

DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE) AL NUEVO MECANISMO DE RECONSTRUCCIÓN Y RESILIENCIA (MRR). ¿HA SIDO NECESARIA UNA PANDEMIA PARA REFORZAR LA SOLIDARIDAD FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA?

FROM THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM) TO THE NEW RECONSTRUCTION AND RESILIENCE MECHANISM (RRM). HAS A PANDEMIC BEEN NECESSARY TO STRENGTHEN FINANCIAL SOLIDARITY IN THE EUROPEAN UNION?

F. Jesús Carrera Hernández*

RESUMEN: En este trabajo se analizan en conjunto las medidas adoptadas por la Unión Europea para prestar apoyo financiero a los Estados miembros como consecuencia de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2, que ha dado lugar a la enfermedad COVID-19. Se analizan, por un lado, los acuerdos alcanzados en el mes de abril de 2020, dando lugar a la denominada triple red de seguridad, que han servido para poner en marcha el SURE y realizar una aplicación atípica del MEDE. Por otro lado, se analiza el proyectado nuevo instrumento de recuperación (Next generation) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Rioja Correo-e: francisco-jesus.carrera@unirioja.es. ORCID ID: 0000-0002-5010-0814.

El autor desea agradecer a Marisol Martínez Abanzabalegui, documentalista del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja, la colaboración prestada en la búsqueda documental para la realización de este trabajo.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación RTI 2018-093629-B-100 (MCIUI/AEI/FEDER UE).

Todo ello con el objeto de precisar la naturaleza de la intervención de la UE y analizar si estamos asistiendo a un reforzamiento de la solidaridad de la UE, teniendo en cuenta el contexto previo de profundización de la Unión Económica y Monetaria y de la negociación del marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027.

PALABRAS CLAVE: apoyo a la crisis pandémica; instrumento de recuperación; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; SURE.

ABSTRACT: In this paper the author analyses the measures taken by the European Union to provide financial support to Member States as a result of the pandemic generated by the SARS-CoV-2 virus, which has resulted in COVID-19 disease. The agreements reached in April 2020 are analysed, resulting in the so-called triple safety net, which have served to launch the SURE and carry out an atypical implementation of the ESM. On the other hand, the proposal of a new recovery instrument (Next generation) and the Recovery and Resilience Mechanism (MRR) are analyzed. All this in order to clarify the nature of EU intervention and to examine whether we are witnessing a strengthening of EU solidarity, taking into account the previous context of deepening Economic and Monetary Union and the negotiation of the Multiannual Financial Framework for the period 2021-2027.

KEYWORDS: pandemic crisis support; next generation; Recovery and Resilience Mechanism; SURE.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—1. INSUFICIENCIA DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD PARA ATAJAR LA CRISIS SANITARIA EN EL CONTEXTO DE SU REFORMA: 1.1. De la crisis griega al MEEF y la FEEF. 1.2 La creación del MEDE. 1.3. *Pandemic crisis support*.—2. LA SUPERACIÓN DEL MEDE A TRAVÉS DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE SOLIDARIDAD: LA UNIÓN EUROPEA SE ENDEUDA: 2.1. El SURE, componente de la triple red de seguridad. 2.2. *Next generation* y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). 2.2.1. Gestión de la propuesta. 2.2.2. El contexto previo a la crisis sanitaria. 2.2.3. El acuerdo político final.—CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia la Unión Europea se ha enfrentado a múltiples y variadas crisis de las que ha salido airosa en líneas generales. En ocasiones, como ya ocurriera en último término con ocasión de la última crisis financiera iniciada en el año 2008, han servido de revulsivo para emprender reformas que han permitido profundizar el desarrollo de ciertas políticas. Es probable que, de no haber existido la crisis financiera mencionada, la política económica de la Unión europea no habría conseguido dotarse de buena parte de los instrumentos de los que disponemos actualmente que, sin ser los mejores, sí repre-

sentan una evolución importante en términos de coherencia y eficacia desde el punto de vista de la coordinación de las políticas económicas nacionales¹.

La crisis de 2008 permitió también reforzar, aunque a través de diferentes figuras, la solidaridad entre los Estados miembros, creando instituciones e instrumentos de asistencia financiera y, en definitiva, ayudando económicamente a los Estados que se han encontrado en una situación más desfavorable. La asistencia financiera y la solidaridad, no obstante, no nacieron entonces y, en cierta medida, ha sido una constante especialmente desde los años setenta, reforzándose a medida que ha avanzado el proceso de integración². Todo ello sin perjuicio de que los instrumentos que se han ido creando no sean capaces de afrontar con solvencia crisis económicas de gran envergadura, especialmente si buscamos dotarnos de instrumentos de carácter permanente y, por tanto, existentes en el momento preciso en el que comienza una crisis.

En efecto, en primer lugar, desde los años setenta del siglo xx hemos contado con un mecanismo de asistencia financiera con objeto de que los Estados miembros pudieran otorgar créditos a otros socios que experimentaran dificultades en sus balanzas de pagos³. El instrumento en vigor actualmente⁴, evolucionado desde el inicial, constituye un nuevo marco jurídico que, además de limitar el número de Estados miembros potenciales beneficiarios de las ayudas (Estados miembros que no integran el grupo del euro), establece como única modalidad de acción la concesión de préstamos por la UE⁵. Pero lo más llamativo es que son préstamos financiados en los mercados de capi-

¹ *Vid.* al respecto, entre otros muchos trabajos aparecidos en los últimos años en relación con esta temática, Aranda Álvarez (2020); Carrera Hernández (2018); Fabbri (2016); Garzón Clariana (2015); Porras Ramírez (2018); Sadeleer (2018).

² El Tribunal de Justicia en el asunto *Comisión c. Francia* (1969) puso de manifiesto que la solidaridad es un principio presente en el sistema comunitario con carácter general: “la solidaridad, en la que se basan estas obligaciones y el conjunto del sistema comunitario, de acuerdo con el compromiso establecido por el art. 5 del Tratado, es por lo demás objeto de desarrollo, en favor de los Estados, en el procedimiento de asistencia mutua previsto por el art. 108, para el caso de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro” (FJ 16).

³ Este mecanismo fue establecido mediante la Decisión 71/143. Comenzó a aplicarse el 1 de enero de 1972. Este instrumento se completó en los años ochenta con un mecanismo de empréstitos comunitarios destinados también al sostenimiento de las balanzas de pagos, permitiendo a la Comunidad Europea proceder a operaciones de obtención de fondos para, a su vez, prestarlos a los Estados miembros (Reglamento 682/81). La necesidad de reagrupar la asistencia financiera y el mecanismo de empréstitos comunitarios en un mecanismo único de ayuda financiera a medio plazo llevó a la adopción de un nuevo marco normativo en 1988 (Reglamento 1969/88).

⁴ *Vid.* el Reglamento 332/2002. Este Reglamento entró en vigor el 24 de febrero de 2002. Ha sido modificado mediante los Reglamentos 1360/2008 y 431/2009.

⁵ Una vez que se produjo la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la introducción de la UEM y el paso a la tercera fase por parte de varios Estados miembros trajo como consecuencia la necesidad de adoptar un nuevo Reglamento, pues estos Estados ya no podrían a partir de entonces ser beneficiarios de este mecanismo.

tal, con exclusión de su financiación por los restantes Estados miembros. No obstante, su capacidad de préstamos es escasa (50.000 millones de euros tras las últimas ampliaciones), al menos si lo comparamos con los instrumentos creados en los últimos años. En la práctica, este mecanismo ha sido utilizado en relación con Rumanía, Letonia y Hungría.

En segundo lugar, en sentido amplio y más allá de situaciones de emergencia, también es preciso recordar la creación de los fondos estructurales, que constituyen un buen ejemplo de la existencia de políticas activas de apoyo económico en la Unión europea desde hace tiempo, y que se han seguido utilizando y reorientando en las dos crisis a las que nos estamos enfrentando en solo dos décadas del aún joven siglo XXI.

Se recordará que, con independencia de otros instrumentos específicos de asistencia financiera, con ocasión de la crisis de 2008 se adoptaron medidas con objeto de prestar un mayor apoyo a los Estados miembros que recibieron este tipo de asistencia, tratando de generar sinergias mediante reformas introducidas a través de las modificaciones que se produjeron en la normativa relativa a los fondos estructurales y de cohesión, desde un doble punto de vista: por un lado, permitiendo incrementar los pagos intermedios a los Estados que solicitaron asistencia financiera, reduciendo la contrapartida nacional⁶; Por otro lado, creando instrumentos de riesgo compartido para conceder préstamos en el marco de programas operativos mediante el Reglamento 423/2012.

La crisis sanitaria desatada por el coronavirus SARS-CoV-2, que ha generado la enfermedad de la COVID-19, también ha obligado a actuar desde el mismo plano, poniendo en marcha una iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus (*Corona response investment initiative*) dirigida a actuar rápidamente y orientando, durante 2020, 37.000 millones de euros de la política de cohesión a financiar parte de las medidas adoptadas a nivel nacional. De esta forma, la Comisión ha decidido que este año no solicitará el reembolso de la prefinanciación no gastada correspondiente a los fondos estructurales y de inversión europeos y se han puesto a disposición de los Estados 28.000 millones de euros para apoyar sus sistemas sanitarios, proporcionar liquidez a las empresas y para contribuir en los regímenes de apoyo a los trabajadores y autónomos, como los ERTE españoles⁷. Estas medidas no han sido las

Como ha señalado Clerc (2012a), la exclusión de los Estados miembros del grupo del euro de este mecanismo se justifica porque pasarían a tener una balanza de pagos común, aunque no se percibió que estos mismos Estados podrían tener en el futuro problemas de financiación en los mercados de capital y, por ello, no se creó ningún mecanismo de asistencia financiera aplicable a los Estados del grupo del euro (pp. 641 y 673).

⁶ Vid. el Reglamento 1311/2011. También se modificaron en el mismo sentido los Reglamentos relativos al Fondo Europeo de la Pesca (Reglamento 387/2012) y a la ayuda al desarrollo rural (Reglamento 1698/2005).

⁷ Vid. Comisión Europea (2020b); vid. también el Reglamento 2020/460 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus) y los Reglamentos 2020/558 (que conce-

únicas adoptadas en lo que podríamos denominar una primera fase de actuación inmediata diseñada en la primera quincena del mes de marzo de 2020. También ha sido movilizado el instrumento de flexibilidad y el margen para imprevistos con objeto de financiar medidas inmediatas en el contexto de la crisis⁸. En el mismo sentido, se ha ampliado el Fondo de solidaridad de la UE para permitir incluir en su ámbito de aplicación las crisis de salud pública mediante el Reglamento 2020/461. Todo ello, unido a otras actuaciones procedentes del Banco europeo de inversiones⁹ y, sobre todo, del Banco Central Europeo¹⁰, o el propio paquete bancario¹¹, solo han servido como medidas de respuesta inmediata frente a la crisis sanitaria¹². Lo que se ha producido a continuación ha sido la apertura de una compleja negociación que ha servido para reflejar la insuficiencia de los medios en manos de la UE y la necesidad de adoptar nuevas acciones en las que prime el componente de solidaridad, máxime en una crisis económica tan extraña como la actual, generada por factores ajenos a la eficiencia en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas económicas nacionales.

de una flexibilidad adicional a la concedida con el Reglamento 2020/460), 2020/559, 2020/560 y 2020/561.

⁸ Las medidas adoptadas se recogen en las Decisiones 2020/545, 2020/546 y 2020/457.

⁹ Desde la Unión Europea se han adoptado medidas dirigidas a movilizar el grupo BEI con objeto de ofrecer liquidez y poder desplegar medidas de apoyo a las empresas, sectores y regiones. Se han destinado recursos del presupuesto de la Unión como garantía del Fondo europeo de inversiones y del Fondo europeo de inversiones estratégicas. Más tarde, tras el acuerdo alcanzado en el Eurogrupo el día 9 de abril de 2020 se ha decidido crear un fondo de garantía paneuropeo para ayudar a las empresas, componente de la triple red de seguridad establecida en dicho mes, junto a la previsión de la actuación del MEDE y la creación de SURE, a los que me referiré más tarde.

¹⁰ Inicialmente el BCE puso en marcha un programa temporal de compras por importe de 750.000 millones de euros, ampliado más tarde (*vid.* Decisión 2020/440).

¹¹ El 28 de abril la Comisión presentó un paquete bancario para facilitar préstamos a los hogares y las empresas (Comisión Europea (2020d)). Incluye la reforma de la normativa sobre requisitos de capital, proponiendo la reforma de los Reglamentos 575/2013 y 2019/876 [sobre la Unión bancaria *vid.* Urbaneja Cillán (2018)].

¹² En conjunto, ha sido necesario aprobar varios presupuestos rectificativos de la UE y modificar el Reglamento relativo al Marco Financiero Plurianual (MFP) del periodo 2014-2020 con objeto de incrementar los límites máximos de los créditos de compromiso: “Los créditos de compromiso podrán consignarse en el presupuesto por encima de los límites máximos de las rúbricas pertinentes establecidos en el marco financiero plurianual cuando sea necesario utilizar los recursos de la Reserva para Ayudas de Emergencia, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, el Instrumento de Flexibilidad, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, el Margen para Imprevistos, la Reserva de Crisis de la Unión Europea, la flexibilidad específica para hacer frente al desempleo juvenil y reforzar la investigación y el margen global para compromisos, de conformidad con el Reglamento (CE) 2012/2002 del Consejo, el Reglamento (UE) 1309/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera” (art. 1 del Reglamento 2020/538).

Lo que tienen en común la actuación a través del mecanismo de asistencia a las balanzas de pagos y las actuaciones a través de los fondos estructurales y otros programas de inversión, es que ambos se inspiran en principios de solidaridad. Sin embargo, más allá de esta idea, su *modus operandi* y sus rasgos característicos son muy distintos. El primero, actúa ante situaciones de emergencia y es muy limitado, financiándose gracias a los empréstitos contraídos por la UE para prestarlo de nuevo a los Estados (el presupuesto de la UE solo es su garantía). Los segundos, transferencias directas (subvenciones) pagadas directamente con el presupuesto propio de la UE como integrantes de una política comunitaria basada en la idea de la cofinanciación como regla general, aunque han sido reorientados, como hemos visto, en situaciones de emergencia.

En tercer lugar, el Tratado de Maastricht introdujo una nueva disposición en los Tratados (actualmente el art. 122.2 TFUE, era el antiguo art. 100 TCE) dirigida a prestar asistencia financiera a los Estados miembros “en 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 pudiere controlar”. Una disposición que no permite crear instrumentos de asistencia de carácter permanente, sino que está pensada para actuar puntualmente o de forma temporal. En la práctica, acontecimientos excepcionales lo han sido la anterior crisis financiera (dando lugar al MEEF) o la actual pandemia. Precisamente esta última ha evidenciado la nula existencia de mecanismos adoptados *ex art.* 122.2 TFUE para hacer frente a la crisis sanitaria desde la UE, incluso contando con otros instrumentos, como el MEDE¹³.

En definitiva, todos los instrumentos mencionados han sido a todas luces insuficientes en las crisis recientes. Ha sido necesario ir más allá mediante la aprobación de nuevas figuras. Si la crisis de 2008 dio lugar al MEDE, la crisis COVID-19 ha dirigido el debate político hacia *Next generation*, con dos disyuntivas fundamentales: incrementar o no el presupuesto de la UE, por un lado; ofrecer apoyos a través de préstamos o subvenciones, por otro lado. Detrás de todo ello subyace la voluntad, o no, de reforzar la solidaridad financiera y el propio proceso de integración europea. Vayamos por partes.

¹³ En todo caso, en el marco de aplicación del art. 122 del TFUE, pero de su párrafo primero, se ha movilizado la asistencia urgente regulada en el Reglamento 2016/369 mediante Reglamento 2020/521 para cuestiones de índole sanitaria y productos médicos.

