

DERECHO EN Y TRAS LA PANDEMIA. LOS MECANISMOS DE APOYO DE LA UE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DE LA COVID-19: EL ALCANCE DE LA SOLIDARIDAD ENTRE ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Ester MARCO PEÑAS*

Resumen

Para apoyar la recuperación de las economías de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), tras la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19, y a su vez, aumentar su resiliencia y fomentar las transiciones ecológica y digital, la UE ha aprobado un paquete de estímulos sin precedentes, el «Plan de recuperación para Europa». Este trabajo analiza en qué medida los programas que integran el citado Plan (especialmente el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) constituyen nuevos sistemas de apoyo financiero, de naturaleza e implicaciones –a nivel de endeudamiento– diferentes a los introducidos en la crisis de deuda soberana de 2010, y suponen un verdadero avance en la solidaridad entre Estados miembros de la UE.

Palabras clave

Mecanismos de apoyo UE; Next Generation EU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; SURE; sistema de recursos propios.

Abstract

To support the recovery of the economies of the Member States of the European Union (EU), after the crisis derived from the COVID-19 pandemic, and in turn, increase their resilience and promote ecological and digital transitions, the EU has approved an unprecedented stimulus package, the «Recovery Plan for Europe». This paper analyzes to what extent the programs that make up the aforementioned Plan (especially the Recovery and Resilience Mechanism) constitute new financial support systems, of a nature and implica-

* Profesora Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: ester.marco@uam.es

tions – at the level of indebtedness – different from those introduced in the sovereign debt crisis of 2010 and represent a real advance in solidarity between EU Member States.

Keywords

EU support mechanisms; Next Generation EU; Recovery and Resilience Mechanism; SURE; own resources system.

SUMARIO: I. Introducción. II. Medios extraordinarios y temporales de la UE para hacer frente a la crisis ocasionada por la COVID-19. 1. *Pandemic Crisis Support*: La Participación del MEDE en la Crisis de la COVID-19. 2. Fondo de Garantía Paneuropeo del Banco de Inversiones (BEI): Garantías a la Financiación de Empresas. 3. SURE: Préstamos de la Comisión para paliar los riesgos derivados del desempleo. 4. La pieza central: el Next Generation (NGEU) y el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR). III. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

LA necesidad de coordinar la reacción de los Estados miembros de la Unión frente a la crisis de la COVID-19 se reflejó en la Comunicación de la Comisión, de 11 de marzo de 2020, relativa a la respuesta económica coordinada al brote de COVID-19 (1); y posteriormente en la Comunicación de la Comisión, de 19 de marzo de 2020, titulada «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19», que ha sido modificada en cinco ocasiones hasta la fecha (2). Como detallaremos en los siguientes apartados, la UE ha aprobado un plan de recuperación sin precedentes, con la finalidad de contribuir a la reconstrucción de las economías de los Estados miembros («Plan de recuperación para Europa»). El Plan de recuperación para Europa es el mayor paquete de estímulos fiscales jamás adoptado por la Unión (Consejo Europeo, Conclusiones de 21 de julio de 2020) (3).

Esta respuesta de la Unión, rápida, coordinada y con un volumen sin precedentes perseguía evitar uno de los principales errores cometidos durante las crisis de deuda soberana de 2010, aprobar paquetes demasiado tarde, de importes pequeños

(1) COM(2020) 112 Final.

(2) El 3 de abril, el 8 de mayo, el 29 de junio, el 13 de octubre de 2020 y el 1 de febrero de 2021.

(3) Se intenta centralizar toda la actuación de la Unión a través del Plan de Recuperación para Europa. La doctrina señaló en la crisis soberana de 2010, que la creación de un mecanismo único es más transparente que un sistema de garantías que genere obligaciones a los Estados miembros al margen del ordenamiento jurídico de la UE. *Vid.* LOUIS, J., «Guest Editorial: the no bailout clause and rescue packages», *Common Market Law Review*, núm. 47, p. 985.

y con características inciertas. Si una lección se aprendió de la crisis precedente es que cuanto más se tarda en actuar, mayor es el volumen necesario (4). Ahora bien, técnicamente dos factores demoran la puesta en marcha del Plan de Recuperación para Europa. En primer lugar, para poder obtener los fondos, los Estados miembros deben aprobar sus propios Planes de recuperación y resiliencia (5). En segundo lugar, en la medida en que el sistema de ayuda se financia a cargo del presupuesto de la UE, ha sido necesario modificar el sistema de recursos propios. La nueva Decisión (UE, Euratom), de 14 de diciembre, sobre el sistema de recursos propios de la UE entrará en vigor tras su aprobación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normativas constitucionales. Los Estados miembros manifestaron, en el Consejo de 17 y 21 de julio de 2020, la intención de proceder lo antes posible a la aprobación de dicha Decisión, puesto que en términos generales este proceso suele demorarse dos años (6). Esta necesidad de actuar con celeridad, así como la importancia de la aprobación del Plan de Recuperación para Europa, se ha puesto de manifiesto en el proceso de ratificación de la Decisión sobre recursos propios en Alemania. El Tribunal Constitucional alemán, en el auto de 15 de abril de 2021, ha rechazado la solicitud de medida cautelar de suspensión de la Ley nacional de ratificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la UE (*Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz*) (7). El Tribunal constitucional alemán afirma que, a pesar de que el recurso de inconstitucionalidad presentado no es claramente inadmisibile o infundado (8), tras un análisis sumario, puede concluir que es poco probable que se declare la violación del artículo 79.3 Ley Fundamental de la República Federal Alemana (en adelante, *GG*) (9) en el procedimiento principal. En este punto, la decisión sobre la adopción de las medidas cautelares debe basarse en una ponderación. Al respecto, el Tribunal considera que las consecuencias que se producirían si no se adoptasen las medidas cautelares, pero el

(4) Editorial Comment, *Common Market Law Review*, núm. 48, pp. 1769-1776, 2011, en particular, p. 1774. Los autores afirman que si hace dos años (año 2009) la cantidad de dinero necesaria simplemente se hubiera puesto sobre la mesa, unos 300.000 millones de euros probablemente hubieran sido suficientes para limitar la crisis de deuda soberana de Grecia, sin embargo, en la actualidad (año 2011) un billón de euros se considera insuficiente (puesto que, si bien es una cantidad muy elevada, es solo la mitad de la deuda pública de Italia).

(5) Los Estados tienen hasta el 30 de abril de 2021 para presentar sus Planes nacionales de recuperación y resiliencia, en los que establecerán sus programas de reformas e inversiones hasta 2026.

(6) El 18 de marzo de 2021 trece Estados han ratificado la Decisión sobre el sistema de recursos propios: Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta, Portugal y Eslovenia.

