competenze, procedure, destinatari, utilizzazioni*, Roma, (s.n.), 1989.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho y derechos fundamentales*, (s.n.), Madrid, 1993.

PÉPIN, Luce *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation*, (s.n.), Lussemburgo-Bruxelles, 2006.

PERELLI, Luciano, *I Gracchi*, Roma, Salerno, 1993.

PERICU, Giuseppe, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Vol. I, Giuffré, Milano, 1967.

PIZZOLO, Calogero:

--- *Derecho e integración regional*, EDIAR, Buenos Aires, 2010.

--- "Libre circulación de personas: alcance y límites", en ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. y CIPPITANI, Roberto (coord.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, ISEG, Roma-Perugia-México, 2013, p. 406 y ss.

PUGLISI, S., "La politica della Comunità europea en materia di ricerca scientifica e sviluppo tecnologico", en PENNACCHINI, E.; MONACO, R.; FERRARI BRAVO, L.; PUGLISI, S. (a cura di), *Manuale di diritto comunitario*, Torino, 1984, p. 780.

RENNE, K., *Gli istituti del diritto privato e la loro funzione sociale. Un contributo alla critica del diritto civile*, Bologna, 1981.

SAYN, Isabelle, *Le contentieux de la protection sociale: procédures comparées (Allemagne, Angleterre, Belgique, France)*, Saint-Étienne, 2005.

SERRANI, Donatello, *Lo Stato finanziatore*, (s.n.), Milano, 1971.

STEJERNØ, S., *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

VALENTINI, S., "L'attività di incentivazione: tipologie e funzioni", en FERRARI, C., *La regolamentazione giuridica dell'attività economica*, Atti del Convegno nazionale di studi organizzato dall'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di economia e commercio dell'Università degli studi, Torino, 13 y 15 de junio de 1985, Milán, 1987, p. 237 y ss.