1. INSUFICIENCIA DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD PARA ATAJAR LA CRISIS SANITARIA EN EL CONTEXTO DE SU REFORMA

1.1. De la crisis griega al MEEF y la FEEF

La crisis financiera del año 2008 puso de manifiesto la insuficiencia del mecanismo de asistencia a las balanzas de pagos descrito en el epígrafe anterior, no solo por el carácter limitado de su capacidad de actuación, sino también porque era un instrumento a todas luces inexistente desde el punto de vista de la actuación en favor de la zona del euro. La crisis griega evidenció esta situación, desencadenando un proceso de introducción paulatina de mecanismos de asistencia financiera para hacer frente a crisis económicas de gran magnitud en la zona del euro¹⁴. En primer término, se adoptó un instrumento de asistencia financiera caracterizado por su provisionalidad o temporalidad, con objeto de dar una respuesta urgente a una situación extraordinaria derivada de la grave crisis económica que acechaba, canalizándose a través de dos figuras jurídica y financieramente distintas: el MEEF y a la FEEF¹⁵.

El MEEF (Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera) fue creado en mayo de 2010 mediante el Reglamento 407/2010¹⁶ sobre la base del art. 122.2 TFUE. Se trata de un instrumento que exterioriza su aplicación ante situaciones excepcionales incontrolables y graves, concretadas en forma de “severa perturbación económica o financiera ocasionada por acontecimientos excepcionales que no puede controlar” (art. 1). Puede aplicarse incluso aunque pudiera activarse el mecanismo de ayuda financiera a medio plazo. No obstante presenta una diferencia sustancial desde el punto de vista de los beneficiarios, pues, además de su carácter temporal¹⁷, en esta ocasión está abierto a todos los Estados miembros de la UE¹⁸.

¹⁴ *Vid.* Editorial comment (2011) y Ruffert (2011).

Ante la inexistencia de instrumentos específicos de asistencia financiera, el primer programa de asistencia a Grecia fue financiado directamente por los Estados miembros del grupo del euro a través de acuerdos bilaterales mancomunados (hasta 80.000 millones), con una aportación del FMI de 30.000 millones de euros. El segundo programa de asistencia financiera de Grecia ascendió a 172.700 millones pero, en este caso, 144.700 millones de euros ya corrieron a cargo de la FEEF y el resto del FMI.

¹⁵ Una descripción inicial del mismo puede encontrarse en Comisión Europea (2010a).

¹⁶ España prestó sus avales al mecanismo mediante el Real Decreto-ley 9/2010.

¹⁷ La Comisión revisa periódicamente la necesidad de mantener este mecanismo. En su Comunicación sobre el MEEF estimó que “los acontecimientos y circunstancias excepcionales que justificaron la adopción del Reglamento (UE) n.º 407/2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera aún existen y que, por consiguiente, el mecanismo debe mantenerse” [Comisión Europea (2010b)]. Aunque no se utiliza desde hace varios años, el mecanismo continúa vigente.

¹⁸ Por esta razón, tras la introducción del MEDE, se modificó el MEEF con objeto de que “los Estados miembros cuya moneda no es el euro sean inmediata e ínte-

La asistencia financiera prevista en este mecanismo, que puede consistir en préstamos o líneas de crédito, comporta, al igual que el mecanismo de asistencia de balanza de pagos, que la UE contraiga empréstitos en los mercados de capitales o con instituciones financieras (art. 2) para prestarlos a su vez a los Estados miembros afectados¹⁹. Es un mecanismo garantizado por el presupuesto de la UE. Su aplicación requiere la presentación de un programa de ajuste económico por parte del Estado en las condiciones que marca el Reglamento, y la negociación de un Memorando de acuerdo, documentos ambos que se recogerán en sentido amplio en la Decisión mediante la que el Consejo concede el préstamo a cambio de la condicionalidad detallada en dicho Memorando. También se celebra un acuerdo de préstamo en el que se fijan las condiciones financieras detalladas. Este mecanismo fue utilizado en relación con Irlanda y Portugal para cubrir parte de la asistencia financiera recibida por estos Estados en los últimos años²⁰.

Los fondos disponibles a través del MEEF se completaron con un segundo instrumento creado en el marco de esta figura temporal: la FEEF (Facilidad Europea de Estabilización Financiera)²¹. Se trataba de una sociedad anónima, constituida en Luxemburgo el 7 de junio de 2010, que ha tenido por objeto la realización de operaciones de préstamo hasta 440.000 millones de euros (junto al FMI) para asistir a los Estados miembros del grupo del euro que se encontraran en dificultades causadas por circunstancias excepciona-

gramente compensados por la responsabilidad en que pudiesen incurrir si el Estado miembro beneficiario no reembolsa la ayuda financiera con arreglo a las condiciones de la misma” (Reglamento 2015/1360).

¹⁹ La tercera figura que comporta la asunción de préstamos por la UE está prevista para Estados no miembros de la UE. Se trata de la AMF, ayuda macrofinanciera a países no pertenecientes a la UE, utilizada hasta 2020 en relación con Georgia, Jordania, Moldavia, Túnez y Ucrania. El 22 de abril de 2020, se adoptó un paquete de AMF de 3.000 millones de euros para diez socios de ampliación y vecinos ante la pandemia COVID19 (*vid.* Decisión 2020/701).

²⁰ En relación con Grecia se utilizó en 2015 únicamente para otorgarle créditos puente.

En relación con Irlanda, el programa de asistencia financiera solicitado en noviembre de 2010 asciende a 85.000 millones de euros, de los que 22.500 como máximo han corrido a cargo del MEEF (Decisión 2011/77). Las restantes aportaciones proceden de la FEEF (17.700 millones de euros), de los préstamos bilaterales concedidos por Irlanda, Dinamarca y Reino Unido (4.800 millones de euros), de Irlanda (17.500 M) y del FMI (19.500 M de derechos especiales de giro, en torno a 22500 M de euros). Esta Decisión ha sido modificada en diversas ocasiones.

En relación con Portugal *vid.* Decisión 2011/344. La FEEF se ha hecho cargo de otros 26.000 millones de euros y el FMI de 23.742 derechos especiales de giro (unos 26.000 millones de euros). Esta Decisión fue modificada en numerosas ocasiones tras las evaluaciones realizadas por la Comisión Europea y el FMI y teniendo en cuenta la evolución de la economía portuguesa.

²¹ *Vid.* Acuerdo marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera. Entró en vigor el 4 de agosto de 2010. El acuerdo fue enmendado con efectos 8 de septiembre de 2011.

les que escaparan a su control²². Tenía un carácter complementario respecto del MEEF, si bien ahora son los Estados miembros del grupo del euro, en lugar de la UE, los avalistas (y prestatarios). De este instrumento se beneficiaron Grecia, Portugal e Irlanda. Desde el 30 de junio de 2013 no es posible presentar nuevas solicitudes de préstamo a la FEEF. A diferencia del MEEF, creado con una base jurídica insertada en el TFUE, las condiciones en las que la FEEF podía conceder préstamos se recogían en un acuerdo regido por el Derecho inglés y celebrado entre los Estados miembros del grupo del euro, y accionistas de la FEEF, y la propia FEEF, escapando del ámbito comunitario con carácter general, aunque atribuyendo, especialmente a la Comisión Europea, la realización de importantes funciones en el marco de aplicación de los instrumentos puestos en pie por la FEEF²³.

1.2. La creación del MEDE

La creación de instrumentos de asistencia financiera operó una última evolución con la puesta en marcha del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)²⁴. Se trata en esta ocasión, a diferencia de lo que ha ocurrido con la FEEF, de un instrumento de carácter permanente. Su naturaleza jurídica le aproxima a otros actos adoptados durante los últimos años en el marco de la UEM, como el Tratado de Estabilidad (TECG), al haber sido creado mediante un acuerdo internacional celebrado entre los Estados miembros, si bien únicamente lo conforman los Estados del grupo del euro, a los que se ciñe su ámbito de aplicación y objeto de asistencia²⁵.

²² Más tarde la FEEF amplió las modalidades de asistencia financiera, incluso proporcionando apoyo a la estabilidad de los Estados *in* mediante la compra de bonos y la recapitalización de entidades financieras.

²³ Su dinámica ha comportado la celebración de varios instrumentos de forma previa a la percepción de una asistencia financiera, en forma de acuerdos de servicio de préstamo o acuerdos de servicio de asistencia financiera, y de Memorandos de Entendimiento. En ellos se recogen las condiciones de política económica y disciplina presupuestaria que debe respetar el Estado afectado en el marco de la recepción de la asistencia financiera canalizada a través de la FEEF. Desde este punto de vista, el cumplimiento del ME (de la condicionalidad) es un aspecto vital para que los avalistas, a partir de la valoración remitida por la Comisión Europea, autoricen los desembolsos posteriores.

²⁴ En relación con el MEDE *vid.*, entre otros, Allemand y Martucci (2012); Bardy (2012); Clerc (2012b); Meyer-Heine (2014); Schwarz (2014); Martínez Mata (2013).

²⁵ La necesidad de adoptar un mecanismo de estas características se expresó con ocasión de los Consejos Europeos de octubre y diciembre de 2010. *Vid.* Eurogrupo (2010). No obstante, la base jurídica utilizada para la adopción del MEEF (el art. 122.2 TFUE) resultaba a todas luces insuficiente para su establecimiento. En ese momento se impuso como mayoritaria la opinión de que era necesaria una reforma de los Tratados para crear nuevos mecanismos de asistencia financiera. La revisión de los Tratados se hizo efectiva a través del procedimiento simplificado del art. 48.6 TUE el 25 de marzo de 2011, fecha en la que el Consejo Europeo adoptó la Decisión 2011/199 que modifica el art. 136 TFUE [*vid.* al respecto Witte (2011) y Louis (2012)].

A diferencia de la FEEF, el MEDE es una institución financiera internacional (organización internacional intergubernamental) con sede en Luxemburgo cuyos miembros son los Estados que integran el grupo del euro (art. 1)²⁶. Ha sido creado mediante el TMEDE (Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad), firmado el 2 de febrero de 2012 entre dichos Estados. La finalidad del MEDE es “movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad bajo una estricta condicionalidad” a sus miembros que “experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros” (art. 3).

El MEDE ha previsto cinco instrumentos distintos para canalizar la asistencia hacia los Estados miembros que se encuentren en dificultades. Así, puede otorgar asistencia financiera precautoria, asistencia financiera para la recapitalización indirecta o directa de las entidades financieras²⁷, préstamos e instrumentos de apoyo del mercado primario, y del mercado secundario. Teniendo en cuenta los arts. 14 y ss. del Tratado, y las *guidelines* específicas elaboradas para cada uno de ellos (que pueden consultarse en la web oficial

La revisión del art. 136 TFUE no ha tenido por objeto atribuir competencias a la UE en relación con la creación de instrumentos permanentes de asistencia financiera. Se ha limitado a recordar una competencia que ya era de los propios Estados miembros. Así ha sido en la práctica. Al adoptarse el MEDE se ha optado por un instrumento y por una vía intergubernamental, “extracomunitaria”. Para Meyer-Heine (2014) la introducción de mecanismos internacionales en la escena europea se debe al deseo de los Estados (en aquella ocasión especialmente Alemania) de que la asistencia no dependa de las reglas y principios de la Unión (pp. 29 y 33). Si lo que se pretendía era adoptar un instrumento como el MEDE, no era necesario revisar los Tratados.

A pesar de todo, el Tribunal de Justicia se ha visto obligado a intervenir para despejar ciertas dudas generadas por la adopción del TMEDE desde el punto de vista del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros en materia de política económica, incluso sobre la propia utilización del procedimiento de revisión mencionado. En el asunto *Pringle* (2012) el TJUE ha confirmado las afirmaciones que acabo de realizar, en el sentido de que la Unión Europea no dispone de competencias específicas para establecer mecanismos de estabilidad de carácter permanente (FJ 105) y que la revisión del TFUE era innecesaria, pues los Estados miembros tienen libertad para establecer el MEDE siempre que respete en su funcionamiento el Derecho de la Unión Europea y las medidas adoptadas en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. La modificación del art. 136 TFUE confirma la existencia de una competencia propia de los Estados miembros. No les atribuye ninguna competencia nueva (FJ 56). *Vid.*, entre otros, los comentarios de Adam y Parras (2013); Beck (2014); Louis (2013); Ordóñez Solís (2013); Salinas Alcega (2013); Thomas (2013); Thym y Wendel (2012); Urbaneja (2012); Witte y Beukers (2013).

²⁶ Para Ruffert (2011) se trata de una copia regional del Fondo Monetario Internacional (p. 1789).

²⁷ La recapitalización directa de las entidades financieras no estaba prevista inicialmente en el TMEDE. En aplicación del art. 19, que permite al Consejo de Gobernadores del MEDE revisar la lista de instrumentos de asistencia financiera, fue aprobada la *Board of Governors Resolution* (2014) recogiendo esta nueva modalidad.

del MEDE)²⁸, en todos los casos el Estado afectado se encontrará sometido a una condicionalidad estricta, bien a través de un Programa de ajuste macroeconómico (PAM), bien mediante la obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas. Desde su entrada en vigor, el MEDE ha actuado en dos ocasiones durante la crisis financiera iniciada en 2008, prestando asistencia financiera a España y Chipre y, en 2015, a Grecia a través del tercer programa de asistencia financiera²⁹.

1.3. *Pandemic crisis support*

Al MEDE se ha vuelto a recurrir con ocasión de la actual crisis sanitaria COVID-19. Una vez superada una primera fase de actuación urgente e inmediata, y antes de emprender el debate en torno a la creación del nuevo instrumento de asistencia al que me referiré en el epígrafe 2.2 de este trabajo, los Estados miembros decidieron poner en pie una triple red de seguridad (540.000 millones de euros) para hacer frente a algunas de las consecuencias económicas derivadas de la crisis generada por el coronavirus: actuar a través del BEI (200.000 millones); establecer un instrumento temporal de asistencia para otorgar préstamos en condiciones favorables (SURE, dotado con 100.000 millones) y, en tercer lugar, actuar a través del mecanismo europeo de estabilidad, poniendo a disposición de los Estados necesitados líneas de crédito de carácter precautorio por un importe global de 240.000 millones de euros. El acuerdo alcanzado en este sentido en el Eurogrupo el 9 de abril, sería refrendado por el Consejo Europeo en su videoconferencia de 23 de abril.

²⁸ *Guideline on precautionary financial assistance; guideline on financial assistance for the recapitalization of financial institutions; Guideline on Financial Assistance for the Direct Recapitalisation of Institutions; guideline on loans; guideline on the primary market support facility y guideline on the secondary market support facility.*

²⁹ El caso de España constituye el primer programa de asistencia protagonizado por el MEDE. Ciertamente es que la asistencia financiera a España se acordó inicialmente durante la vigencia de la FEEF y cuando aún no había entrado en vigor el TMEDE, lo que motivó inicialmente la firma de un acuerdo marco de asistencia financiera entre la FEEF y España, sin que nunca se produjera una efectiva activación del mismo, no produciéndose ninguna transferencia efectiva de fondos hacia España durante la breve etapa en la que estuvo vigente (*vid.* Acuerdo marco de asistencia financiera de 24 de julio de 2012. Este acuerdo terminó cuando el MEDE asumió la asistencia financiera a España, con excepción de lo previsto en los apartados f) y g) del punto 5.2 del acuerdo).

Solo cuando se produjo la entrada en vigor del TMEDE se firmó un Acuerdo de transferencia y asunción entre la FEEF, el MEDE y España, transfiriéndose al MEDE el compromiso y las obligaciones de la FEEF de proporcionar asistencia financiera a España, así como los derechos de la FEEF derivados del acuerdo de asistencia financiera ya mencionado [*vid.* Acuerdo de transferencia y asunción (2012), procediéndose a firmar un nuevo Acuerdo de facilidad de asistencia financiera (2012). *Vid.* también el Memorando de entendimiento (2012)].

Las características del instrumento de apoyo a la crisis, en el marco del MEDE, fueron acordadas por el Eurogrupo el 8 de mayo³⁰ y puestas en funcionamiento por el Consejo de Gobernadores del MEDE el 15 de mayo (*pandemic crisis support*). Ha sido presentado como un instrumento único de carácter temporal vinculado a una crisis sanitaria como la generada por la COVID-19, dando lugar a ciertas particularidades.