(7) El 25 de marzo de 2021, el *Bundestag* alemán había adoptado el proyecto de ley de ratificación de la Decisión sobre recursos propios de la UE, y el *Bundesrat* la había aprobado el 26 de marzo de 2021.

(8) Los demandantes, en esencia, alegan que la Ley nacional que ratifica la Decisión sobre recursos propios de 2020 viola sus derechos en virtud del artículo 38 (1) primera frase *GG*, en conjunción con el artículo 20 (1) y (2) y el artículo 79 (3) *GG*. El derecho a la autodeterminación democrática, establecido en el artículo 38 (1) primera frase *GG*, en conjunción con el artículo 20 (1) y (2) y artículo 79 (3) *GG*, protege a los ciudadanos alemanes, no solo contra una erosión sustancial de la libertad del *Bundestag* para determinar la política, sino que también les otorga el derecho a que las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la Unión Europea solo ejerzan las competencias que les han sido transferidas de conformidad con el artículo 23 *GG*.

(9) Este precepto de la *GG* establece que «No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20».

auto de aprobación de la Decisión fuera finalmente declarado inconstitucional, son menos severas que las consecuencias que se originarían si la medida cautelar se adoptase y finalmente el recurso de inconstitucionalidad fuera considerado carente de fundamento en el procedimiento principal.

A nivel de disciplina presupuestaria, existen dos opciones para evitar que el apoyo financiero a un Estado incida en los niveles de déficit y deuda públicos del resto de Estados de la UE. La primera, que la Comisión emita deuda y sea el propio presupuesto de la UE el que avale la operación (como sucedió ya en el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (10) y (11), MEEF). Sin embargo, esta opción se encuentra condicionada por el reducido tamaño del presupuesto de la UE y, por tanto, solo permite mecanismos de apoyo de cuantías limitadas (12), e insuficientes para una crisis económica como la derivada de la COVID-19. La segunda opción es que la deuda se contraiga por una entidad autónoma a la UE y con un capital propio lo suficientemente importante para garantizar la deuda por ella suscrita (como es el caso del Mecanismo Europeo de estabilidad (13), MEDE). En este último escenario, los Estados miembros ocupan una posición de avalistas de segundo nivel, y no se producen reasignaciones del déficit y la deuda contraídas por la entidad a las cuentas

(10) El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) fue el primer mecanismo introducido durante la crisis de deuda soberana de 2010 (Reglamento (UE) núm. 407/2010). Este tiene su anclaje jurídico en el artículo 122.2 TFUE, que abre la posibilidad, bajo circunstancias especiales, a la Unión Europea a prestar ayudas de carácter financiero a un Estado miembro de la zona euro. A través del MEEF, la Comisión podía tomar prestados hasta un total de 60.000 millones de euros en los mercados financieros o instituciones financieras para posteriormente prestar al Estado afectado. Las cantidades tomadas a préstamo por la Comisión tenían la garantía del presupuesto de la UE.

(11) La posibilidad de que la Unión Europea prestara a Estados miembros ya existía desde los años setenta, a través del mecanismo de asistencia financiera a medio plazo (creado por la Decisión 71/173). Este mecanismo fue ampliado a lo largo de los años ochenta. La figura actualmente vigente es el Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos, creado por el Reglamento (CE) núm. 332/2002, del Consejo, de 18 de febrero de 2002. Este mecanismo se basa en el artículo 143 del TFUE (segundo párrafo del apartado 1 y el apartado 2), el cual establece que, en caso de dificultades graves o de amenaza de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro, la Comisión deberá recomendar al Consejo, previa consulta al Comité Económico y Financiero, la concesión de una asistencia mutua. Los préstamos que se efectúen mediante el Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos también están condicionados a la introducción por el Estado miembro de medidas de política económica que permitan restablecer o garantizar una situación sostenible de su balanza de pagos. Entre los beneficiarios actuales del Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos se encuentran: Hungría, Letonia y Rumania.

(12) La problemática del MEEF, que debe sortearse en el mecanismo actual, era el alcance limitado de sus recursos. El artículo 2.2 Reglamento núm. 407/2010 establece que los recursos del MEEF están limitados al margen disponible por debajo del límite máximo de los recursos propios para los créditos de pago (remisión al art. 3 Decisión del Consejo, 200/436/CE Euratom, de 7 de junio, sobre recursos propios de las Comunidades Europeas). Como señala GREGORIO MERINO, la cantidad de 60.000 millones del MEEF era una cantidad casi insignificante para un mecanismo que debía ser percibido por los mercados de capitales como un potente cortafuegos capaz de asistir a algunas de las mayores economías de la zona euro, que estaban en el «radar de los mercados». GREGORIO MERINO, A., «Legal developments in the economic and monetary Union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance», *Common Market Law Review*, núm. 49, 2012, p. 1619.

(13) El MEDE fue la última figura de apoyo financiero introducida durante la crisis de deuda soberana de 2010. Tiene la naturaleza jurídica de un organismo intergubernamental que se crea con arreglo al Derecho internacional público, a través de la aprobación de un Tratado firmado, el 2 de febrero de 2012, por los Estado de la zona euro (en adelante, TMEDE). Para su creación se modificó el texto del artículo 136.3 TFUE, el cual fue el anclaje jurídico del MEDE, y no el 122 TFUE como en el caso del MEEF.

públicas de los Estados miembros en función de la cuantía de la garantía que han aportado a la operación (como sí sucedía en el caso de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (14), FEEF, debido a su reducido capital social) (15).

En síntesis, si para hacer frente a la crisis económica derivada de la COVID-19, la Unión quería, por un lado, aprobar un sistema de apoyo a sus Estados miembros basado en el Derecho europeo [superando, por tanto, mecanismos previos de carácter intergubernamental establecidos a través de instrumentos normativos convencionales (16), como el MEDE] y sorteando la participación del FMI (17); y, por otro lado, evitar que el mecanismo incidiera en el cumplimiento de la disciplina presupuestaria del conjunto de Estados miembros, el funcionamiento del mecanismo de apoyo debía pivotar sobre el presupuesto de la UE y ser la Comisión quien llevase a cabo la emisión de la deuda. Ahora bien, para evitar las limitaciones cuantitativas de las que adolecía el MEEF, era necesario, como hemos apuntado, modificar el sistema de recursos propios de la Unión. Este último factor constituye uno de los principales avances del Plan de Recuperación respecto a los sistemas de apoyo financiero preexistentes (como también lo es la naturaleza de transferencias, y no préstamos, de parte de las ayudas). Como todo avance, es lógico que sea en estos puntos donde se encuentran las mayores dificultades, políticas y jurídicas, tanto a nivel europeo como nacional. Por este motivo, y dada la urgencia de las circunstancias, paralelamente, se han adoptado otras medidas de apoyo financiero a los Estados que detallamos en la primera parte del siguiente apartado.