En efecto, conforme al TMEDE la asistencia financiera precautoria tiene un carácter preventivo. Pretende asegurar el acceso a la asistencia del MEDE a los Estados miembros antes de que encuentren dificultades graves de financiación en los mercados. Es decir, les permite seguir accediendo a los mercados al reforzar la credibilidad de sus realizaciones macroeconómicas. Actúa, por tanto, como red de seguridad. Bajo esta rúbrica se han previsto dos modalidades. Por un lado, se encuentran las líneas de crédito precautorias condicionadas, o PCCL, que puede utilizarse en relación con Estados miembros que, aplicando los criterios de elegibilidad, puede considerarse que tienen una situación económica y financiera saneada, por haber respetado sus compromisos en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), poseer un nivel de deuda pública sostenible, respetar los compromisos en el marco del Procedimiento por desequilibrios macroeconómicos (PDM), tener acceso a los mercados de capital de forma razonable, poseer una situación exterior sostenible y no presentar problemas de solvencia en la banca³¹. Si el Estado afectado no cumple con alguno de estos criterios, pero su situación económica y financiera permanece saneada, puede aplicarse la segunda modalidad, es decir, se puede acudir a líneas de crédito con condicionalidad reforzada, o ECCL. En tales casos, el Estado debe adoptar medidas correctoras frente a sus debilidades y respetar en todo momento los criterios de elegibilidad que sí cumplía en el momento de concederse la asistencia financiera.

Pues bien, en relación con la presente crisis sanitaria, los Estados miembros han optado por la segunda modalidad (*pandemic crisis support base on the Enhanced Conditions Credit Line, ECCL*). Son líneas de crédito de un año de duración, ampliable, destinadas a financiar los gastos sanitarios realizados, directos e indirectos, siempre que estén relacionados con la COVID-19 y se hayan producido a partir de febrero de 2020. Se pueden solicitar hasta diciembre de 2022. El plazo máximo de devolución es de diez años. Los detalles se han publicado en *Term sheet: ESM Pandemic crisis support*.

De acuerdo con la evaluación preliminar realizada de los criterios de elegibilidad exigidos por esta figura, todos los Estados miembros del grupo del

³⁰ Vid. Eurogrupo (2020).

³¹ Estos criterios deben ser respetados de forma constante, para lo cual se establece un mecanismo de vigilancia por la Comisión, en cooperación con el BCE.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que la apertura de procedimientos por déficit excesivo, o por desequilibrios macroeconómicos excesivos, no significa, necesariamente, el incumplimiento de estos criterios. Lo importante, en tales casos, es el grado de compromiso con las recomendaciones que le haya dirigido al respecto el Consejo.

euro pueden solicitar la línea de crédito, hasta el límite del 2 por 100 de su renta nacional bruta³². La única condicionalidad impuesta se refiere a que el Estado miembro beneficiario se comprometa a utilizar los importes recibidos únicamente para tal cometido. Este compromiso se incluye en un Plan de respuesta pandémica (PRP) de carácter individual³³. El acceso a la línea requiere, como es habitual en el funcionamiento del MEDE, la firma de un acuerdo de facilidad financiera.

Por tanto, estamos en presencia de una aplicación concreta del TMEDE que reviste la particularidad, frente a actuaciones anteriores, de reducir al mínimo la condicionalidad impuesta a los Estados que lo soliciten. Del mismo modo, aunque es necesario aplicar la vigilancia prevista en el TMEDE para estos casos, se ha optado por actuar de una forma mucho más flexible. Ello implica no activar varias de las previsiones recogidas en el Reglamento 472/2013 para los casos en que un Estado miembro reciba una asistencia financiera de estas características (no habrá un programa de ajuste macroeconómico, por ejemplo), aplicándose el sistema normal o estándar de vigilancia en el marco del Semestre europeo³⁴. Porque hemos llegado a esta situación con economías saneadas, al menos aparentemente: no hay abiertos procedimientos por déficit público excesivo ni por desequilibrios macroeconómicos excesivos (aunque estos últimos nunca se han abierto)³⁵. Sí hay, por el contrario, un volumen de deuda pública muy elevado en Estados como Italia o España, dos de los Estados más afectados por la pandemia dentro de la UE. Como consecuencia, se ha procedido a modificar el Reglamento delegado 877/2013 en relación con el contenido de los informes que deben presentar los Estados miembros con arreglo al art. 10 del Reglamento 473/2013 en los siguientes términos: “Cuando un Estado miembro esté sometido a una supervisión reforzada únicamente como consecuencia de haber utilizado la ayuda ante la Crisis Pandémica del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el requisito de informar a lo largo del año con arreglo al art. 10 del Reglamento (UE) n.º 473/2013 estará relacionado con el uso de los fondos de la ayuda ante la

³² Vid. Servicios de la Comisión Europea (2020).

³³ https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/pandemic_response_plan.pdf

³⁴ Vid. Letter (2020). Un análisis del sistema de vigilancia establecido en el MEDE en relación con el citado Reglamento 472/2012 (integrante del *two-pack*) puede consultarse en Carrera Hernández (2015).

³⁵ Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que durante la presente crisis sanitaria se ha propuesto flexibilizar al máximo la aplicación del PEC. Se trata de excluir el efecto presupuestario de las medidas fiscales puntuales adoptadas para contrarrestar los efectos de la crisis (se permiten gastos excepcionales específicos como gasto puntual); se propone aplicar la cláusula “circunstancias inusuales fuera del control del Gobierno”, por lo que los Estados miembros pueden apartarse temporalmente de los ajustes presupuestarios necesarios en relación con gastos de carácter sanitario o destinados a compensar a empresas y trabajadores, siempre que estén relacionados con la COVID-19; por último, se propone aplicar por primera vez la cláusula general de excepción, suspendiéndose el ajuste presupuestario recomendado en caso de recesión económica grave [vid. Comisión Europea (2020c)].

Crisis Pandémica para cubrir los costes directos e indirectos de la atención sanitaria, los tratamientos y la prevención derivados de la situación de pandemia de COVID-19”³⁶.

En cualquier caso, y valorando positivamente la relajación de las reglas al uso, estamos en presencia de un sistema de préstamos (de utilizarse la línea de crédito) a cargo de los propios Estados miembros a través de un mecanismo de cooperación intergubernamental creado entre los Estados miembros del grupo del euro. Un programa, por otro lado, que resulta a todas luces insuficiente, como se ha puesto de manifiesto antes de su propia aprobación, no solo por las cantidades comprometidas (España puede solicitar aproximadamente la mitad de lo que recibió por la asistencia financiera para la recapitalización bancaria de nuestro país con ocasión de la crisis financiera de 2008), sino porque no refleja la auténtica solidaridad que es demandada por un buen número de Estados miembros ante una crisis que tiene un carácter sanitario y global.

Es importante recordar, en el sentido indicado de la insuficiencia del MEDE para hacer frente a las consecuencias económicas de la COVID-19, que este instrumento se encuentra sometido a un proceso de revisión desde hace meses, sin que se haya completado en la práctica hasta la fecha³⁷. El Tratado para la reforma del TMEDE (*Draft revised text* (2019) fue acordado por el Eurogrupo el 14 de junio de 2019 y se encuentra aún pendiente de firma y posterior ratificación por los Estados miembros. Pero, aunque esta reforma hubiera entrado ya en vigor, no habría evitado que siguiéramos afirmando su insuficiencia para actuar en una crisis como la actual. Las medidas proyectadas no implican una alteración importante, mucho menos radical, del régimen jurídico, de las cantidades a disposición del MEDE, ni de la naturaleza jurídica de la intervención que se produce en estos casos.

En efecto, la reforma propuesta afecta a las actividades del MEDE y a su gobernanza, al ya existente instrumento de asistencia financiera precautoria

³⁶ Nuevo art. 2 bis del Reglamento Delegado 877/2013, introducido mediante Reglamento Delegado 2020/1069.

³⁷ Las propuestas de reforma del TMEDE se remontan a 2017, en el contexto de la profundización de la Unión Económica y Monetaria. Inicialmente, la Comisión europea presentó una propuesta de Reglamento para convertir el MEDE en una suerte de Fondo Monetario Europeo, integrándolo en la estructura de la UE [*vid.* Comisión Europea (2017c)]. Esta propuesta fue objeto de duras críticas y rechazos frontales, algunas centradas en la denominación pretendida, como ocurrió con el Banco Central Europeo (2018) y el Parlamento Europeo (2019), que rechazaron la propuesta. Por esta razón, la Cumbre del Euro (2018) decidió continuar con el proceso de reforma del TMEDE, pero por la vía intergubernamental, es decir, mediante un tratado de revisión del TMEDE. *Vid.* Verhelst (2018) y Casanova y Millet (2019).

La posición de los Estados de la Nueva Liga Hanseática puede consultarse en *ESM REFORM. Shared views of the Finance Ministers from the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Sweden and Slovakia*, 1 de noviembre de 2018.

y, adicionalmente, crea un nuevo instrumento que permita actuar al MEDE en apoyo del Fondo único de resolución, en el ámbito de la Unión bancaria (*backstop facility*), sustituyendo el instrumento de recapitalización directa que había sido introducido en 2014; porque precisamente ese era el objetivo: reformar el TMEDE para completar la Unión bancaria³⁸.

Desde el punto de vista de la asistencia financiera precautoria, instrumento elegido para actuar frente a las consecuencias económicas de la pandemia, se procede a reformar en profundidad el art. 14 TMEDE, completado por un nuevo anexo III (*eligibility criteria for ESM precautionary financial assistance*) y se plantean unas nuevas *Guidelines* 39. Como han señalado Dias y Zoppè (2020), la comparación entre el modelo en vigor y el proyectado, muestra que los criterios de elegibilidad para acceder a este instrumento pasan a ser más precisos y objetivos, con el objetivo de clarificar las reglas y el papel de estos instrumentos para todas las partes interesadas. Al tiempo, en el caso de que se acuda a la modalidad PCCL, ya no será preciso negociar un memorando de entendimiento. Bastará una carta de intenciones que refleje si las intenciones del Estado miembro en causa son coherentes con las medidas de coordinación de las políticas económicas del TFUE. No obstante, los criterios de elegibilidad pasan a ser más estrictos (pp. 5 y 6). Pero, como he indicado, ello no implica una transformación sustancial de la asistencia prestada a los Estados miembros afectados.

2. LA SUPERACIÓN DEL MEDE A TRAVÉS DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE SOLIDARIDAD: LA UNIÓN EUROPEA SE ENDEUDA

Tras las primeras medidas adoptadas a modo de respuesta inmediata a la crisis sanitaria, un grupo de nueve Estados miembros, entre los que se encontraba España, dirigió una carta al Presidente del Consejo en la que, entre otras peticiones, mostraba la necesidad de nuevas acciones y trabajar en un instrumento de deuda común en forma de “corona-bonos” o similar pero que, en definitiva, sirviera para poner en marcha instrumentos que permitieran una deuda común a través de la UE⁴⁰. Puede considerarse el inicio de

³⁸ *Vid.* un estudio comparativo entre el TMEDE y la propuesta de revisión en Dias y Zoppè (2020). *Vid.* también Evangelisti (2020).

³⁹ Los nuevos documentos que complementan la reforma del TMEDE fueron aprobados el 6 de diciembre de 2019. Pueden consultarse en <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform-documents>

⁴⁰ Carta de 25 de marzo de 2020 firmada por Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia y España.

Para un análisis del debate en torno a la compatibilidad con el Derecho de la UE, y el Derecho alemán, de los eurobonos y corona-bonos *vid.* Ruthardt (2020). Para este autor “*le défi ne découle pas de ce que les corona bonds seraient constitutionnellement impossibles mais du subtil équilibre devant être préservé entre une telle mesure de soli-*

un debate muy tenso en el que el eje integrado por Alemania, Italia, Francia y España, pero no solo, chocó con una posición frontal especialmente de los denominados cuatro Estados frugales (Austria, Suecia, Dinamarca y Países Bajos, aunque también Finlandia) capitaneados por Países Bajos y, de cerca, por Austria. En el espacio temporal de cuatro meses, siguientes a la Carta mencionada, se han ido despejando muchas incógnitas y se han podido adoptar varios instrumentos, sin abandonar la propuesta inicial de deuda común. Desde este punto de vista, podemos diferenciar dos fases que han dado lugar, a los efectos de las medidas analizadas en este epígrafe, al SURE y al instrumento de recuperación, destacando especialmente el mecanismo, o facilidad, de reconstrucción y resiliencia (MRR).

2.1. El SURE, componente de la triple red de seguridad

En efecto, tras el acuerdo alcanzado en el Eurogrupo el 9 de abril de 2020, el Consejo europeo decidió poner en marcha una triple red de seguridad dotada con 540.000 millones de euros con ocasión de la Videoconferencia de 23 de abril. La primera red ya ha sido analizada en el apartado anterior (la actuación del MEDE a través de líneas de crédito de carácter precautorio). La segunda se dirigía a crear un fondo de garantía paneuropeo para ayudar a las empresas en el marco de las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones. La tercera ha supuesto el establecimiento de un instrumento temporal de solidaridad para otorgar préstamos a los Estados miembros en condiciones favorables.

Este último instrumento es el SURE (*temporary support to mitigate unemployment risks in a emergency*) o instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia. Adoptado en el marco y con base jurídica en el art. 122.2 del TFUE mediante el Reglamento 2020/672, está dotado con 100.000 millones de euros (disponibles hasta diciembre de 2022 para los veintisiete). Ha sido creado con el objetivo de combatir el brote COVID-19 y responder a sus consecuencias socioeconómicas. Es un instrumento de asistencia financiera a los Estados miembros que sufran o corran el riesgo de sufrir una perturbación económica grave provocada por la crisis sanitaria y permite financiar, complementando las medidas nacionales, regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares destinadas a proteger a los trabajadores y autónomos (por ejemplo ERTEs o ceses temporales de actividad) y, accesoriamente, algunas medidas relacionadas con la salud.

darité financière, d'une part, et le maintien d'une capacité du Bundestag de décider de la forme dans laquelle elle serait octroyée, de l'autre. Sauf pour le gouvernement à devoir assumer des garanties d'une portée étendue, conduisant a une mutualisation directe ou indirecte des dettes des États de telle manière que l'engagement de la garantie dépendrait uniquement du comportement d'autres États, la porte ne semble pas fermée, C'est désormais a la politique de reprendre la baile" (p. 348).

La asistencia financiera a los Estados miembros reviste la forma de préstamos concedidos por la Unión Europea a devolver en varios plazos. Por tanto, aún no se ha conseguido reforzar otros tipos de solidaridad en el momento de adoptar este mecanismo. Lo verdaderamente llamativo es la forma prevista para financiarlos: el Consejo facultará a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales o con entidades financieras en nombre de la Unión Europea. Es el cuarto instrumento que se crea con estas características, el tercero para prestar asistencia a los Estados miembros de la UE, tras el mecanismo de apoyo a las balanzas de pagos y el MEEF⁴¹. En todo caso, como condición de disponibilidad, los Estados miembros deben contribuir con, al menos, el 25 por 100 del importe total en forma de garantías (cada Estado miembro en función de su contribución a la renta nacional bruta total de la Unión europea)⁴².

Dieciséis Estados miembros están en proceso de recibir la ayuda del SURE tras el acuerdo alcanzado en el seno del Consejo⁴³. En el momento de finalizar la redacción de este trabajo, resta aún que se celebren los correspondientes acuerdos de préstamo. Por lo que respecta a España, que solicitó la ayuda el 3 de agosto de 2020, podrá recibir hasta 21.300 millones de euros en diez tramos a través de un préstamo que tendrá un plazo de vencimiento máximo de 15 años, es decir, más de una quinta parte del total (Decisión de ejecución 2020/1347).

2.2. Next generation y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

2.2.1. Gestación de la propuesta

La triple red de seguridad constituía, no obstante, un paso intermedio. En la hoja de ruta conjunta para la recuperación “Hacia una Europa más resiliente, sostenible y justa” se propuso un plan integral de recuperación que fue acogido favorablemente por el Consejo Europeo (2020) con ocasión de su videoconferencia de 23 de abril. Entre otros ámbitos de actuación planteaba

⁴¹ El Reglamento articula el procedimiento de solicitud. Corresponde al Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Estado miembro interesado, aprobar una Decisión de ejecución por mayoría cualificada mediante la que concede la asistencia financiera, Decisión en la que se fijarán todos los aspectos del préstamo. Posteriormente se celebrará el acuerdo de préstamo entre el Estado miembro y la Comisión. El acuerdo se gestionará a través del Sistema europeo de Bancos centrales.

⁴² Arts. 11 y 12 del Reglamento 2020/672. En el caso de España los avales al SURE se autorizan en 2020, por importe de 2.252 millones de euros, mediante el art. 4 del Real Decreto Ley 19/2020.

⁴³ Se trata de Bélgica, Italia, Grecia, España, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Lituania, Letonia, Polonia, Eslovenia, Croacia, Chipre, Malta, Rumanía y Bulgaria. Todas las Decisiones del Consejo por las que se les concede apoyo temporal en el marco del SURE se encuentran publicadas en el mismo DOUE.

la adopción de nuevas medidas que implicaran un esfuerzo inversor sin precedentes⁴⁴. Literalmente, un esfuerzo similar al Plan Marshall.

A partir de aquí, se exteriorizaron de forma más visible aún dos posiciones claramente enfrentadas.

Por un lado, la de los Estados que planteaban el refuerzo de la solidaridad de la UE mediante actuaciones diferentes al SURE y al propio MEDE. Se pone sobre la mesa la necesidad de crear nuevos instrumentos que impliquen transferencias directas a los Estados miembros sin necesidad de reembolso. La *iniciativa franco-alemana para el relanzamiento europeo frente a la crisis del Coronavirus*, presentada el 18 de mayo de 2020 es reveladora en este sentido, al proponer un fondo para la solidaridad y el crecimiento de carácter temporal y flexible que, además, vendría a ser financiado a través de préstamos contraídos por la Comisión europea en los mercados en nombre de la Unión⁴⁵. Los importes manejados en esta iniciativa ascendían a medio billón de euros y se vinculaban, como no podía ser de otra manera por la forma en la que se conciben las ayudas, a un incremento del marco financiero plurianual y a una modificación de la Decisión sobre recursos propios de la UE. Es una propuesta, por último, en la que traslucía una cierta condicionalidad (compromisos) vinculada a la adopción de políticas económicas sanas y a la adopción de un programa de reformas ambicioso.

Frente a esta posición, la antítesis la expresaron los cuatro Estados frugales en un *Non paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*⁴⁶. Proponían la creación de un fondo de emergencia temporal para apoyar la recuperación económica y la resiliencia de los sectores de salud ante futuros rebrotes de la enfermedad. Coincidían en la necesidad de “modernizar” el marco financiero plurianual, pero no asumían la creación de instrumentos que conllevaran medidas de mutualización de la deuda ni incrementos significativos del presupuesto de la UE. Su propuesta incluye la creación de un fondo de recuperación de emergencia, pero basado en el enfoque “*loans for loans*”. Es decir, una vuelta a los préstamos (ventajosos) con condicionalidad.

⁴⁴ De hecho, las previsiones económicas de verano presentadas por la Comisión han empeorado la perspectiva que se tenía en primavera. Para la Comisión todo apunta a que la economía de la zona del euro se contraerá en un porcentaje histórico del 8,7 por 100 en 2020, para crecer de nuevo un 6,1 por 100 en 2021. La economía de la UE se contraerá un 8,3 por 100 en 2020 y crecerá en torno al 5,8 por 100 en 2021. Por lo tanto, se prevé que la contracción en 2020 sea significativamente superior al 7,7 por 100 previsto para la zona del euro y al 7,4 por 100 para la UE en su conjunto en las previsiones económicas de la primavera de 2020. El retorno al crecimiento en 2021 también será ligeramente menos sólido que el previsto en la primavera [*vid.* al respecto Comisión Europea (2020m)]. En todo caso, la Comisión no incluye aún los efectos del instrumento de recuperación en sus previsiones.

⁴⁵ *Vid.* Iniciativa (2020). Esta iniciativa tenía otros contenidos dirigidos a reforzar la soberanía sanitaria estratégica (“estrategia salud UE”), acelerar la transición ecológica y numérica e incrementar la resiliencia y la soberanía económica e industrial de la UE.

⁴⁶ *Non paper (2020)*.

En este contexto, la propuesta de la Comisión europea fue lanzada el 27 de mayo de 2020. Se basa en la creación de un instrumento de recuperación, globalmente bautizado como *Next generation*⁴⁷, y en un marco financiero plurianual 2021-2027 reforzado⁴⁸. Es una propuesta amplia, ambiciosa y compleja que ha intentado aunar posiciones pero manifestándose abiertamente a favor del establecimiento de instrumentos que conlleven transferencias directas a los Estados, aunque también préstamos reembolsables.

La propuesta incluye diversas medidas⁴⁹. Globalmente se dirige a incrementar el presupuesto plurianual de la UE en 750.000 millones de euros, pero sin aumentar sustancialmente las contribuciones de los Estados miembros. Ello requiere, por un lado, incrementar los límites máximos de los recursos propios con objeto de no afectar al funcionamiento normal del Presupuesto comunitario y, por otro lado, prever ingresos excepcionales para hacer frente a dicho incremento. Por esta razón, la Comisión propone modificar la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la UE en el doble sentido apuntado⁵⁰: incrementando los límites máximos de recursos propios con objeto de integrar los 750.000 millones previstos en el propio presupuesto de la UE hasta alcanzar el 2 por 100 de la renta nacional bruta de la UE y autorizando a la Comisión a contraer empréstitos por el mismo importe en los mercados de capital (no obstante, la Comisión ya había previsto también poder crear nuevos recursos propios en el ámbito digital y medioambiental esencialmente). La práctica totalidad del capital movilizado en virtud de esta propuesta, por tanto, se ingresaría a través de las cantidades obtenidas de esta forma, transfiriéndose a los programas de la UE previstos genéricamente en el instrumento de recuperación. Se trata, en todo caso, de un incremento del presupuesto que tiene un carácter excepcional y temporal y que, por ello, debe destinarse exclusivamente a hacer frente a las consecuencias económicas y sociales directas de la pandemia. Esta temporalidad, no obstante, podría extenderse hasta 2058, fecha tope prevista para finalizar los reembolsos de los empréstitos (que no podrían iniciarse, según la propuesta de la Comisión, hasta el año 2028).

Por tanto, asistimos a una perspectiva de endeudamiento de la UE y de incremento del presupuesto comunitario que no tiene precedentes. Hay que tener en cuenta que se está abriendo la vía de los empréstitos para financiar una pluralidad de programas que, en conjunto, multiplica el presupuesto

⁴⁷ Vid. Comisión Europea (2020k).

⁴⁸ La elaboración de un nuevo MFP para el periodo 2021-2027 ya estaba en marcha desde 2018. Vid. Comisión Europea (2018a). Vid. también Comisión Europea (2018b) y (2019b). La crisis pandémica ha obligado a la Comisión a presentar una propuesta modificada [Comisión Europea (2020i)].

⁴⁹ Vid. Comisión Europea (2020g) y (2020h). Adviértase que esta última corrige una Comunicación de 27 de mayo.

⁵⁰ Vid. al respecto Comisión Europea (2020j). La propuesta inicial se recoge en Comisión Europea (2018c).

de la UE⁵¹. En las situaciones en la que, con anterioridad a la crisis sanitaria, se ha recurrido a los empréstitos de la UE en los mercados de capitales para prestar apoyo financiero a los Estados miembros, estos siempre han tenido un carácter muy limitado, concentrándose en el instrumento de apoyo a las balanzas de pagos y en el MEEF (el SURE ya forma parte de las medidas adoptadas en relación con la pandemia). Y nunca han tenido la forma de transferencias o subvenciones, sino de préstamos individuales. Es un triunfo de las ideas que giran en torno a la creación de instrumentos de deuda común a nivel de la UE y en un momento en el que aún no existe un Tesoro de la UE.

En efecto, la partida global prevista en el instrumento de recuperación se planifica para ser distribuida en tres bloques, destinándose 433.200 euros a ayudas reembolsables y no reembolsables, 66.800 euros a provisiones para garantías, y los restantes 250.000 euros a préstamos reembolsables (art. 3)⁵². Se trata de un aspecto muy relevante, pues, afortunadamente, a diferencia de la postura de varios Estados, ya indicada, y del propio funcionamiento del MEDE, la propuesta de la Comisión no hace descansar la ayuda financiera simplemente en préstamos, por lo que verdaderamente se está reforzando la solidaridad auténtica en la UE, más allá de la base jurídica elegida para su activación.

Por otro lado, la base jurídica elegida para adoptar el Reglamento que proyecta el instrumento de recuperación es el art. 122.2 TFUE, como ya ocurriera recientemente con SURE y, con ocasión de la crisis de 2008, con el MEEF. Una disposición, por tanto, que está permitiendo situar en el marco de la UE la ayuda financiera proyectada en relación con los Estados miembros y situando, bajo el paraguas de la solidaridad financiera, todas las medidas previstas a largo plazo, sin perjuicio de que se haya utilizado el MEDE, como ya he indicado, para actuar de forma complementaria; y sin perjuicio también de que cada programa específico requiera la utilización de otras bases jurídicas para su puesta en marcha, como ocurre con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Se trata de un aspecto destacable si lo comparamos con la crisis de 2008, pues entonces se decidió crear el MEDE y no articular la asistencia financiera fundamental a través del presupuesto de la UE con, por ejemplo, un MEEF reforzado desde el punto de vista cuantitativo, aunque entonces no habría podido tener un carácter permanente (razón por la que el MRR y, de forma más general, el instrumento de recuperación, tienen un carácter temporal). Es un

⁵¹ La propuesta de presupuesto de la UE para 2021 comunicada por la Comisión en junio cuantifica el presupuesto de la UE en 166.700 millones de euros. Pero a este importe se sumarían, consecuencia del instrumento de recuperación, 211.000 millones de euros en subvenciones y 133.000 millones en préstamos. *Vid.* Comisión Europea (2020l).

⁵² Comisión Europea (2020g). En las estimaciones iniciales de la Comisión europea, España podría recibir el 15 por 100 (77.000 millones de euros) de las transferencia directas y hasta 63.000 millones a través de los préstamos reembolsables. Globalmente, por tanto, hasta un 11 por 100 de nuestro PIB. Sería el segundo Estado más beneficiado, por detrás de Italia.

aspecto sobre el que llamó la atención el TJUE en el asunto *Pringle* (2012) cuando señaló que el art. 122.2 TFUE impide la creación de mecanismos permanentes de asistencia financiera con soporte en el Presupuesto de la UE: “tanto la naturaleza permanente del mecanismo previsto como el hecho de que sus actividades pretenden preservar la estabilidad financiera en la zona del euro en conjunto no permitirían que tal acción de la Unión se llevara a cabo con fundamento en dicha disposición del Tratado FUE” (FJ 65)⁵³. Si algo ha quedado claro, es que es necesario reformar los tratados para crear instrumentos similares al instrumento de recuperación que tengan un carácter permanente.

Lo cierto es que, con ocasión de la anterior crisis financiera, hubo un fuerte debate en torno a la compatibilidad con los tratados de los instrumentos de asistencia financiera cuando se decidió crear el MEDE. No se trataba únicamente de precisar el ámbito de aplicación del art. 122.2 TFUE, sino también de velar por el respeto de otras disposiciones de los Tratados, especialmente del art. 125 TFUE (no corresponsabilidad financiera o cláusula *no bail out*)⁵⁴. Sin embargo, el debate político desarrollado en torno a la puesta en marcha del instrumento de recuperación ha soslayado casi completamente este problema. El escollo fundamental que nos hemos encontrado en el camino hacia su aprobación ha sido, no tanto la compatibilidad (con el Derecho de la UE) de la creación de instrumentos de asistencia temporal que impliquen (además de préstamos) transferencias directas sin reembolso en favor de los Estados miembros financiadas con empréstitos comunes a contraer por la Comisión europea (coronabonos), sino finalmente su volumen. Solo los frugales se mostraban verdaderamente en contra de las subvenciones. No obstante, más allá del debate político cabría preguntarse si es posible dudar de la compatibilidad con el Derecho de la UE de un instrumento de estas características, aspecto que desborda estas páginas pero sobre el que se ha debido de pronunciar el Servicio Jurídico del Consejo, no encontrando ningún problema al respecto⁵⁵.

⁵³ Como se recordará, el TJUE excluyó la aplicación del párrafo 1 del art. 122 TFUE como base jurídica apropiada para crear instrumentos de asistencia financiera de estas características: “Como quiera que el art. 122 TFUE, apartado 1, no constituye una base jurídica apropiada para una eventual asistencia financiera de la Unión a los Estados miembros que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación” (FJ 116).

⁵⁴ También se ha cuestionado la compatibilidad con el Derecho de la UE de los programas de compras de deuda soberana en los mercados secundarios puestos en marcha por el Banco Central Europeo, propiciando nuevas intervenciones del TJUE [*Gauwailier* (2015) y *Weiss* (2018)] que han descartado tal incompatibilidad. *Vid.* al respecto Capeta (2018). Sobre la última parte de esta problemática derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 5 de mayo de 2020 *vid.* Bursi (2020) y Galetta y Ziller (2020).

⁵⁵ *Vid.* <https://elpais.com/espana/2020-07-01/los-juristas-del-consejo-de-la-ue-avalan-el-fondo-europeo-de-recuperacion.html>. Sobre esta cuestión ya ha tenido ocasión de pronunciarse la doctrina. Así, para Goldmann (2020) los coronabonos no serían realmente eurobonos ya que no implicarían una mutualización de la deuda sino deu-

Con independencia de ello, el instrumento de recuperación es una propuesta compleja que no pretende actuar a través de un único programa. Es una propuesta articulada en torno a tres pilares⁵⁶.

das mutuas, es decir, no estamos en presencia de contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto de la UE, sino de empréstitos contraídos por la UE como forma de financiar proyectos comunes. Como ha señalado Ruthardt (2020), bajo esta óptica la cuestión consiste en saber en qué medida los coronabonos pueden constituir garantías financieras mutuas en beneficio de un proyecto específico común, de acuerdo con el art. 125.1 TFUE (p. 345).

El TJUE ha interpretado el art. 125 TFUE en relación con el MEDE en el asunto *Pringle* (2012) señalando al respecto que, los instrumentos de asistencia financiera no presentan incompatibilidades con el Derecho de la UE siempre que “las condiciones asociadas a esa asistencia sean apropiadas para incitar a este último a poner en práctica una política presupuestaria sana” (FJ 137), lo que obliga a aplicar una cierta condicionalidad y una vigilancia al Estado miembro beneficiario de la asistencia, aspecto presente en el instrumento de recuperación, como se expondrá en las páginas finales de este trabajo. Todo ello sin olvidar que el análisis realizado por el TJ se refería al MEDE, y a instrumentos de asistencia basados en préstamos financiados por los propios Estados miembros (el MEDE no prevé actuaciones a través de contribuciones financieras en favor de los Estados miembros entiéndase, subvenciones o transferencias directas).

En esta misma sentencia el TJUE añadió que “no se prohíbe la concesión de una asistencia financiera por uno o varios Estados miembros a un Estado miembro que siga siendo responsable de sus propios compromisos frente a sus acreedores” (FJ 137). En sentido contrario, si un Estado miembro deja de ser responsable de sus propios compromisos frente a sus acreedores, estaríamos violando el art. 125 TFUE al poner en marcha un instrumento de asistencia financiera. Pero, como indicaba, esta interpretación no se refería a los instrumentos creados al amparo del art. 122.2 del TFUE, como el instrumento de recuperación, con objeto de conseguir ingresos extraordinarios para financiar el presupuesto de la UE y, de este forma, poner en marcha instrumentos de asistencia financiera que pueden considerarse proyectos específicos para paliar de forma conjunta las consecuencias generadas por la pandemia. Es una interpretación que sitúa en el contexto del análisis de un instrumento concreto, como el MEDE, basado en la concesión de préstamos individuales a un Estado miembro concreto en el contexto de una crisis financiera como la de 2008. No obstante, si lo quisiéramos hacer extensible, es evidente que existe una cierta responsabilidad de los Estados miembros, futuros beneficiarios de las ayudas del instrumento de recuperación, en su condición de miembros de la UE respecto de los futuros prestamistas; y en su condición de beneficiarios de las ayudas, de acuerdo con los procedimientos específicos creados con el MRR para la aprobación y vigilancia de las ayudas, y en el marco de los procedimientos más generales del Semestre europeo.

De forma más concreta, en relación con el art. 122.2 TFUE, el Tribunal General de la UE ha recordado algunos pasajes del asunto *Pringle* (2012) y ha añadido que esta disposición permite conceder una ayuda puntual a un Estado miembro en determinadas condiciones. Lo que no permite esta disposición, según el TG, es crear mecanismos que puedan servir para justificar un abandono de la deuda, aunque solo fuese por el carácter general y permanente de tal mecanismo (As. *Anagnostakis c. Comisión* (2015)). La sentencia fue confirmada por el Tribunal de Justicia en casación en el asunto *Anagnostakis c. Comisión* (2017)). Pero ¿emitir deuda por la UE implica un abandono de deuda por los Estados miembros? Es una pregunta retórica.