II. MEDIOS EXTRAORDINARIOS Y TEMPORALES DE LA UE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS OCASIONADA POR LA COVID-19

El 23 de abril de 2020, el Consejo aprobó un conjunto de medidas que consti-
tuyen, en palabras de su presidente, una triple red de seguridad para trabajadores,

(14) Debido a las limitaciones cuantitativas apuntadas respecto del MEEF, se introdujo un segundo mecanismo de apoyo, la Sociedad Facilidad Europea de Estabilización Financiera (*European Financial Stability Facility*), en adelante FEEF. La FEEF se creó a través de un Acuerdo Marco intergubernamental y adoptó la forma jurídica de una Sociedad instrumental (*Special Purpose Vehicle*), sita en Luxemburgo, cuyos accionistas eran los Estados miembros de la zona euro. Entre las actividades de la FEEF se encontraba la emisión de bonos u otros instrumentos de deuda en los mercados de capitales para obtener los fondos necesarios con los que aportar crédito a Estados con dificultades financieras.

(15) Sobre el impacto de los mecanismos de apoyo (FEEF y MEDE) en los niveles de déficit y la deuda públicos de los Estados miembros a efectos de dar cumplimiento al artículo 126 TFUE y al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Vid. Eurostat*, «Manual on Government Deficit and Debt-Implementation of ESA 2010» (2019), pp. 74 y 75.

(16) Este sistema había sido objeto de múltiples críticas, *vid. infra* nota al pie núm. 65.

(17) La participación del FMI en los mecanismos de rescate a los Estados miembros de la UE no ha estado exenta de controversia, siendo cuestionada tanto desde fuera como desde dentro del propio FMI. La voluntad de crear, ya antes de la crisis derivada de la COVID-19, un Fondo Monetario Europeo (FME), sustituto del FMI en Europa, refleja las diferencias surgidas entre el FMI y la UE durante la gestión de la crisis de deuda soberana de 2010. Sobre ello *vid. CASANOVA DOMENECH, M., y MILLET SOLER, M., «El Fondo Monetario Europeo como sustituto del Fondo Monetario Internacional: constatación jurídica y causas», en La profundización de la Unión Económica y Monetaria (Dir.) Olesti Rayo, A., Marcial Pons, pp. 151-168.*

empresas y Estados. Las medidas de apoyo que detallaremos a continuación constituyen la respuesta rápida a la crisis económica y social derivada de la COVID-19, sin embargo, ninguna de ellas reúne todos los requisitos que hemos apuntado. Por ello, se configuran como medidas paralelas y complementarias, mientras se aprueba y se pone en funcionamiento el Plan de Recuperación para Europa. A su vez, durante esta fase inicial, ha sido clave la actuación del BCE, a través del programa de compras de deuda pública de emergencia frente a la pandemia (en adelante, PEPP). La entidad del PEPP, dotado con 1,85 billones de euros y una vigencia, al menos, hasta marzo de 2022, ha permitido, a diferencia de lo sucedido en la crisis anterior, mantener la estabilidad de las primas de riesgo de la deuda pública de los Estados miembros. Como es sabido, los programas de compras del BCE durante la crisis de 2010 dieron lugar a pronunciamientos del TJUE (STJUE *Peter Gauweiler* y otros c. *Deutscher Bundestag*, de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14 y *Heinrich Weiss* y otros, de 11 de diciembre de 2018, Asunto C-493/17), fruto de las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Constitucional alemán (18). No obstante, a pesar de las dudas que los programas previos han suscitado, en esta ocasión la actuación del BCE ha sido todavía más contundente, acercándose a la de otros bancos centrales ante la crisis de la COVID-19, como la Reserva Federal de EEUU y el Banco de Inglaterra, y constituyendo un elemento esencial para la estabilidad de los presupuestos de los Estados (19).

(18) El Tribunal Constitucional alemán, en Auto de la Sala Segunda de 14 de enero de 2014, planteó cuestión prejudicial al TJUE sobre el anuncio del lanzamiento del programa de compra de títulos «Outright Monetary Transactions» (OMT) por el BCE. El Tribunal de Justicia dio respuesta a la cuestión prejudicial en la sentencia *Gauweiler*. De nuevo, el 18 de julio de 2017, el Tribunal Constitucional alemán actuó como Tribunal *a quo* y planteó cuestiones prejudiciales sobre las condiciones del OMT y sobre el *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), programa que sustituía al OMT. En sus pronunciamientos el TJUE confirma la facultad del BCE/SEBC de comprar a los acreedores de los Estados miembros títulos de deuda (apartado 103 *Weiss*), ya que los adquiere en los mercados secundarios, y no directamente a las autoridades y organismos de los Estados miembros, no pudiéndose equiparar estas actuaciones del BCE (a través del PSPP) a una asistencia financiera a un Estado miembro. Dado el objeto de nuestro trabajo no analizaremos exhaustivamente la jurisprudencia del TJUE y el Tribunal Constitucional alemán sobre los programas de compras de deuda por el BCE, sobre la misma., *vid.*, entre otros, GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., «La cuestión prejudicial del Tribunal Constitucional alemán sobre la decisión OMT», *Revista española de derecho europeo*, núm. 51, 2014, pp. 119-163; HOFMANN, H. C. H., «Gauweiler and OMT: Lessons for EU Public Law and the European Economic and Monetary Union», *SSRN Papers*, 19 de junio de 2015, pp. 1-22; CRAIG, P., y MARKAKIS, M., «Gauweiler and the Legality of Outright Monetary Transactions», *Oxford Legal Studies Research Paper*, núm. 5, 41, 2016, pp. 1-41; SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «La sentencia *Gauweiler* (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo», *Revista española de derecho europeo*, núm. 57, 2016, pp. 63-74; HOFMANN, H. C. H., «Controlling the Power of the ECB: Delegation, Discretion, Reasoning and Care: What Gauweiler, Weiss and Other Can Teach Us», *ADEMU Working Paper Series*, 2018/107, abril 2018, pp. 1-29; GALETTA, D.-U., y ZILLER, J., «¿Karlsruhe Über Alles? La insoportable 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*, núm. 73-74, enero-junio 2020, pp. 179-212; MANGAS MARTÍN, A., «El Tribunal Constitucional alemán y su fuego amigo sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE», *Estudios Internacionales y Estratégicos*, Real Instituto Elcano, 2020.

(19) Encontramos críticas a la financiación monetaria de los Estados en OJEDA RUIZ, A., «Monetización del déficit público y compra de deuda soberana por el BCE/SEBC. (A propósito de la jurisprudencia Pringle-Gauweiler-Weiss del TJUE)», *Indret*, núm. 3, 2020, pp. 358-405.