⁵⁶ En conjunto el instrumento permitirá financiar las siguientes medidas siempre que estén relacionadas con la pandemia (art.2):

El primer pilar se dirige al apoyo a los Estados miembros con inversiones y reformas, incluyendo las transiciones verde y digital, así como cuatro actuaciones fundamentales a través del FEADER; el Fondo de transición justa; la nueva iniciativa REACT-UE; y, especialmente, a través del nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En todo caso, entre REACT-UE y el MRR absorben 610.000 millones del total propuesto por la Comisión. En el caso de REACT-UE se trata de incorporar 55.000 millones de euros adicionales, en el marco de la política de cohesión hasta 2022 para actuaciones a corto plazo en relación con el mercado laboral, la asistencia sanitaria y el apoyo a las pymes.

El segundo pilar se dirige a incentivar inversiones privadas, con la intervención del BEI y otros socios financieros públicos. Plantea un nuevo instrumento de apoyo a la insolvencia, actualizar Invest-EU y crear una nueva facilidad de inversiones estratégicas dentro de la anterior.

El tercer pilar, denominado “lecciones de la crisis” afecta especialmente al sector de la salud, creando un nuevo programa (*EU4Health*) y, al tiempo, pretende reforzar el mecanismo de protección civil (*RescEU*) y *Horizon Europe*, además de otras acciones propias de la actuación exterior o la ayuda humanitaria.

“a) medidas para restaurar el empleo y la creación de puestos de trabajo, así como para restaurar los sistemas de asistencia sanitaria;

b) reformas e inversiones para revitalizar el potencial de crecimiento, reforzar la cohesión entre los Estados miembros y aumentar su resiliencia;

c) medidas de apoyo a las empresas afectadas por el impacto económico de la pandemia, en particular las que beneficien a las pequeñas y medianas empresas, incluida la inversión financiera directa en dichas empresas;

d) medidas de apoyo a empresas económicamente viables que hayan visto menoscabada su solvencia debido al impacto de la pandemia de COVID-19, incluida la inversión financiera directa en dichas empresas;

e) medidas para reforzar la autonomía estratégica de la Unión en las cadenas de suministro esenciales, incluida la inversión financiera directa en empresas;

f) apoyo a la investigación y la innovación en respuesta a la pandemia de COVID-19;

g) medidas de apoyo para aumentar el nivel de preparación de la Unión frente a las crisis y permitir una respuesta rápida y efectiva de la Unión cuando se produzcan emergencias graves; esto incluye mejorar la resiliencia estratégica de los sistemas de salud de la Unión a fin de permitir una respuesta rápida y eficaz en la Unión en caso de que surja una nueva crisis sanitaria transfronteriza; entre estas medidas se incluye el almacenamiento de suministros y material médico esencial y la adquisición de las infraestructuras necesarias para mantener unos niveles adecuados de productos sanitarios y medicamentos relevantes en caso de crisis;

h) medidas de apoyo para garantizar que una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático no se vea minada por la pandemia de COVID-19;

i) medidas de apoyo para abordar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural.

El Instrumento también apoyará a los países socios en el contexto de esta crisis a fin de restablecer y reforzar sus relaciones comerciales y económicas con la Unión y de consolidar su resiliencia”.

De todas las medidas propuestas, la más voluminosa se refiere a la creación del nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, el mecanismo o MRR), al que la Comisión europea pretendía destinar 560.000 millones (603.000 millones de euros en precios corrientes) en su doble vertiente de transferencias directas o subvenciones (310.000 millones, 335.000 en precios corrientes) y de préstamos (250.000 millones, 268.000 en precios corrientes)⁵⁷. Ello implica, por tanto, que todo el importe destinado a préstamos será canalizado a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Dirigido a todos los Estados miembros, pero especialmente a los más afectados por la crisis sanitaria, es un programa al servicio de la cohesión económica y social (razón por la que la base jurídica del Reglamento es el art. 175.3 TFUE) que se conecta con la transición ecológica y digital⁵⁸. Es un mecanismo temporal que preveía inicialmente un periodo de disponibilidad máximo del fondo de cuatro años (hasta diciembre de 2024), sin perjuicio de que las contribuciones financieras tenían un periodo de disponibilidad de dos años (art. 11). En su propuesta, la Comisión configura el MRR como un instrumento de apoyo a las inversiones a largo plazo. Para actuaciones en un plazo menor, considera que el objetivo de apoyo se cumple a través de REACT-UE, SURE y otras medidas ya adoptadas, declarando su carácter complementario.

Desde el punto de vista operativo, el MRR se incardina en el marco del Semestre europeo. Ello conlleva la necesidad de elaborar planes de recuperación y resiliencia, como anexo a los programas nacionales de reforma habituales, en los que los Estados deben recoger planes de reforma e inversiones para un periodo de cuatro años. La evaluación del cumplimiento de los compromisos contraídos la realiza la Comisión Europea en el marco normal del Semestre europeo. Por esta razón, los Estados beneficiarios deben presentar informes trimestrales sobre los avances realizados (art. 20). En definitiva, en el debate acerca de la imposición de condicionalidad para poder ser beneficiario de las ayudas, el mecanismo pone en pie una serie de exigencias que se corresponden con el cumplimiento de las previsiones de reformas e inversiones previstas en su plan de recuperación y resiliencia. El incumplimiento de

⁵⁷ Comisión Europea (2020e).

⁵⁸ El art. 4 de la propuesta establece que “1. El objetivo general del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia será promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión, mejorando la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros, mitigando las repercusiones sociales y económicas de la crisis y apoyando las transiciones ecológica y digital, contribuyendo de esta forma a restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la Unión, fomentar la creación de empleo tras la crisis de la COVID-19 y promover el crecimiento sostenible. 2. Para lograr este objetivo general, el objetivo específico del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia será proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los objetivos intermedios y las metas de reforma e inversión establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia. Se perseguirá este objetivo específico en estrecha cooperación con los Estados miembros en cuestión”.

las mismas puede generar una suspensión del pago de la totalidad o parte de la contribución financiera (art. 19.4) que, de persistir, conduciría a la anulación de la contribución financiera concedida a dicho Estado (art. 19.6).

Como puede observarse, se trata de un planteamiento completamente diferente al derivado de la aplicación del MEDE tanto desde el punto de vista de la ayuda recibida (del presupuesto de la Unión directamente) como de los aspectos institucionales que giran en torno a su puesta en marcha y a la vigilancia del cumplimiento de los compromisos, siempre en el marco estricto de la UE a través del Semestre europeo. Un instrumento que, así diseñado, habría permitido alejar las críticas que hemos lanzado al MEDE desde su creación y que, desde este punto de vista, merece una valoración muy positiva.

Por último, al tiempo que se crea el mecanismo, se propone también, con carácter complementario, la creación de un instrumento de apoyo técnico con objeto de ofrecer a los Estados miembros la capacidad institucional y administrativa necesaria para desarrollar y ejecutar reformas. Se trata de prestarles ayuda en la preparación y ejecución de los planes de recuperación y resiliencia en el marco del MRR. Se dota con 864 millones de euros para el periodo 2021-2027, pero este instrumento no representa ninguna novedad⁵⁹. Es el sucesor del programa de apoyo a las reformas estructurales (SRSP o PARE) y estaba también previsto en la propuesta de la Comisión de 2018 relativa a un nuevo programa de apoyo a las reformas estructurales para el periodo 2021-2027, previéndose una dotación entonces de 840 millones de euros.

2.2.2. *El contexto previo a la crisis sanitaria*

Entender completamente esta propuesta requiere tener en cuenta tanto el proceso de profundización de la UEM en el que nos encontramos inmersos desde hace años, como la negociación de un nuevo MFP para el periodo 2021-2027.

En efecto, por un lado, la elaboración de las propuestas mencionadas afecta sobremanera al debate, iniciado hace dos años, relativo a la elaboración del marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027. Partiendo de una situación en la que el MFP para el periodo 2014-2020 fijaba su límite máximo en el 1 por 100 de la renta nacional bruta de la UE, la Comisión lanzó una propuesta de MFP para el siguiente periodo incrementando levemente el presupuesto de la UE (1,11 por 100 de la RNB) en un contexto de consumación del BREXIT. A finales de 2019 aún no se había conseguido un acuerdo. El Parlamento europeo llegó a plantear incrementar el MFP hasta el 1,3 por 100 RNB. La presidencia finlandesa intentaba alcanzar un acuerdo rebajando la propuesta de la Comisión⁶⁰.

⁵⁹ *Vid.* la propuesta de Reglamento en Comisión Europea (2020f).

⁶⁰ Pueden consultarse todos los documentos en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>

Es en este difícil contexto de negociación en el que se presenta también la pandemia. La propuesta de la Comisión dirigida a establecer un instrumento de recuperación supone modificar su propuesta de MFP prácticamente duplicando el MFP vigente en 2020, hasta alcanzar el 2 por 100 de la RNB de la UE, si incluimos *Next generation*. Un incremento que tiene ciertamente un carácter temporal y que no puede financiarse a través de los recursos propios (ni siquiera incluyendo el proyectado incremento de los recursos propios de la UE mediante la introducción de nuevas figuras impositivas) ni de las contribuciones nacionales al presupuesto. Pero un incremento considerable que no tiene parangón en la práctica comunitaria. Esta crisis sanitaria, por tanto, ha empañado el verdadero debate en torno al MFP aplicable a una situación de normalidad en una Unión Europea post-BREXIT de veintisiete Estados.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta el marco existente en la UE a finales de 2019 en relación con la profundización de la UEM, para lo que habría que remontarse a 2015, momento en el que se lanzó el informe de los cinco presidentes “Realizar la Unión económica y monetaria europea”⁶¹. Este informe estableció una hoja de ruta (anexo 1) en la que se detallaban dos fases, en realidad tres, de cara a culminar todo el proceso en 2025. Durante la primera etapa (1 de julio de 2015-30 de junio de 2017) que denominaron “profundización en la práctica” no se ambicionaban grandes reformas y las medidas a adoptar suponían una utilización del marco jurídico que proporciona actualmente el Derecho originario, permitiendo “fomentar la competitividad y la convergencia estructural, completar la Unión financiera, lograr y mantener unas políticas presupuestarias responsables a nivel nacional y de la Zona del euro y fomentar el control democrático” (p. 5). En ejecución de este mandato, la Comisión europea presentó un primer paquete de medidas en octubre de 2015, con objeto de iniciar la primera fase, actuando esencialmente sobre la Unión bancaria, la representación exterior de la Unión, el Semestre europeo y mediante la creación del Consejo fiscal europeo consultivo⁶².

La segunda etapa (“realización de la UEM”), sin embargo, no fue entonces diseñada de forma clara y requería una concreción que se vinculó a la elaboración por la Comisión de un libro blanco en la primavera de 2017, efectivamente presentado el 31 de mayo de 2017⁶³. Se trata de un documento

⁶¹ *Informe (2015)*. Este informe abrió un debate que apuntaba a la Zona del euro y sus diecinueve Estados participantes especialmente, pretendiendo actuar por etapas en cuatro frentes paralelos: avanzar hacia una Unión económica auténtica, hacia una Unión financiera (Unión Bancaria y Unión de Mercados de Capital), hacia una Unión presupuestaria y, en último término, hacia una Unión política.

⁶² Una explicación del conjunto de propuestas adoptadas se encuentra en Comisión Europea (2015a). La creación del Consejo fiscal europeo de carácter consultivo fue inmediata (Decisión 2015/1937). La Comisión acompañó esta Decisión de una Recomendación [Comisión Europea (2015b)] para la creación de Consejos nacionales de competitividad en la Zona del euro, que ha dado lugar, ya en el otoño de 2016, a la aprobación de la Recomendación del Consejo (2016/C 349/01).

⁶³ Comisión Europea (2017a).

de reflexión que ofrece opciones para ahondar la Unión financiera y la Unión fiscal, al tiempo que aspira a consolidar la rendición de cuentas democrática y reforzar las instituciones de la zona del euro. El objetivo es conseguir estos objetivos en dos subfases. La primera, hasta finales de 2019, centrada en la profundización de la Unión financiera. La segunda, en el horizonte 2025, se dirige a completar la arquitectura de la UEM.

En consecuencia, en diciembre de 2017 la Comisión lanzó un nuevo paquete de propuestas entre las que incluyó la Comunicación *nuevos instrumentos presupuestarios para la zona del euro estable dentro del marco de la Unión*⁶⁴, planteando la creación de nuevos instrumentos presupuestarios pensados esencialmente para la zona del euro pero integrados como una línea presupuestaria dentro del Presupuesto de la UE, aunque se recurriera a financiación externa. Las propuestas concretas fueron presentadas en mayo de 2018, poco después de iniciar igualmente el debate sobre el nuevo marco financiero plurianual, y pretendían poner en pie dos nuevos instrumentos presupuestarios⁶⁵.

Por un lado, planteaba la puesta en marcha de una Función europea de estabilización de las inversiones (FEEI)⁶⁶: “la FEEI proporcionará asistencia financiera en forma de préstamos y bonificaciones de intereses para la realización de inversión pública a los Estados miembros que estén experimentando una gran perturbación asimétrica” (art. 1.2). La base jurídica utilizada (art. 175.3 TFUE) pone de manifiesto que es un instrumento al servicio de la cohesión en la UE, si bien “al margen de los fondos estructurales” (*vid.* p. 3 de la propuesta). Es un mecanismo al que pueden acudir los Estados miembros del grupo del euro y los Estados miembros que participen en el Mecanismo de Tipos de cambio II (Dinamarca). Bajo este mecanismo podrían llegar a concederse, en conjunto, préstamos por importe hasta 30.000 millones de euros. La financiación de este instrumento se basa en la idea “*back to back*”; es decir, la Unión Europea puede endeudarse en los mercados financieros o en las entidades financieras para hacer préstamos a los Estados miembros (art. 12). La propuesta prevé la creación de un Fondo de apoyo a la estabilización que podrá utilizarse para el pago de las bonificaciones de intereses de los préstamos. Este fondo está planificado para ser financiado con contribuciones de los Estados miembros.

Por otro lado, planteaba también el refuerzo del ya vigente programa de apoyo a las reformas estructurales previsto en el Reglamento 2017/825, re-

⁶⁴ Comisión Europea (2017b).

⁶⁵ Para un análisis de las principales propuestas lanzadas con anterioridad al inicio de la presente pandemia *vid.* Olesti Rayo (2019). Para este autor las propuestas eran modestas en sus planteamientos, pero también un primer paso para poder dotarse de instrumentos con entidad suficiente para permitir la aplicación de políticas anti cíclicas para hacer frente a una crisis económica (p. 249).

⁶⁶ *Vid.* Comisión Europea (2018d).

forzando también la asistencia técnica a partir de 2020⁶⁷. Al igual que en el caso anterior, se configura como un instrumento de cohesión, por lo que se utiliza el art. 175.3 TFUE como base jurídica. No obstante, en este caso se añade el art. 197.2 TFUE, en la medida en que este instrumento tiene también por objeto reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros. Estaba previsto dotar a este programa con 25.000 millones de euros para los tres instrumentos que contiene: una herramienta operativa de reforma; un instrumento de apoyo técnico; y un mecanismo de convergencia para la preparación a la incorporación a la zona del euro.

El primero de los contenidos mencionados, no obstante, es el más relevante (herramienta operativa de reformas) y se propone una dotación de 22.000 millones de euros para proporcionar a los Estados miembros sin distinción “incentivos financieros con vistas a alcanzar los objetivos intermedios y las metas de las reformas estructurales establecidos en los compromisos de reforma adoptados por los Estados miembros con la Comisión” (art. 5). En definitiva, prestar asistencia financiera a los Estados miembros con objeto de que poder realizar las reformas necesarias y comprometidas en el marco del Semestre europeo; una deuda pendiente en el diseño de la política económica de la Unión Europea. Se trata de una contribución financiera de la Unión con cargo al Presupuesto común que no requiere cofinanciación nacional. Los Estados interesados deben presentar una propuesta de compromisos de reforma y, en caso de ser aceptada y de recibir la asistencia financiera prevista, utilizarán los actuales programas nacionales de reforma (PNR) como instrumento de comunicación a la Comisión de los avances que vayan realizando.