1. PANDEMIC CRISIS SUPPORT: LA PARTICIPACIÓN DEL MEDE EN LA CRISIS DE LA COVID-19

El 9 de abril de 2020, el Eurogrupo alcanzó un acuerdo para establecer un programa de apoyo específico del MEDE ante Crisis Pandémicas (el denominado, *Pandemic crisis support*), basado en una línea de crédito precautoria con condicionalidad reforzada (*Enhanced Conditions Credit Line*, en adelante, ECCL (20)), ajustada a las circunstancias de la pandemia derivada de la COVID-19. Este acuerdo fue aprobado el 23 de abril de 2020, por el Consejo Europeo y, el 8 de mayo 2020, el Eurogrupo fijó las condiciones específicas de la línea de crédito. Finalmente, la ECCL se puso en funcionamiento por el Consejo de Gobernadores del MEDE el 15 de mayo de 2020. A pesar de tratarse de una ECCL, que implica una condicionalidad reforzada (arts. 12 y 14 TMEDE), el único requisito que se ha establecido para acceder al apoyo financiero es que los Estados miembros solicitantes se comprometan a destinar la financiación del *Pandemic crisis support* a sufragar gastos sanitarios, directos e indirectos, relacionados con la crisis de la COVID-19, que se hayan generado desde febrero de 2020 (21). De este modo, las condiciones de acceso a la asistencia financiera del MEDE son, debido a la pandemia, menos estrictas, y no es necesaria la introducción de un programa de ajuste macroeconómico (art. 16 TMEDE) (22). La línea de crédito aprobada tiene una duración de un año, ampliable en seis meses, hasta en dos ocasiones, y un período máximo de vencimiento de diez años. Los Estados pueden solicitar el acceso a una ECCL hasta diciembre de 2022 (23). La posibilidad de acceder a las ECCL del MEDE se

(20) Tal como establece el artículo 14.1 TMEDE, la asistencia precautoria del MEDE se puede llevar a cabo mediante una línea de crédito precautoria condicionada (*precautionary conditioned credit line –PCCL–*) o a través de una línea de crédito con condicionalidad reforzada (*enhanced conditions credit line –ECCL–*). El primer tipo de líneas de crédito se establece para Estados de la zona euro cuya situación económica y financiera es sólida (en los términos y bajo los compromisos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en concreto, en el marco del procedimiento para evitar déficits excesivos). A su vez, el Estado debe gozar de un historial de acceso a los mercados de capitales en condiciones razonables, y no tener problemas de solvencia bancaria que puedan generar amenazas sistémicas a la estabilidad del sistema bancario de la zona euro. Por el contrario, el segundo tipo de líneas de crédito, las ECCL, están abiertas a todos los Estados de la zona euro cuya situación económica y financiera general es sólida, pero no cumplen con alguno de los criterios de elegibilidad establecidos para acceder a una línea PCCL. En este último caso, el Estado deberá adoptar medidas correctivas destinadas a superar estas debilidades, y evitar así futuras dificultades de acceso a la financiación a través de los mercados.

(21) Este compromiso se incluye en un Plan de Respuesta a una Pandemia (PRP) individual, basado en unas condiciones estandarizadas para todos los Miembros del ESM. El análisis preliminar concluyó que todos los Estados de la zona euro podían solicitar la ECCL hasta una cuantía del 2% de su renta nacional bruta (RNB) a finales de 2019.

(22) Esta flexibilidad está en consonancia con la excepcionalidad del cumplimiento de los mandatos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El 23 de marzo de 2020, la Comisión ha activado, por primera vez desde la aprobación del Pacto, la denominada «cláusula general de salvaguardia», introducida en 2011 en el artículo 5.1 *in fine* del Reglamento núm. 1466/1997, de supervisión de las políticas presupuestarias, precepto que regula la regla de gasto a nivel europeo. La cláusula general de salvaguardia permite a los Estados miembros que se encuentran bajo el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como era el caso de España, desviarse temporalmente de sus objetivos presupuestarios a medio plazo o de la trayectoria de ajuste hacia su consecución.

(23) Pueden verse las condiciones de la ECCL en: <https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>

encuentra en la línea de los mecanismos de apoyo financiero establecidos durante la crisis de deuda soberana, pero no comporta un avance significativo en la solidaridad entre Estados miembros (más allá de la relajación en la condicionalidad asociada a los préstamos del MEDE), y tiene los inconvenientes de un sistema basado en acuerdos intergubernamentales fuera del Derecho de la Unión. Además, en todo caso, a nivel cuantitativo, la ayuda que puede aportar el MEDE a través de las ECCL es claramente insuficiente para hacer frente a la crisis económica derivada de la COVID-19, por ello, desde su aprobación, los Estados eran conscientes de la necesidad de introducir otros sistemas de apoyo financiero (24).

2. FONDO DE GARANTÍA PANEUROPEO DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI): GARANTÍAS A LA FINANCIACIÓN DE EMPRESAS

El 26 de mayo de 2020, el Consejo de Administración del BEI aprobó la estructura y el modelo de negocio de un nuevo Fondo de garantía paneuropeo para hacer frente a la crisis económica derivada de la pandemia de la COVID-19, que aspira a movilizar 200.000 millones de euros. Este fondo fue refrendado por el Consejo Europeo el 23 de abril de 2020. Su objetivo es garantizar instrumentos de deuda y capital, así como abordar de manera coordinada las necesidades de financiación de aquellas empresas europeas [especialmente las pymes (25)] que son viables a largo plazo, pero que atraviesan dificultades de financiación debido a la pandemia. Estas medidas se adoptan siguiendo lo establecido en el artículo 107, apartado 3, letra b) TFUE, que afirma la compatibilidad con el mercado interior de aquellas ayudas destinadas a reparar perjuicios causados por desastres naturales o por acontecimientos de carácter excepcional. Todos los Estados miembros tienen la posibilidad de participar, hasta el momento se han incorporado veintiún Estados, entre los que se encuentra España (26).

(24) La necesidad de rediseñar el MEDE ya existía de forma previa a la crisis de la COVID-19, valorándose su transformación en un Fondo Monetario Europeo. De hecho, el Eurogrupo ya había aprobado el 14 de junio de 2019 un Tratado para la reforma del TMEDE, que está pendiente de firma y ratificación por los Estados miembros del MEDE. Sin embargo, esta reforma no altera sustancialmente la naturaleza y el funcionamiento del MEDE, que sigue siendo, como establece el artículo 3 TMEDE revisado, movilizar fondos para prestarlos a los Estados con el objetivo de mantener la estabilidad de la zona euro en su conjunto. Por tanto, la reforma proyectada no transforma el MEDE en el instrumento idóneo para abordar las consecuencias económicas de una crisis de la gravedad y la extensión de la actual.

(25) De hecho, se establecen limitaciones en función del tamaño de las empresas, en concreto, al menos el 65 % de la financiación se debe destinar a pymes. Un máximo del 23 % podrá ir a empresas con doscientos cincuenta o más empleados, con restricciones aplicables a empresas más grandes, con más de tres mil empleados. Finalmente, un máximo del 5 % de la financiación podrá destinarse a empresas y organismos del sector público que trabajen en el ámbito de la salud o de la investigación sanitaria o que presten servicios esenciales relacionados con la crisis sanitaria.

(26) Las contribuciones de los Estados miembros al Fondo de Garantía Paneuropeo adoptan la forma de garantías (que ascienden a un total de 25.000 millones de euros) y pueden incluir, además, un pago inicial. Dichas garantías cubrirán las pérdidas sufridas en operaciones respaldadas por el Fondo de Garantía Paneuropeo, de manera proporcional por los Estados miembros participantes. El fondo aprobará inicialmente operaciones hasta finales de 2021, si bien los Estados miembros pueden prorrogar este período.

3. SURE: PRÉSTAMOS DE LA COMISIÓN PARA PALIAR LOS RIESGOS DERIVADOS DEL DESEMPLEO

El 2 de abril de 2020, la Comisión remite al Consejo la propuesta de Reglamento para el establecimiento de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia a raíz del brote de COVID-19 (en adelante, SURE— *temporary Support to mitigate Unemployment Risk in Emergency*). El SURE se aprueba finalmente por el Reglamento (UE) núm. 672/2020, de 19 de mayo de 2020 (en adelante, Reglamento SURE), tomando como base jurídica el artículo 122 TFUE. El SURE tiene una capacidad máxima de asistencia financiera de 100.000 millones de euros. A través del SURE se pretende complementar las medidas nacionales adoptadas para hacer frente al aumento del gasto público derivado de la crisis de la COVID-19, especialmente, para financiar regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares destinadas a proteger a los trabajadores por cuenta propia o ajena (como son los expedientes de regulación temporal de empleo —ERTE— en España) y, de manera accesoria, financiar medidas relacionadas con la salud, en particular en el lugar de trabajo (art. 1 Reglamento SURE). La asistencia del SURE se canaliza a través de préstamos concedidos por la UE a los Estados miembros. Para financiar dichos préstamos la Comisión está facultada, por el Consejo, para contraer empréstitos en los mercados de capitales o con entidades financieras (art. 4 Reglamento SURE) con cargo al presupuesto de la Unión. De este modo, el funcionamiento del SURE se asemeja a figuras como el MEEF, el Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos y el originario mecanismo de asistencia financiera a medio plazo (27). Dada la capacidad de asistencia financiera del SURE, y la cuantía actual del presupuesto de la UE, para que el SURE pudiera estar disponible era necesario complementar la garantía del presupuesto de la Unión con garantías de todos los Estados miembros (garantías irrevocables, incondicionadas y a la vista (28)). El importe garantizado por los Estados debía representar, al menos, el 25 % de la capacidad de asistencia financiera del SURE. La contribución de cada Estado corresponde a su contribución relativa a la renta nacional bruta (RNB) total de la UE (arts. 11 y 12 Reglamento SURE) (29). Sin embargo, el Reglamento SURE atribuye a estas garantías de los Estados un carácter complementario al aval por parte del presupuesto de la Unión, puesto que, en caso de ser necesario, antes de solicitar la ejecución de dichas garantías, la Comisión puede servirse del margen disponible para los créditos de pago dentro del límite máximo de los recursos propios, en la medida que considere que la situación es sostenible, teniendo en cuenta, entre otros elementos, el total de pasivos de la UE. La configuración de las garantías ha sido clave para determinar la incidencia del SURE en el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria por parte del conjunto de Estados

(27) *Vid.*, notas al pie núms. 10 y 11.

(28) El pasivo contingente derivado de la asistencia financiera debe ser garantizado por los Estados para ser compatible con el marco financiero plurianual (MFP) y los límites máximos de recursos propios, tal y como precisa el considerando núm. 9 Reglamento SURE.

(29) A nivel nacional el artículo 4 del Real Decreto-ley 19/2020, autoriza el otorgamiento de avales a favor de la Comisión Europea en el marco del Instrumento SURE por importe máximo de 2.252 millones de euros.

miembros (30). El hecho que las garantías solo constituyan el 25 % del total de la asistencia financiera del SURE y que sean complementarias (antes de solicitar su ejecución debe hacerse uso del margen disponible de recursos propios), unido a la escasa probabilidad de que estas acaben materializándose (31), han sido los elementos que han permitido a Eurostat (oficina estadística de la UE) afirmar que estas no inciden en los niveles de déficit y deuda públicos de los Estados miembros garantes, sino que deben contabilizarse como obligaciones contingentes. En conclusión, esta ha sido la estructura seguida para lograr que el primer mecanismo de apoyo financiero introducido durante la crisis de la COVID-19 (el SURE) incida en la menor medida posible en el balance público de los Estados miembros que recurren a él (32) y, a su vez, permite una financiación con menor coste financiero (dada la buena calificación rating de la UE) (33). Sin embargo, esta opción no podía seguirse para configurar el mecanismo central de apoyo a los Estados, debido, como analizaremos en el apartado siguiente, al elevado volumen de la asistencia financiera necesaria y a la naturaleza de subvenciones de parte de las ayudas.

Las características del SURE (canalización de préstamos por la Comisión, con aval conjunto del presupuesto de la UE y los Estados miembros, y sin incidencia en la estabilidad presupuestaria de los Estados garantes), nos conducen a afirmar que es el mecanismo que, con mayor probabilidad, puede mantenerse una vez superada la crisis derivada de la COVID-19, quizás vinculando el acceso al mismo por los Estados a la realización de reformas en el ámbito laboral.

4. LA PIEZA CENTRAL: *EL NEXT GENERATION* (NGEU) Y EL MECANISMO EUROPEO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR)

La propuesta de la Comisión, de 28 de mayo de 2020 (34), establece la creación de un instrumento de recuperación, que finalmente ha sido aprobado por el Reglamento (UE) núm. 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (en adelante, NGEU, por sus siglas en inglés,

(30) Vid. EUROSTAT, *Clarification on the treatment of guarantees provided by member States under the SURE instrument*, Methodological note, Directorate D-Government Finance Statistics (GFS), 11 de septiembre de 2020.

(31) Eurostat traza un paralelismo con los préstamos concedidos a los Estados miembros en el contexto de la crisis financiera de 2008 en el marco de la ayuda financiera a las balanzas de pagos, en los que no se observaron incumplimientos y algunos de los préstamos incluso se reembolsaron antes.

(32) Hasta el momento (marzo 2021), la Comisión ha llevado a cabo cinco emisiones de deuda en el marco del programa SURE, y dieciséis Estados han recibido préstamos por valor de 62.5000 millones de euros. La buena acogida en los mercados de los bonos emitidos por la Comisión en el marco del SURE (la demanda del bono a quince años fue casi diez veces superior a la oferta) constituye, para Johannes Hahn, Comisario de Presupuesto y Administración, «otro signo de confianza de que la captación de fondos para el *NextGenerationEU* también tendrá éxito».