Teniendo en cuenta los rasgos generales expuestos de las nuevas figuras que proyectaba la Comisión europea, el MRR podría ser considerado una transformación cualitativa y cuantitativa, aunque temporal, del proyectado objetivo de introducir nuevos instrumentos presupuestarios para apoyar las reformas e inversiones de los Estados miembros en el marco del Semestre europeo. Una superación espectacular desde el punto de vista cuantitativo del programa de apoyo a las reformas y de la función europea de estabilización de las inversiones producida como consecuencia de las nuevas circunstancias generadas por la pandemia.

Han sido las nuevas circunstancias las que han obligado a la Comisión a variar su programa de trabajo y las medidas expuestas que ya había propuesto. La propuesta de MRR altera muchas planificaciones desde este punto de vista, por lo que se ha procedido a retirar la propuesta de programa de apoyo a las reformas estructurales, siendo sustituida por el MRR. Como no podía ser de otra forma, se sustituye también la propuesta de Reglamento relativo a un marco de gobernanza del instrumento de convergencia y competitividad para la zona del euro, previsto en el marco del Programa de Apoyo a las Re-

⁶⁷ *Vid.* Comisión Europea (2018e).

formas⁶⁸. La Comisión, no obstante, no se ha pronunciado aún sobre la propuesta de creación de la FEELI, aunque no tiene sentido mantener tampoco la propuesta para los cuatro próximos años.

Por último, es preciso tener en cuenta la vinculación del instrumento de recuperación con el Pacto verde y la agenda digital de la UE en cuanto a buena parte de las medidas subvencionables por el nuevo instrumento. Sobre este aspecto me limitaré a recordar lo señalado por la Comisión días antes de empezar a adoptar medidas de urgencia en relación con la actual pandemia con ocasión de su *Comunicación sobre el examen de la gobernanza económica*⁶⁹:

“Esta situación debe analizarse a la luz del objetivo de mayor calado que se precisa en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible: generar un nuevo modelo de crecimiento que respete las limitaciones de nuestros recursos naturales y asegure la creación de empleo y una prosperidad duradera en el futuro. Concretamente, este objetivo se ha trasladado al Pacto Verde Europeo y a la Comunicación sobre una Europa social fuerte para unas transiciones justas, que perfilan una estrategia de crecimiento sostenible dirigida a convertir a la UE en el primer bloque continental climáticamente neutro, eficiente en el uso de los recursos y preparado para la era digital, sin menoscabo de la justicia social. La consecución de esos objetivos requerirá un cuantioso volumen de inversiones públicas y privadas adicionales a lo largo de un periodo prolongado. Estas ambiciones se compadecen con el compromiso europeo de situar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el centro de las decisiones y las acciones de la UE”.

Con el nuevo instrumento de recuperación podríamos contar con recursos suficientes para desarrollar, al menos en parte, el cuantioso volumen de inversiones al que se refiere la Comisión europea.

2.2.3. *El acuerdo político final*

La aprobación de una propuesta de esta envergadura requeriría aunar consensos de la forma más amplia posible. Conviene no olvidar que la adopción del paquete global implica aprobar un nuevo marco financiero plurianual, una nueva Decisión sobre recursos propios y el propio instrumento de recuperación. Ello exige el acuerdo del Parlamento europeo y de todos los Estados miembros. Por un lado, el Parlamento europeo debe dar su aprobación al marco financiero plurianual (art. 312 TFUE), además de utilizarse el procedimiento legislativo ordinario para poner en marcha el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (art. 175.3 TFUE). Por otro lado, aunque el procedimiento del art. 122.2 TFUE resulte menos complejo, los Estados miembros, a su vez, deben mostrarse unánimes para hacer prosperar una nueva Decisión sobre recursos propios (art. 311.3 TFUE).

⁶⁸ Comisión Europea (2019a).

⁶⁹ Comisión Europea (2020a).

Desde la presentación de la propuesta por la Comisión Europea, aunque ya antes, resultaba claro que el acuerdo político en torno al instrumento de recuperación estaba lejos de alcanzarse. Por esta razón, sin perjuicio de encuentros previos y simultáneos de distinta naturaleza, el 8 de julio de 2020 tuvo lugar una cumbre institucional para acercar posiciones entre los presidentes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, junto a la Presidencia del Consejo (Alemania). Como puede observarse, se trataba de incorporar al Parlamento europeo al debate político porque, siendo su posición fundamental desde el punto de vista de la aprobación del paquete global, hasta entonces había sido relegado de la negociación, aspecto sobre el que llamó la atención el propio Parlamento europeo⁷⁰.

La posición del Parlamento Europeo se encuentra muy próxima de la propuesta presentada por la Comisión. Apoya la creación de un instrumento de recuperación gestionado por esta y muy centrado en subvenciones que, al tiempo, no implique un incremento de cargas para las haciendas públicas de los Estados miembros. Por esta razón, para el PE resulta imprescindible un MFP adecuado, además de recurrir al sistema de empréstitos para financiar el instrumento de recuperación, la modificación del sistema de recursos propios y la introducción de nuevos ingresos por esta vía para el presupuesto de la UE⁷¹. Estas ideas deben ser retenidas y pueden tener un peso esencial de cara a la negociación institucional que debe producirse en el último trimestre de 2020, una vez cerrado el acuerdo político entre los Estados miembros, colocando en una difícil posición al Parlamento Europeo aunque, a pesar de las circunstancias, parece estar dispuesto a mantenerse firme. En efecto, una vez cerrado el acuerdo político entre los Estados miembros en julio, inmediatamente ha manifestado que “Recuerda que las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el MFP no representan nada más que un acuerdo político entre los jefes de Estado o de Gobierno; subraya que el Parlamento no pondrá su sello como “hechos consumados” y que está preparado para denegar su apro-

⁷⁰ “*The participants stressed that it would be essential that Heads of State and Government reach agreement during this European Council meeting in order to allow for the interinstitutional negotiations to start. They further exchanged views on the main elements that will structure the discussion. President Sassoli presented in the discussion the main conditions of the Parliament for its approval*” [Read-out (2020)]. Vid. Parlamento Europeo, *Acta literal de los debates*, 8 de julio de 2020, pp. 63 y ss.

Con anterioridad el PE ya había advertido a la Comisión en los siguientes términos: “Recuerda que el Parlamento debe dar su aprobación al MFP; alerta a la Comisión contra la presentación de un MFP revisado en el que el plan de recuperación sea financiado en detrimento de programas existentes y futuros; alerta a la Comisión contra la tentación de crear instrumentos presupuestarios sin la participación del Parlamento y, por tanto, eludiendo el control democrático; recuerda la posibilidad que ofrece el art. 324 del TFUE en este sentido; manifiesta su determinación de rechazar cualquier propuesta que no cumpla estas normas; recuerda que el Parlamento no dará su aprobación al MFP sin un acuerdo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión” [Parlamento Europeo (2020)].

⁷¹ Vid. apartados 16 y ss. de la Resolución del Parlamento Europeo (2020).

bación al MFP hasta que se alcance un acuerdo satisfactorio en las próximas negociaciones entre el Parlamento y el Consejo; recuerda que los cuarenta programas financiados bajo el MFP han de ser aprobados por el Parlamento en su calidad de colegislador” [Parlamento Europeo (2020b)].

Desde el punto de vista de los Estados miembros, el persistente desacuerdo reinante trató de aplacarse por el Presidente del Consejo Europeo en varias ocasiones durante el mes de julio de 2020. En primer término, con una propuesta de compromiso lanzada el día 10 resumida en los términos convergencia, resiliencia y transformación: “*repairing the damage caused by Covid-19, reforming our economies, remodelling our societies*”⁷². En segundo término, con ocasión de la Cumbre celebrada entre los días 17 y 21 de julio. A la postre, se ha conseguido un acuerdo, gracias a la rebaja escalonada de las pretensiones iniciales, en los siguientes términos que aparecen precisadas en las Conclusiones del Consejo Europeo.

1.- *Rebaja del Marco Financiero Plurianual y mantenimiento, y posterior incremento, de los reembolsos.* En efecto, ya en su propuesta de 10 de julio el Presidente del Consejo Europeo ofreció un acuerdo que implicaba incluir varias concesiones a los Estados más reticentes, propuesta que finalmente ha sido aceptada. Por un lado, rebajando la propuesta de la Comisión relativa al MFP, desde los 1,1 billones hasta 1,074 (descontando el coste del instrumento de recuperación y de la triple red de seguridad) lo que implica disminuir la práctica totalidad de las partidas del presupuesto de la UE, salvo la rúbrica relativa a la cohesión y la resiliencia⁷³. Por otro lado, manteniendo los reembolsos (*rebates*) en favor de Alemania y los cuatro Estados “frugales” que inicialmente se había previsto eliminar. Si la partida inicialmente manejada ascendía a 45.300 millones de euros para los siete años del MFP, el endurecimiento de las negociaciones durante el Consejo Europeo les ha servido (no a Alemania) para conseguir 8.000 millones adicionales en dos fases: primero, en una propuesta intermedia del Presidente del Consejo Europeo recogida en un *Non paper* de 18 de julio, consiguieron 100 millones de euros anuales adicionales (lo que suponía un ahorro total de 46.000 millones en siete años para estos Estados); segundo, en el acuerdo final. De esta forma, el ahorro de estos Estados durante el MFP 2021-2017 ascenderá a 53.221 millones de euros (27.524 para Suecia, Países Bajos, Dinamarca y Austria). Cinco días de reunión (o cuatro días y cuatro noches) para 8.000 millones de euros adicionales.

2.- *Introducción de nuevos recursos propios para el presupuesto de la UE.* El presidente del Consejo Europeo también propuso una aceleración en la introducción de nuevos recursos propios del presupuesto de la UE en 2021, centrados en imposiciones sobre los residuos plásticos, carbono y el gravamen digital. El acuerdo alcanzado prevé efectivamente la introducción en

⁷² *President Charles Michel presents his proposal for the MFF and the recovery package*, Consejo de la UE, Press, Declaraciones y comentarios 481/20, 10 de julio de 2020.

⁷³ Se han quedado en el camino 25.000 millones de euros. Para una primera estimación *vid.* Bar (2020).

enero de 2021 de un impuesto sobre el plástico no reciclado, solicitando a la Comisión que presente propuestas con el objetivo de introducir en 2023 figuras impositivas en el ámbito de las emisiones de carbono, régimen de comercio de derechos de emisión y para la puesta en marcha de un impuesto digital, y en relación con otras materias, como un futuro impuesto a las transacciones financieras. Todo ello con el objetivo de poder realizar reembolsos anticipados de los empréstitos contraídos en el marco del instrumento de recuperación (p. 64).

3.- *Un instrumento de recuperación dotado con 750.000 millones de euros destinado a subvenciones y préstamos financiado mediante el endeudamiento de la UE.* Las diversas propuestas lanzadas por el presidente del Consejo Europeo a lo largo del mes de julio insistían en mantener las cifras iniciales propuestas por la Comisión Europea para el instrumento de reconstrucción. Este empeño se ha conseguido finalmente solo en parte porque, si bien se ha conseguido mantener intacto el importe total del instrumento en 750.000 millones, se ha alterado considerablemente la distribución entre subvenciones y ayudas. El acuerdo final ha provocado un movimiento de 110.000 millones de euros desde la partida de subvenciones a la de préstamos, quedando casi igualadas (390.000 y 360.000 respectivamente)⁷⁴. La totalidad de los préstamos se canalizan, como estaba previsto inicialmente, a través del MRR.

Lo que ocurre es que se ha producido una descompensación de las previsiones iniciales. Si en la propuesta de la Comisión relativa al MRR debían destinarse globalmente 560.000 millones de euros a este instrumento, el acuerdo final eleva su cuantía a 672.500 millones de euros. Pero el resultado es menos favorable, aunque las cifras globales puedan inducir a una lectura diferente. Tan solo se ha conseguido elevar en 2.500 millones de euros la partida destinada a subvenciones del MRR. Sin embargo, se eleva en 110.000 millones la partida destinada a préstamos. Y todo ello tiene un coste adicional sobre el conjunto de programas distintos al MRR que integran el instrumento de recuperación.

En efecto, en conjunto, se han restado 112.500 millones en concepto de subvenciones destinadas a todos ellos, que recibirán un aporte de 77.500 millones. En consecuencia, no se creará el instrumento de apoyo a la insolvencia y *Horizon*, *InvestEU*, Desarrollo rural y el Fondo de transición justa sufren recortes considerables⁷⁵. No obstante, siempre se podrá recurrir al presupuesto

⁷⁴ En la propuesta intermedia del presidente del Consejo Europeo, sin embargo, ya se ofreció una primera alteración del reparto entre subvenciones y préstamos por importe de 50.000 millones de euros. De esta forma, las subvenciones pasarían a contar con un presupuesto plurianual de 450.000 millones (en lugar de los 500.000 propuestos por la Comisión) en perjuicio de buena parte de las medidas previstas en el instrumento de recuperación.

⁷⁵ En la propuesta intermedia del Presidente del Consejo Europeo, sorprendentemente, se incrementaban las subvenciones previstas en el mecanismo de recuperación y resiliencia, que sería el gran beneficiado de la nueva propuesta. El MRR se incrementaría en 15.000 millones de euros en concepto de subvenciones, contando

ordinario para compensar estos recortes. Así se ha previsto en relación con *ReactEU* y *Health*, que consiguen incluso incrementar su volumen gracias a los aportes del presupuesto de la UE distintos al instrumento de recuperación. Pero, lógicamente, a costa de otras partidas presupuestarias, como la PAC. En resumen, si la propuesta inicial de la Comisión europea situaba el MRR como eje central del instrumento de recuperación, la reducción de las subvenciones acentúa aún más esta consideración.

4.- *Criterios de asignación y plazos*. La propuesta de 10 de julio ofrecía también introducir algunos cambios adicionales en el sistema de asignación del MRR que han sido aceptados finalmente, de tal forma que el 70 por 100 debe comprometerse en 2021 y 2022, de acuerdo con los criterios de asignación de la Comisión (población, PIB y tasa de desempleo), pero el 30 por 100 restante se comprometerá en 2023 teniendo en cuenta un nuevo criterio que sustituye al de desempleo: la caída del PIB en 2020 y 2021. Ello supone también, por tanto, reducir el plazo de asignación a tres años.

Adicionalmente, también se adelanta en dos años (2026) el plazo de amortización de los empréstitos a contraer por la Comisión europea para financiar el instrumento, con objeto de que se pueda empezar a amortizar dentro del MFP 2021-2027, manteniendo la fecha de 31 de diciembre de 2058 como plazo máximo de amortización en los mercados de capital.

5.- *Gobernanza*. Junto a la discusión sobre la distribución entre subvenciones y préstamos del instrumento de recuperación, otro eje central del debate ha girado en torno a la gobernanza y la condicionalidad vinculada al MRR. En su propuesta inicial, la Comisión Europea situaba la aprobación y gestión del nuevo programa en el marco habitual del Semestre europeo, con la variante añadida de elaborar un plan de reconstrucción y resiliencia (PRR) anejo a los Programas Nacionales de Reforma de los Estados beneficiarios. La Comisión se configuraba como la responsable de la aprobación de los PRR y de su seguimiento, a través de un procedimiento de Comitología en el que, mediante decisiones de ejecución, evaluaría los PRR presentados y aprobaría o suspendería los reembolsos en función del respeto de los objetivos intermedios por parte de los Estados, pudiendo llegar a anular la contribución financiera en casos extremos. Desde este punto de vista, el Parlamento Europeo y el Consejo debían ser informados de los PRR que se aprobaran. No obstante, el art. 9 de la propuesta incluyó también “medidas de vinculación del mecanismo a una buena gobernanza económica”, lo que permitía al Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, suspender el periodo de adopción de Decisiones e incluso los pagos (sin efectos retroactivos) en caso de incumplimientos significativos.

con 325.000 millones. Sin embargo, ya preveía, como no podía ser de otra forma con las cifras que se manejaban, recortar las subvenciones a través de *React*, Desarrollo rural, *Horizon*, *Health*, *Invest EU* y eliminar el instrumento de apoyo a la insolvencia, como así ha ocurrido.