(33) La UE tiene una calificación *rating* de AAA/AAA/Aaa/AA/AAA por DBRS, Fitch, Moody's, S&P y SCOPE.

(34) COMISIÓN, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», COM(2020) 456 final.

Next Generation EU), y el reforzamiento del MFP (35) 2021-2027 (dotado con 1.074.300 millones de euros (36)). Estas medidas, como detallaremos, distan mucho de las propuestas planteadas por algunos Estados (Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Austria) basadas, en esencia, en un sistema de canalización de préstamos (similar al SURE (37)), sin la existencia de deudas mutuas ni subvenciones, que debía ir acompañado de compromisos claros de los Estados que obtenían la financiación respecto a la introducción de reformas a nivel presupuestario (38).

Para poner en funcionamiento el NGEU, el artículo 5.1 de la Decisión 2014/335/UE, Euratom, sobre el sistema de recursos propios de la UE, faculta a la Comisión para contraer empréstitos en nombre de la Unión por un máximo de 750.000 millones de euros (39), de los cuales, un máximo de 360.000 millones de euros de los empréstitos se podrá utilizar para conceder préstamos, mientras que los 390.000 millones de euros restantes se podrán destinar a sufragar gastos (40)). El reembolso de los fondos se iniciará antes de la clausura del MFP para el período 2021-2027, y todos los pasivos contraídos mediante esta facultad, excepcional y temporal, de la Comisión deberán reembolsarse íntegramente a más tardar el 31 de diciembre de 2058 (art. 5.2 Decisión 2014/335/UE) (41). Lógicamente, para poder cubrir estos pasivos es necesario llevar a cabo un aumento extraordinario y temporal de los límites máximos de los recursos propios (art. 6 Decisión 2014/335/UE), y prever ingresos excepcionales con los que hacer frente a dicho incremento (art. 2 Decisión 2014/335/UE). En este punto el objetivo es crear nuevas fuentes de recursos, que permitan reducir el peso que el recurso propio basado en la RNB tiene en el presupuesto de la UE, lo cual constituye uno de los principales retos, debido a las dificultades derivadas de la toma de decisiones por unanimidad en materia tributaria, con la consiguiente posibilidad de veto (42). Para alcanzar el objetivo de incrementar los recursos propios de la UE, la Comisión debe presentar, antes de

(35) Las negociaciones del MFP para el período 2021-2027 se habían iniciado hacía dos años, y se encontraban bastante paralizadas en el momento en que llegó la pandemia. Sobre el contexto previo a la crisis sanitaria, *vid.* CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «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?», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 75, julio-septiembre 2020, pp. 33-37.

(36) Aprobado por el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

(37) Otro instrumento con un funcionamiento similar era la Función Europea de Estabilización de las Inversiones (FEEI), mecanismo propuesto de forma previa a la crisis de la COVID-19, con el objetivo de proporcionar asistencia financiera en forma de préstamos y bonificaciones de intereses para la realización de inversión pública a los Estados que estén experimentando una gran perturbación asimétrica» (art. 1.2 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de una FEEI, COM(2018) 387 final).

(38) *Vid.* «Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery».

(39) La Comisión tiene atribuida esta facultad hasta finales de 2026.

(40) Cifras en precios a 2018, a precios corrientes, la dotación del NGEU asciende a 807.000 millones de euros.

(41) Dado el carácter voluntario de las subvenciones y los préstamos, la Comisión no emitirá «inmediatamente» bonos en los mercados de capitales por valor de 750.000 millones de euros, sino que recaudará fondos gradualmente tomando en consideración los importes solicitados por los Estados y los desembolsos aprobados por el Consejo.

(42) Sobre esta problemática, *vid.* COMISIÓN, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE*, de 15 de enero de 2019, COM(2019) 8 final.

junio de 2021, propuestas sobre un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono; un impuesto digital y el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; y, antes de junio de 2024, propuestas relativas a un impuesto sobre las transacciones financieras; una contribución financiera vinculada al sector empresarial; y una base imponible común del impuesto sobre sociedades (considerando núm. 8 Decisión 2014/335/UE). La mayor parte de los nuevos ingresos, como puede observarse, tienen una marcada naturaleza extrafiscal, y los fines que a través de ellos se persiguen alcanzar son, en gran medida, coincidentes con los objetivos del NGEU.

El NGEU se integra por siete programas (43), destinados a la recuperación económica y social, así como a aumentar la resiliencia de los Estados miembros en el futuro, mitigando el impacto social y económico de la crisis, y apoyando las transiciones ecológica y digital. El Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) es el elemento central del NGEU (44), y su objetivo principal es movilizar inversión que actúe como apoyo financiero durante los primeros años de la recuperación. El MRR tiene una dotación de 672.500 millones de euros, de los cuales 312.500 millones de euros serán subvenciones y 360.000 millones préstamos (art. 6 Reglamento MRR). En lo que respecta al apoyo financiero no reembolsable, el 70 % del importe total debe estar comprometido a finales de 2022, y el 30 % restante debe comprometerse en su totalidad a finales de 2023. Respecto a los préstamos, estos pueden solicitarse hasta diciembre de 2023 (45). En la medida en que ninguna cantidad, ni préstamos ni subvenciones, puede ser comprometida más tarde de 2023, uno de los principales retos que implica el NGEU es el corto plazo para la ejecución de sus fondos. Ahora bien, su ejecución es más flexible que la ejecución de los Fondos de cohesión, en tanto en cuanto estos últimos, a diferencia de los del MRR, requieren cofinanciación. Para la obtención de los Fondos del MRR los Estados deben presentar sus correspondientes Planes de Recuperación y Resiliencia (en adelante, PRR), en ellos se detallan los retos y prioridades de cada país (arts. 17 a 21 Reglamento MRR), y se establecen programas de reformas e inversiones acordes con el Semestre europeo. Los PRR serán evaluados por la Comisión y finalmente el Consejo aprobará una decisión de ejecución, en un plazo

(43) Los otros componentes del NGEU son el REACT-UE (47.500 millones de euros); el Horizonte Europa (5.000 millones de euros); InvestEU (5.600 millones de euros); Desarrollo Rural (7.500 millones de euros); Fondos de Transición Justa (10.000 millones de euros); RescEU (1.900 millones de euros).

(44) La Propuesta de Reglamento, de 28 de mayo de 2020, relativa al MRR, finalmente fue aprobada a través del Reglamento (UE) núm. 241/2021, de 12 de febrero, por el que se establece el MRR (en adelante, Reglamento MRR).