Esta parte de la propuesta de la Comisión, sin embargo, recibió múltiples recelos por parte de los mismos Estados. De hecho, el presidente del Consejo Europeo se vio obligado a introducir elementos vinculados a la gobernanza en sus propuestas ante la Cumbre de julio. Desde este punto de vista en su propuesta de 10 de julio definió un modelo que permitía otorgar un mayor peso a los Estados miembros (Consejo Europeo o Ecofin) en detrimento de la Comisión. En su propuesta intermedia, aunque no precisada, añadía una nueva figura que definió como “súper freno de emergencia” (*super-emergency brake*).

El acuerdo final ha venido a recoger estas pretensiones. Primero, otorgando un peso específico al Consejo en cuanto a la evaluación de los PRR: “La evaluación de los planes de recuperación y resiliencia será aprobada por el Consejo, por mayoría cualificada, sobre una propuesta de la Comisión, mediante un acto de ejecución que el Consejo procurará adoptar en un plazo de 4 semanas a partir de la propuesta”. Nada extraño si lo comparamos con el procedimiento previsto en el SURE. Segundo, incluyendo el mencionado súper freno de emergencia: “Si, excepcionalmente, uno o varios Estados miembros consideran que existen desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de las metas y objetivos pertinentes, podrán solicitar al Presidente del Consejo Europeo que remita el asunto al próximo Consejo Europeo”. En tal caso “la Comisión no tomará decisión alguna sobre el cumplimiento satisfactorio de las metas y los objetivos ni sobre la aprobación de los pagos hasta que el próximo Consejo Europeo haya debatido la cuestión de manera exhaustiva. Este proceso no deberá, en principio, demorarse más de tres meses a partir del momento en que la Comisión haya solicitado al Comité Económico y Social su dictamen” (entiéndase financiero). Este proceso se establecerá en consonancia con el art. 17 TUE y el art. 317 TFUE”.

A la postre ello implica introducir un nuevo elemento intergubernamental lleno de imprecisiones en la dinámica del Semestre europeo vinculada a la aplicación del instrumento de recuperación, que puede utilizar cualquier Estado miembro que desconfíe del respeto de la condicionalidad por el Estado miembro beneficiario⁷⁶. Pero lejos de conocerse la eficacia real que pueda

⁷⁶ Este instrumento recuerda un procedimiento previsto en el ámbito del espacio de libertad, de seguridad y de justicia. En concreto, el art. 83.3 TFUE prevé que, para la aprobación de normas dirigidas a la aproximación de legislaciones penales (art. 83.3 TFUE), se permita suspender el procedimiento legislativo ordinario cuando un Estado alegue que un proyecto de Directiva afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal. Esta suspensión está dirigida a introducir en el procedimiento al Consejo Europeo, en cuyo seno los Estados miembros buscarán el consenso que, de no conseguirse, paralizará definitivamente la toma de decisiones, permitiendo abrir un procedimiento para adoptar la norma entre un grupo de Estados miembros a través de la figura de la cooperación reforzada.

Bien puede comprenderse que, los contenidos no son idénticos; pero lo llamativo y comparable con la situación analizada en estas páginas es que rompen la dinámica comunitaria e introducen nuevas dosis de intergubernamentalidad en un momento en el que la gobernanza económica de la Unión Europea lucha precisamente por su profundización.

tener en la práctica, lo que resulta claro es que ha conseguido evitarse la introducción de vetos. Son probablemente aspectos que pueden conducir a dilatar el proceso en torno a tres meses en ciertos casos, pero sin paralizarlo completamente.

6.- *Condicionalidad*. La condicionalidad siempre ha estado presente en la configuración del instrumento de recuperación. La propuesta de la Comisión Europea, sin utilizar esta terminología, exigía el cumplimiento de una serie de requisitos para que un PRR pudiera ser evaluado positivamente⁷⁷. El acuerdo final exige ahora que “los criterios relativos a la coherencia con las recomendaciones específicas por país, así como el refuerzo del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro deberán obtener la puntuación más alta de la evaluación”. Además, se incide en la contribución efectiva a la transición ecológica y digital como requisito previo para una evaluación positiva. De hecho, ha sido aceptada la propuesta del presidente del Consejo Europeo en el sentido de establecer una mayor vinculación del instrumento de recuperación con el reto del cambio climático, por lo que se “aplicará un objetivo climático global del treinta por ciento al importe total del gasto procedente del MFP y de *Next Generation UE*”.

En definitiva, la condicionalidad concreta aplicable a cada Estado se recogerá en el PRR que él mismo propondrá, pero que debe recibir el visto bueno

⁷⁷ Art. 16.3: “La Comisión evaluará la envergadura y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia y su contribución a las transiciones ecológica y digital; a tal fin, tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) si está previsto que el plan de recuperación y resiliencia contribuya de manera efectiva a hacer frente a los retos señalados en las recomendaciones específicas por país dirigidas al Estado miembro en cuestión o en otros documentos pertinentes adoptados oficialmente por la Comisión durante el Semestre Europeo;

b) si el plan incluye medidas que contribuyan de manera efectiva a las transiciones ecológica y digital o a hacer frente a los retos derivados de ellas;

c) si está previsto que el plan de recuperación y resiliencia tenga repercusiones duraderas en el Estado miembro en cuestión;

d) si está previsto que el plan de recuperación y resiliencia contribuya de manera efectiva a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica del Estado miembro en cuestión, a mitigar las repercusiones económicas y sociales de la crisis y a mejorar la cohesión económica, social y territorial;

e) si la justificación presentada por el Estado miembro sobre el importe de los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia presentado es razonable y verosímil, y guarda proporción con las repercusiones previstas en la economía y el empleo;

f) si el plan de recuperación y resiliencia incluye medidas de ejecución de reformas y proyectos de inversión pública que constituyen actuaciones coherentes;

g) si se prevé que las disposiciones tomadas por el Estado miembro en cuestión garanticen la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el calendario previsto, los objetivos intermedios y las metas y los correspondientes indicadores”.

de las instituciones, (Comisión y Consejo) aunque, este último, decidirá por mayoría cualificada como he expuesto en el punto anterior.

7.- *Se difiere la vinculación del instrumento de recuperación con el respecto de los valores de la Unión.* Vinculado a la exigencia de una condicionalidad para recibir la asistencia financiera, el Presidente del Consejo europeo terminó incluyendo en su propuesta la vinculación del instrumento de recuperación con los valores de la Unión (“Estamos dando un paso clave para anclar el Estado de Derecho y los valores en nuestro proyecto europeo y por eso propongo un fuerte vínculo entre la financiación y el respeto de la gobernanza y el Estado de Derecho”). Este aspecto fue introducido pensando especialmente en Polonia y Hungría tras los problemas generados los últimos años en los que se ha cuestionado el respeto de los valores de la Unión por estos Estados, y teniendo en cuenta además que Polonia resulta ser el tercer Estado más beneficiado del instrumento de recuperación.

No ha sido aceptado finalmente, tampoco rechazado, y el Consejo Europeo comunica su intención de volver a tratar el asunto sin demora (p. 16). En su lugar se ha incluido una fórmula muy genérica: “Los intereses financieros de la Unión se protegerán de conformidad con los principios generales consagrados en los Tratados de la Unión, en particular los valores del art. 2 del TUE. El Consejo Europeo subraya la importancia de proteger los intereses financieros de la Unión. El Consejo Europeo destaca la importancia de respetar el estado de Derecho”. En consecuencia “se establecerá un régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto y “Next Generation EU”. En este contexto, la Comisión propondrá, en caso de incumplimiento, medidas que adoptará el Consejo por mayoría cualificada”. En definitiva, se trata de un aspecto cuya concreción práctica queda diferida y sobre la que el Parlamento Europeo a buen seguro se mostrará muy beligerante teniendo en cuenta su Resolución de 23 de julio [Parlamento Europeo (2020b)].

CONCLUSIÓN

A falta de que se adopten los actos jurídicos concretos que sirvan para poner en marcha el instrumento de recuperación y que pueda comenzar a funcionar a principios de 2021, los acontecimientos producidos en los últimos meses han servido para poner de manifiesto la difícil encrucijada en la que se encuentra actualmente la Unión Europea. BREXIT, negociación de un nuevo marco financiero plurianual y pandemia, se han entremezclado creando un caldo de cultivo que podríamos calificar, cuando menos, de peligroso para la propia pervivencia del proceso de integración europea, en un momento en el que, al tiempo, abrimos una Conferencia sobre el futuro de Europa, también propuesta como consecuencia de la crisis sanitaria.

Es destacable, no obstante, la rápida actuación de la Unión Europea (no siempre de los Estados miembros) con la aprobación de un primer paquete de medidas en el mismo mes de marzo y la posterior aprobación de la triple

red de seguridad, sobre todo si lo comparamos con la lentitud mostrada con ocasión de la anterior crisis financiera. Ha habido atisbos de solidaridad entre los Estados miembros en el mes de abril, pero esencialmente en forma de préstamos, tanto a través del SURE como del MEDE, sin olvidar las acciones del BEI. Y finalmente se ha exteriorizado la solidaridad demandada desde el inicio de la crisis sanitaria con los acuerdos alcanzados en julio, que implican la creación de nuevos instrumentos que comportan un importante volumen de subvenciones financiadas por el presupuesto de la Unión a través de los empréstitos que se prevé contraer por la propia Unión Europea. No obstante, los acuerdos de julio rompen la dinámica cortoplacista y se configuran como ayudas a largo plazo, cuando aún nos encontramos en plena pandemia.

No es menos destacable, sin embargo, la magnitud de los desacuerdos que se han producido entre los Estados miembros, con una actitud de ciertos Estados poco solidaria ante una crisis de esta naturaleza. La lectura que se puede extraer es que pedían varios millones de euros adicionales en concepto de reembolsos a cambio de ayudar mediante préstamos con condicionalidad a los Estados más afectados por la pandemia. No han conseguido todos sus objetivos.

La solidaridad inspira la propia existencia de la Unión y se ha jugado a tensar la cuerda poniendo en juego el propio futuro de la Unión Europea. Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Austria, acompañados de Finlandia, parecen olvidar en ocasiones que los beneficios que obtienen del mercado interior son gracias también al proceso de integración europea; por tanto, la Unión Europea debe saber reaccionar en consecuencia y para ello los Estados miembros deben dotarle de los instrumentos necesarios porque la Unión debe servir para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos; no se concibe por muchos como un espacio de mercaderes en el que, incluso, los paraísos fiscales, salvaguardados por la unanimidad como regla básica para la armonización fiscal, obtienen ventajas bajo la bandera del liberalismo económico y de un espacio económico sin fronteras ni barreras.

En definitiva, ha sido necesaria una pandemia para impulsar un debate amplio sobre el alcance de la solidaridad financiera entre los Estados miembros más allá de la aplicación del MEDE o de otros instrumentos, siempre temporales, que ponen el acento en la concesión de préstamos a cambio de su devolución con intereses y de una condicionalidad asociada. El acuerdo político alcanzado en relación con la puesta en marcha del instrumento de recuperación permite afirmar que también ha sido necesaria una pandemia para hacer evolucionar la asistencia financiera y reforzar la solidaridad en la Unión Europea a través de nuevas figuras que no tienen precedentes en la historia del proceso de integración por el volumen de las ayudas aprobadas y por el importante recurso a las subvenciones que conlleva. Hemos sido capaces de acordar instrumentos de asistencia en forma de subvenciones para ser financiados con deuda común sin la existencia de un Tesoro de la UE.

El resultado es muy positivo, pero el camino recorrido deja un sabor un tanto agrisado. Que un grupo reducido de Estados medianos, incluso peque-

ños, sea capaz de imponer sus criterios (de política económica, por tanto) en una crisis de esta naturaleza (no económica), es un reflejo de las fallas que presenta el proceso de integración europea en su actual concepción política y jurídica. Austeridad y condicionalidad, probablemente sí, pero no de esta forma en estas circunstancias, aunque hemos dado un paso más.

Solo resta esperar que el compromiso del Parlamento Europeo no demore la aplicación de este acuerdo, aunque ya ha expuesto algunas reivindicaciones que seguramente modifiquen parcialmente los acuerdos alcanzados en julio [Parlamento Europeo (2020b)], pues no acepta el MFP en los términos acordados, no quiere ver recortadas determinadas partidas del presupuesto de la UE que será necesario reducir en las circunstancias del MFP acordado por los Estados miembros y está dispuesto a abrir el debate sobre la cláusula democrática vinculada al instrumento de recuperación. Y solo resta también que, una vez aprobado el paquete normativo completo, los Estados beneficiarios se comporten con la responsabilidad que exige la magnitud del acuerdo logrado, tanto al presentar sus planes de reconstrucción y resiliencia, como en el momento de su aplicación y de la consecución de los objetivos perseguidos con los mismos. La solidaridad exige contrapartidas.

FUENTES CITADAS

A. Bibliografía

- Adam, S. y Parras, F. (2013). The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union's Constitutionalism: comments on Pringle. *European Law Review*, 38 (6), 848-865.
- Allemand, F., y Martucci, F. (2012). La nouvelle gouvernance économique européenne. *Cahiers de Droit Européen*, 48 (1), 17-99.
- Aranda Álvarez, E. (Dir.) (2020). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch.
- Bar Cendón, A. (2020). El Consejo Europeo y el futuro de Europa, *Valencia Plaza* (26 jul.) <https://valenciaplaza.com/el-consejo-europeo-y-el-futuro-de-europa>.
- Bardy, R. (2012). Le mécanisme européen de stabilité et la BCE. *Revue des affaires européennes*, 4, 733-745.
- Beck, G. (2014). The Court of Justice, Legal reasoning, and the Pringle case- Law as continuation of politics by other means. *European Law Review*, 39 (2), 234-250.
- Bursi, M. (2020). La sentenza del Bverfg sul public sector purchase programme. Un'Europa sempre più difficile. *Consulta online*, fasc. II, 378-398.
- Capeta, T. (2018). The role of Courts in economic governance in the European Union. En F. J. Carrera Hernández, ¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea? (pp. 155 y ss.). Aranzadi.
- Carrera Hernández, F. J. (2015). Soberanía estatal *versus* "solidaridad": de la coordinación de políticas económicas a la progresiva instauración de mecanismos de asistencia financiera en la Unión Europea. *Boletim de ciências económicas. Universidade de Coimbra*, LVIII, 63-128.
- (2018). Reforzar la legitimidad de la "política" económica de la Unión Europea: ¿qué tipo de refuerzo para qué política? En F. J. Carrera Hernández, ¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea? (pp. 14 y ss.). Aranzadi.

- Casanova, M., y Millet, M. (2019). El Fondo Monetario Europeo como sustituto del Fondo Monetario Internacional: constatación jurídica y causas. En A. Olesti (Dir.). *La profundización de la Unión Económica y Monetaria* (pp. 151 y ss.). Marcial Pons.
- Clerc, O. (2012a). *La gouvernance économique de l'Union européenne. Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruylant.
- (2012b). Les Traités SCG et MES et la participation des Parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union: déclin confirmé ou potentiel renouveau? *Revue des affaires européennes*, 4, 759-772.
- Dias, C., y Zoppè, A. (2020). *The proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism*, Directorate General for internal politics, PE 634.357.
- Editorial comment: The Greek sovereign debt tragedy: approaching the final act? (2011). *Common Market Law Review*, 48 (1), 1769-1776.
- Evangelisti, A. (2020). Le Mécanisme européen de stabilité et sa réforme. *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, pp. 349-363.
- Fabbrini, S. (2016). *Economic Governance in Europe*. Oxford University Press.
- Galetta, D.-U., y Ziller, J. (2020). “¿Karlsruhe über alles?” la insostenible pesadez del juez constitucional alemán (sobre la sentencia del “Zweiter Senat” del Tribunal Constitucional Federal alemán del 5 de mayo de 2020 relativa al programa PSPP del Banco Central Europeo). *Revista Española de Derecho Europeo*, 73-74, 179-212.
- Garzón Clariana, G. (Ed.) (2015). *La democracia en la nueva gobernanza económica de la Unión europea*, Marcial Pons.
- Goldmann, M. (2020, 5 abr.). The case for Corona Bonds: A proposal by a Group of European Lawyers, *Verfassungsblog*.
- Louis, J.-V. (2010). Guest editorial: the no-bail-out clause and rescue packages. *Common Market Law Review*, 47 (4), pp. 971-986.
- (2012). The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European Stability Mechanism. En D. Ashiagbor, N. Countouris y I. Lianos (Eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon* (pp. 298 y ss.). Cambridge University Press.
- (2013). La sentencia Pringle. Editorial, *Revista General de Derecho Europeo*, 29, 1-20.
- Martínez Mata, Y. (2013). Mecanismo europeo de estabilidad: complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona euro. En A. Olesti (Coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea* (pp. 75 y ss.). Marcial Pons.
- Meyer-Heine, A. (2014). Le TFUE et l'assistance financière à un État membre. Réflexions liées à la mise en place du MES. *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 574, pp. 13 y ss.
- Olesti Rayo, A. (2019). ¿Hacia un presupuesto específico de la Unión económica y monetaria? En A. Olesti (Dir.), *La profundización de la Unión Económica y Monetaria* (pp. 233 y ss.). Marcial Pons.
- Ordóñez Solís, D. (2013). De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle. *Revista General de Derecho Europeo*, 29, 1-23.
- Porras Ramírez, J. M. (2018). Intergubernamentalismo y tecnocracia en la gobernanza económica de la Unión Europea. El cuestionado papel de las instituciones dotadas de poderes ejecutivos. En F. J. Carrera Hernández (Dir.), ¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea? (pp. 63 y ss.). Aranzadi.
- Ruffert, M. (2011). The European debt crisis and European Union law. *Common Market Law Review*, 48 (6), 1777-1805.
- Ruthardt, M. (2020). Quelques réflexions autour des corona bonds et leurs enjeux juridiques. *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 639, 341-348.