(45) España recibirá del MRR 140.000 millones de euros, 72.000 euros en ayudas directas, de los cuales unos 46.000 millones de euros (aproximadamente el 70 %) deberán ser comprometidas por la Comisión entre 2021 y 2022, y deberán ejecutarse antes de finales de 2024. Los 22.900 millones de euros restantes deberán comprometerse por la Comisión entre 2022 y 2023, y deberán ejecutarse antes de finales de 2026 (*vid.* COMMISSION, *Recovery and Resilience Facility-Grants allocation per Member State*). Además, hemos de tener en cuenta que, entre 2021 y 2023, deberán también ejecutarse los 12.400 millones de euros que le han sido asignados del programa REACT-EU.

Finalmente, España también cuenta con la financiación de los diferentes programas del MFP (FEDER 20.886 millones de euros; Fondo Social Europeo 9.896 millones de euros; ETC Cohesión 606 millones de euros), fondos que deberán comprometerse entre 2021-2027, y ejecutarse antes de finales de 2030. *Vid.* COMMISSION, *MFF 2021-2027 Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State*.

de cuatro semanas. Los sucesivos desembolsos de los fondos del MRR irán asociados al cumplimiento de los hitos y objetivos establecidos en el PRR (46). El control del cumplimiento de los PRR se ejercerá en el marco del Semestre europeo. Si la Comisión determina que no se han cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos establecidos en la decisión de ejecución del PRR, se suspenderá el pago de la totalidad o una parte de la contribución financiera y, en su caso, del préstamo, hasta que el Estado adopte las medidas necesarias para su cumplimiento (art. 20 Reglamento MRR). Como puede verse, el proceso de aprobación y ejecución del MRR refuerza el papel de la Comisión, que debe supervisar el cumplimiento de las distintas fases de los PRR, no obstante, el Consejo sigue siendo clave, en la medida que tiene que aprobar la liberación de los fondos. Se mantiene, por tanto, una tendencia preexistente relativa al reforzamiento de la posición del Consejo, acentuada con la crisis de deuda soberana de 2010 (47), frente a otras instituciones como el Parlamento Europeo.

A su vez, la obtención de los fondos provenientes del MRR está condicionada al cumplimiento de la gobernanza económica (art. 10 Reglamento MRR); en particular, la Comisión puede proponer al Consejo la suspensión de la totalidad, o parte, de los compromisos, o pagos, cuando el Consejo haya determinado que un Estado miembro no ha tomado las medidas efectivas para corregir su déficit excesivo (art. 126, apartados 8 u 11 TFUE y arts. 3.5 y 5.2 Reglamento (CE) núm. 1467/97), o las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (art. 8.3 Reglamento (UE) núm. 1176/2011) (48). A través de la vinculación de la obtención de los fondos a la buena gobernanza económica se refuerza indirectamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, mediante el establecimiento de una suerte de nueva tipología de sanciones, como es la suspensión de la obtención de los fondos del MRR, distinta a las clásicas sanciones financieras del PEC (constitución de depósitos sin intereses o multas), cuya sucesiva inaplicación a los Estados incumplidores ha suscitado dudas sobre su credibilidad. Además, la vertiente preventiva del PEC también se refuerza mediante la vinculación de la supervisión de los PRR al control llevado a cabo en el Semestre europeo.

Finalmente, en cuanto al impacto del MRR en el cumplimiento de la disciplina presupuestaria del conjunto de Estados miembros, Eurostat, en su decisión preliminar, de 17 de noviembre de 2020, sobre la clasificación del MRR (49), determina, en primer lugar, que las subvenciones del MRR deben asimilarse a los fondos de

(46) El PRR presentado por España es especialmente detallado, si se compara con otros como el PRR de Francia, conformándose de cuatro ejes (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género), que se desarrollan a través de diez palancas, dentro de las cuales se recogen treinta componentes (*vid.* Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, p. 9). Este nivel de detalle puede propiciar dificultades para alcanzar todos los hitos-objetivos, y ello, a su vez, puede condicionar la obtención de los fondos del MRR.

(47) *Vid.* MANGAS MARTÍN, A., «El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, pp. 13-42.

(48) La Comisión no podrá proponer la suspensión de los fondos durante el tiempo en que esté vigente la cláusula de salvaguardia del PEC. Este hecho deja un mayor margen de maniobra a los Estados durante esta primera fase, que es, además, en la que se comprometerán y ejecutarán la mayor parte las ayudas (subvenciones o préstamos).

(49) EUROSTAT, *Methodological note. Draft guidance notes on the statistical recording of the Recovery and Resilience Facility*, Directorate D-Government Finance Statistics (GFS), 17 de noviembre 2020.

la UE que reciben regularmente los Estados miembros y, por tanto, la regla, a nivel de déficit y deuda públicos, es la neutralidad (50). En segundo lugar, en cuanto a la deuda contraída por la Unión, Eurostat señala que en las ocasiones anteriores en las que la Comisión ha contraído deuda (por ejemplo, a través del Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos), esta ha sido considerada deuda de la UE. La novedad del MRR es que la Comisión se endeuda no solo para financiar préstamos, sino también subvenciones y, en este segundo supuesto, no hay ningún flujo de caja futuro prediseñado que garantice la capacidad de reembolsar las obligaciones de la Unión, a menos que se decida, como ha sucedido, ampliar los recursos propios. No obstante, para Eurostat, el hecho que los Estados miembros acuerden destinar recursos futuros adicionales al presupuesto de la UE (en este caso para cubrir los préstamos), no significa necesariamente que la deuda contraída por la UE para financiar subvenciones deba considerarse, a efectos del cumplimiento de la disciplina presupuestaria, deuda de los Estados miembros. Siguiendo el Informe del Servicio Jurídico del Consejo (51), los compromisos de los Estados se califican como garantías de pago, las cuales, en términos de contabilidad nacional, en circunstancias normales, tienen la condición de pasivos contingentes. De este modo, solo los préstamos específicos que la Comisión realice finalmente a cada Estado miembro incrementarán su deuda pública, en el momento en que se proporcionen.