- Sadeleer, N. de (2018). The EU fiscal and economic governance. En F. J. Carrera Hernández (Dir.), *¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea?* (pp. 41 y ss.). Aranzadi.
- Salinas Alcega, S. (2013). Compatibilidad con el derecho de la UE del mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2, 43-47.
- Schwarz, M. (2014). A memorandum of misunderstanding- the doomed road of the European Stability Mechanism and a possible way out: enhanced cooperation. *Common Market Law Review*, 51 (2), pp. 389-423.
- Thomas, S. (2013). Droit constitutionnel de l'Union-UEM. Arrêt Pringle. *Revue de droit de l'Union Européenne*, 1, 198-206.
- Thym, D., y Wendel, M. (2012). Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit. *Cahiers de Droit Européen*, 48 (3), 733-757.
- Urbaneja Cillán, J. (2012). El Mecanismo Europeo de Estabilidad. Análisis a través de la jurisprudencia comunitaria en el asunto Pringle. *Anuario de la Facultad de Derecho*, XXX, 123-159
- Urbaneja Cillán, J. (2018). *La Ordenación Internacional y Europea de las Entidades de Crédito*. La Unión Bancaria. Tirant Lo Blanch.
- Verhelst, S. (2018). *Semantics matter: why the European Monetary Fund is a welcome idea, but a bad name*, Egmont Royal Institute for International relations.
- Witte, B. de (2011). *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, Swedish Institute for European Policy Studies, www.sieps.se.
- Witte, B. de y Beukers, Th. (2013). Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012. *Common Market Law Review*, 50 (3), 805-848.

B. Legislación y jurisprudencia

- Acuerdo marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, *BOE* n.º 164 (11 de jul. de 2011). Enmienda en *BOE* n.º 216 (8 de sep. de 2011).
- Acuerdo marco de asistencia financiera de 24 de julio de 2012 entre la FEEF, España como Estado beneficiario, el FROB como garante y gerente y el Banco de España. *BOE* n.º 296 (10 de dic. de 2012).
- Acuerdo de facilidad de asistencia financiera de 29 de noviembre de 2012, *BOE* n.º 296 (10 de dic. de 2012).
- Acuerdo de transferencia y asunción entre la FEEF, el MEDE, España, el FROB y el Banco de España, de 29 de diciembre de 2012, *BOE* n.º 296 (10 de dic. de 2012).
- Banco Central Europeo (2018). *Dictamen de 11 de abril de 2018, sobre una propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo*. *DOUE* C 220 (25 de jun. de 2018).
- Board of Governors (2014 8 Dic.). *Resolution* No. 4, SG/BoG/2014/05/04. https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208_establishment_of_the_instrument_for_the_direct_recapitalisation_of_institutions.pdf.
- Comisión Europea (2010a). *Reforzar la coordinación de las políticas económicas* (COM/2010/250/FINAL).
- (2010b). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Comité económico y financiero sobre el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera* (COM/2010/713/FINAL).
- (2015a). *Comunicación de la Comisión Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria* (COM/2015/600/FINAL).
- (2015b). *Recomendación de recomendación del Consejo sobre la creación de Consejos nacionales de competitividad en la Zona del euro* (COM/2015/601/FINAL).

- (2017a). *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria* (COM/2017/291/FINAL).
- (2017b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable dentro del marco de la unión* (COM/2017/822/FINAL).
- (2017c). *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Fondo Monetario Europeo* (COM/2017/827/FINAL).
- (2018a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027* (COM/2018/321/FINAL).
- (2018b). *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027* (COM/2018/322/FINAL/2).
- (2018c). *Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea* (COM/2018/325/FINAL).
- (2018d). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de una Función europea de estabilización de las inversiones* (COM/2018/387/FINAL).
- (2018e). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas* (COM/2018/391/FINAL).
- (2019a). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco de gobernanza del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona del euro* (COM/2019/354/FINAL).
- (2019b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Ha llegado el momento de decidir el marco financiero de la Unión para el periodo 2021-2027* (COM/2019/456/FINAL).
- (2020a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Banco central europeo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones Revisión de la gobernanza económica Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n.º 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013 y sobre la idoneidad de la Directiva 2011/85/UE del Consejo* (COM/2020/55/FINAL).
- (2020b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo "Respuesta económica coordinada al brote COVID-19* (COM/2020/112/FINAL).
- (2020c). *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, (COM /2020/123/ FINAL).
- (2020d). *Comunicación interpretativa on the application of the accounting and prudential frameworks to facilitate EU banking lending* (COM/2020/169/FINAL).
- (2020e). *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (COM/2020/ 408/FINAL).
- (2020f). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Apoyo Técnico* (COM/2020/409/FINAL).
- (2020g). *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un instrumento de recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la pandemia COVID-19* (COM/2020/441/FINAL).
- (2020h). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al CESE y al Comité de las Regiones El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa* (COM/2020/442/FINAL/2 CORRIGENDUM).
- (2020i). *Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual en el periodo 2021-2027* (COM/2020/443/FINAL).
- (2020j). *Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea* (COM/2020/445/FINAL).

- (2020k). *Comunicación Europe's moment: repair and prepare for the next generation* (COM/2020/456/FINAL) y documento de trabajo SWD/2020/98 final.
- (2020l). *Draft general budget of the European Union for the financial year 2021*, junio de 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/2020-06-24_db2021_wd1_programme_statements.pdf.
- (2020m). *European Economic Forecast, Summer 2020*, institutional paper 132, jul. 2020.
- (2020). *Videoconferencia de 23 de abril*, https://www.consilium.europa.eu/media/43407/20200421-a-roadmap-for-recovery_es.pdf.
- Cumbre del Euro (2018). Declaración de 14 de diciembre <https://www.consilium.europa.eu/media/37612/14-eurosummit-statement-es.pdf>.
- Decisión 71/143/CEE del Consejo por la que se establece un mecanismo de asistencia financiera a medio plazo, *DOUE* L 73 (27 de mar. de 1971).
- Decisión de ejecución (2011/77/UE) del Consejo de 7 de diciembre de 2010, sobre concesión de ayuda financiera a Irlanda, *DOUE* L 30 (4 de feb. de 2011).
- Decisión del Consejo Europeo (2011/199/UE) que modifica el art. 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, *DOUE* L 91 (6 de ab. de 2011).
- Decisión de ejecución del Consejo (2011/344/UE) de 30 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera a Portugal, *DOUE* L 159 (17 de jun. de 2011).
- Decisión (UE) 2015/1937 de la Comisión de 21 de octubre de 2015 por la que se crea un Consejo Fiscal Europeo consultivo independiente, *DOUE* L 282 (28 de oct. de 2015).
- Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia, *DOUE* L 91 (25 de mar. de 2020).
- Decisión (UE) 2020/545 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2020 relativa a la movilización del Instrumento de Flexibilidad para financiar medidas presupuestarias inmediatas en el contexto del brote de COVID-19 y al refuerzo de la Fiscalía Europea, *DOUE* L 125 de 2020.
- Decisión (UE) 2020/546 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2020 relativa a la movilización del Instrumento de Flexibilidad para financiar medidas presupuestarias inmediatas en el contexto del brote de COVID-19, *DOUE* L 125 de 2020.
- Decisión (UE) 2020/547 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2020 relativa a la movilización del Margen para Imprevistos en 2020 para prestar asistencia urgente a los Estados miembros y reforzar aún más el Mecanismo de Protección Civil de la Unión/rescEU en respuesta al brote de COVID-19, *DOUE* L 125 de 2020.
- Decisión (EU) 2020/701 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020, relativa a la concesión de ayuda macrofinanciera a los socios de la ampliación y de la vecindad en el contexto de la pandemia de la COVID 19, *DOUE* L 165 (27 de mayo de 2020).
- Decisión de ejecución (UE) 2020/1347 del Consejo de 25 de septiembre de 2020 por la que se concede apoyo temporal al Reino de España, con arreglo al Reglamento (UE) 2020/672, para atenuar los riesgos de desempleo en la emergencia a raíz de la pandemia de COVID-19, *DOUE* L 314 (29 de sep. de 2020).
- DRAFT (2019) revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism as agreed by the Eurogroup on 14 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39772/revised-esm-treaty-2.pdf>.

- Eurogrupo (2010). *Declaración sobre las características generales del futuro mecanismo* (28 de nov.). Esta declaración aparece como anexo II en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2010.
- Eurogrupo (2020). *Declaración sobre el apoyo a la crisis pandémica* (8 de mayo).
- Informe (2015) de los cinco presidentes "Realizar la Unión económica y monetaria europea" presentado el 22 de mayo de 2015 y elaborado por el Presidente de la Comisión Europea (Jean-Claude Juncker) en estrecha cooperación con el Presidente de la Cumbre del Euro (aunque también del Consejo Europeo, Donald Tusk), el Presidente del Eurogrupo (Jeroen Dijsselboem), el Presidente del Banco Central Europeo (Mario Draghi) y el Presidente del Parlamento Europeo (Martín Schulz).*
- Iniciativa (2020) franco-alemana para el relanzamiento europeo frente a la crisis del Coronavirus* (18 de mayo), https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/d4fe338244d28de018c5bf0c538c83c337285d0e_cle0ec943.pdf.
- Letter (2020) from Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni to Eurogroup President Centeno clarifying how the Commission intends to carry out surveillance in the framework of the ESM's pandemic crisis support (7 may)*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-stability-mechanism-esm_en.
- Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, de 23 de julio de 2012, *BOE* núm. 296 (10 de dic. de 2012).
- Non paper (2020) EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf>.
- Parlamento Europeo (2019). *Resolución sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo*, P8_TA (2019)0218 (14 de mar.).
- (2020). *Resolución (2020/2631(RSP) del Parlamento Europeo, sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación)* (15 de mayo).
- (2020b). *Resolución (2020/2732(RSP) sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020* (23 de jul.).
- Read-out (2020) of the meeting between Presidents of the EU institutions von der Leyen, Michel and Sassoli and Chancellor Merkel on the recovery package*, Press release 472/20 (8 jul.).
- Real Decreto Ley 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro, *BOE* núm. 131 (29 de mayo de 2020).
- Real Decreto Ley 19/2020 de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y seguridad social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19, *BOE* núm. 150 (27 de mayo de 2020).
- Recomendación (2016/C 349/01) del Consejo de 20 de septiembre de 2016 sobre la creación de Consejos nacionales de productividad, *DOUE* C 349 (24 de sep. de 2016).
- Reglamento (CEE) n.º 682/81 de 16 de marzo de 1981, por el que se adapta el mecanismo de los empréstitos comunitarios destinados al sostenimiento de las balanzas de pagos de los Estados miembros, *DOUE* L 73 (19 de mar. de 1981).
- Reglamento (CEE) n.º 1969/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, por el que se establece un mecanismo único de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, *DOUE* L 178 (8 de jul. de 1988).
- Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo de 18 de febrero de 2002 por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, *DOUE* L 53 (23 de feb. de 2002).

- Reglamento (CE) n.º 1360/2008 de 2 de diciembre de 2008 que modifica el Reglamento (CE) no 332/2002, *DOUE* L 352 (31 de dic. de 2008).
- Reglamento (CE) n.º 431/2009 del Consejo de 18 de mayo de 2009, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, *DOUE* L 128 (27 de mayo de 2009).
- Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo de 11 de mayo de 2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera, *DOUE* L 118 (12 de mayo de 2010).
- Reglamento (UE) n.º 1311/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, *DOUE* L 337 (20 de dic. de 2011).
- Reglamento (UE) n.º 1312/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2011 [...] en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera, *DOUE* L 339 (21 de dic. de 2011).
- Reglamento (UE) n.º 387/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2012 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca, en lo que atañe a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera, *DOUE* L 129 (16 may. 2012).
- Reglamento (UE) n.º 423/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 en lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a los instrumentos de riesgo compartido para los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, *DOUE* L 133 (23 de mayo de 2012).
- Reglamento (UE) n.º 2015/1360 del Consejo de 4 de agosto de 2015 que modifica el Reglamento (UE) n.º 407/2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera, *DOUE* L 210 (7 ago. 2015).
- Reglamento (UE) n.º 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017 relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el periodo 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y n.º 1305/2013, *DOUE* L 129 (19 may. 2017).
- Reglamento (UE) n.º 2020/460 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID 19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus), *DOUE* L 99 (31 de mar. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/461 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 por el que se modifica el Reglamento (CE) 2012/2002 del Consejo a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública, *DOUE* L 99 (31 de mar. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/521 por el que se activa la asistencia urgente y se modifica el Reglamento 2016/369, *DOUE* L 117 (15 de abr. de 2020).
- Reglamento (UE, Euratom) 2020/538 del Consejo de 17 de abril de 2020 que modifica el Reglamento (UE, Euratom) 1311/2013 por el que se establece el marco finan-

- ciero plurianual para el periodo 2014-2020, en lo relativo al margen global para compromisos, *DOUE* L 119 I (17 de abr. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) no 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19, *DOUE* L 99 (24 de abr. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/559 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) 223/2014 en lo que respecta a la introducción de medidas específicas para hacer frente al brote de COVID-19, *DOUE* L 130 (24 de abr. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/560 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 508/2014 y (UE) 1379/2013 en relación con medidas específicas para atenuar el impacto del brote de COVID-19 en el sector de la pesca y la acuicultura, *DOUE* L 130 (24 de abr. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/561 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 sobre los productos sanitarios en relación con las fechas de aplicación de algunas de sus disposiciones, *DOUE* L 130 (24 de abr. de 2020).
- Reglamento (UE) n.º 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote COVID-19, *DOUE* L 159 (20 de mayo de 2020).
- Reglamento Delegado (UE) n.º 2020/1069 de la Comisión de 19 de junio de 2020 que modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 877/2013 de la Comisión, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, n.º L 234 (21 de jul. de 2020).
- Sentencia TJUE. (1969). *Comisión c. Francia*, 11/69. ECLI:EU:C:1969:68.
- Sentencia TJUE. (2012). *Thomas Pringle*, C-370/12. ECLI:EU:C:2012:756.
- Sentencia TJUE. (2015). *Gauweiler*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.
- Sentencia TGUE. (2015). *Anagnostakis c. Comisión*, T-450/12. ECLI:EU:T:2015:739.
- Sentencia TJUE. (2017). *Anagnostakis c. Comisión*, C-589/15 P. ECLI:EU:C:2017:663.
- Sentencia TJUE. (2018). *Weiss*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.
- Servicios de la Comisión Europea (2020). *Pandemic crisis support. Eligibility assessment conducted by the Commission services in preparation of any evaluation pursuant to art. 6 Regulation (EU) 472/13, art. 13.1 ESM Treaty and art. 3 of ESM Guideline on Precautionary financial assistance*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-stability-mechanism-esm_en.
- Term sheet: ESM Pandemic crisis support*. <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>.
- Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, *BOE* n.º 239 (4 de oct. de 2012. Corrección de errores *BOE* n.º 244, 12 sep 2020) y Declaración interpretativa formulada por los representantes de los Estados Parte, *BOE* n.º 241 (6 de oct. de 2012).