Tras apuntar las características del NGUE, y especialmente del MRR, para finalizar nuestro análisis, debemos plantearnos en qué medida un sistema de apoyo financiero de esta naturaleza y alcance es compatible con el Derecho de la UE; no podemos obviar que esta cuestión fue objeto de un extenso debate tras la creación del MEDE, que concluyó con la sentencia TJUE en el Asunto *Pringle* (52), confirmando la adecuación del TMEDE con el Derecho de la Unión. Cabe destacar que sobre la compatibilidad del MRR con el Derecho de la UE se ha pronunciado el Servicio Jurídico del Consejo (53), no apreciando incompatibilidad. Sin embargo, debemos plantearnos en qué medida la interpretación de las

(50) Entre los factores determinantes de esta clasificación se encuentran: En primer lugar, la vinculación de los desembolsos de los fondos con el cumplimiento de los objetivos e hitos fijados en el PRR, existiendo la posibilidad que se detengan los pagos en caso de incumplimiento de los mismos. En segundo lugar, la ejecución de los fondos del MRR está vinculada a los PRR, cuyos costes totales estimados han sido evaluados por la Comisión, y aprobados por el Consejo. En tercer lugar, los Estados miembros deben informar sobre el progreso de implementación de los PRR, que serán supervisados por la Comisión, en el marco del Semestre europeo, tomando en consideración la propuesta inicialmente aprobada. Por último, el MRR tiene como objetivo principal financiar proyectos de inversión, por lo que, al menos parcialmente, habrá un gasto incurrido que coincidiría con la subvención a fondo perdido de la UE. Estos aspectos diferencian al MRR de una *Cash-Flow Facility* (mecanismo de asistencia financiera temporal a Estados de reciente adhesión a la UE) que tiene la naturaleza de transferencias corrientes en el Marco de la cooperación internacional (SEC-2010 apartados 4.121-4.124).

(51) El Servicio Jurídico del Consejo se pronuncia sobre la compatibilidad del MRR con los artículos 310, 311, 122 y 125.1 TFUE. El texto no se encuentra disponible, referencia: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-COR-1/en/pdf>

(52) C-370/12, de 27 de noviembre de 2012, Thomas Pringle contra el Gobierno de Irlanda y otros.

(53) *Vid.* nota al pie núm. 51.

disposiciones de los Tratados se tensa, de nuevo, como sucedió en *Pringle* (54), en aras de respaldar jurídicamente los avances adoptados en el marco de complejas negociaciones políticas en el seno de la Unión (55). El Reglamento que establece el Instrumento de Recuperación tiene como base jurídica el artículo 122 TFUE (56). Respecto a este precepto el TJUE, en *Pringle*, afirmó que atribuye la competencia a la UE de «conceder una ayuda financiera puntual a un Estado miembro en caso de dificultades», pero «no constituye fundamento jurídico apropiado para el establecimiento de un mecanismo de estabilidad como el previsto (...) tanto la naturaleza permanente del mecanismo previsto [MEDE] 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» (apartado 65 *Pringle*). El MRR se ha configurado como un mecanismo extraordinario y, por ende,

(54) Algunos autores han criticado duramente la interpretación del Tribunal en *Pringle*. En este sentido, Beck señala que el TJUE hace uso de criterios interpretativos teleológicos, literales y genéticos que podría servir como «modelo para un enfoque metodológicamente justificado de argumentación judicial», ignorando que la ley debe proporcionar una restricción a la política, y demostrando que prevalecen los intereses de los mercados frente a la independencia judicial. Además, Beck señala que el TJUE no está solo, puesto que el Tribunal Constitucional alemán llevó a cabo una interpretación similar en su pronunciamiento sobre el MEDE dos meses antes (BerfG, 2 BvR 1390/12, de 12 septiembre de 2012). *Vid.* BECK, G., «The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis. The Flexibility of the Court's Cumulative Approach and the Pringle Case», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 20, 2013, pp. 635-648 (en particular, p. 637 y 648).

(55) Craig afirmó que el Tribunal, en *Pringle*, lleva a cabo una interpretación teológica de las disposiciones del Tratado (*vid.* CRAIG, P., «Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 20, 2013, pp. 9-11. En esta línea argumentativa, TUORI, apunta la existencia de un doble *telos* (propósito), el *telos* del artículo 125 TFUE, que pretende evitar el riesgo moral de los Estados, incidiendo en el hecho que la responsabilidad fiscal recae sobre el propio Estado. Sin embargo, este *telos* debe entenderse sujeto a un «*telos* de segundo orden», como es la amenaza de la supervivencia del euro. TUORI, K., «The European Financial Crisis. Constitutional Aspects and Implications», *EU Law Working Papers*, núm. 28, 2012, pp. 22 a 25, en particular, p. 24. Este *telos* de segundo orden es coincidente con el «estado de excepción» que vivió la zona euro durante la crisis de 2020 al que hace referencia MANGAS MARTÍN (*vid.* MANGAS MARTÍN, A., «El nuevo...», cit., p. 40); y que podemos entender que se ha vuelto a producir con la crisis de la COVID-19.

(56) Las dudas que a continuación planteamos podrían haberse solventado mediante la aplicación del artículo 352.1 TFUE que establece la cláusula de flexibilidad. Esta cláusula ya fue utilizada para crear el originario Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pago. Respecto a la aplicación de la cláusula de flexibilidad el TJUE, en el Asunto *Pringle*, precisó que «esa disposición [art. 352 TFUE] no le impone [a la Unión] ninguna obligación de actuar» y de hecho «la Unión no ha ejercido su competencia en virtud de ese artículo» (apartado 67). Por tanto, tomando en consideración la unanimidad en el Consejo que requiere el artículo 352 TFUE y la interpretación restrictiva del artículo 352 TFUE llevada a cabo en la práctica por el TJUE, que considera que la utilización de este artículo como base jurídica de un acto debe producirse solo si ninguna otra disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto (C-295/90, Parlamento v. Consejo, ECRI-4193; Opinión 2/94, *Accession of the Community to the European Human Rights Convention*), era complejo utilizar el artículo 352.1 TFUE como base jurídica para la constitución del MRR. Sobre el artículo 352 TFUE en relación con el MEDE, *vid.* Editorial Comment: The Greek sovereign debt tragedy: ¿approaching the final act? *Common Market Law Review*, vol. 48, núm. 6, 2011, p. 1775; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», *Revista General de Derecho europeo*, núm. 29, 2013, p. 12.

temporal, si bien es de larga duración, al menos hasta el 2058 (57). No obstante, tomando en consideración lo establecido en *Pringel*, mayores dudas plantea el alcance del MRR, cuya actuación abarca al conjunto de Estados miembros. Ahora bien, en este punto puede entenderse que el MRR no se configura como una mutualización de la deuda de uno o varios países con problemas de financiación para evitar su quiebra, sino como deudas mutuas contraídas conjuntamente desde el principio, en beneficio de un proyecto específico (58) y (59). Este argumento, a su vez, puede ser útil para afirmar la adecuación del MRR al artículo 125 TFUE (cláusula de no *bailout*). Respecto a este último precepto, en todo caso, el Tribunal de Justicia ya afirmó en *Pringel*, que no constituye una prohibición a la Unión y a los Estados de la concesión de toda forma de asistencia financiera a otro Estado miembro, en la medida en que el propio artículo 122.2 TFUE prevé la posibilidad de una ayuda puntual de la Unión a un Estado miembro en caso de dificultades, o riesgo de las mismas, generadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales (*Pringel*, apartado 131). Además, para el Tribunal, el artículo 122 TFUE no se configura como una excepción al artículo 125 TFUE, puesto que de ser así tendría que haberse indicado. Estamos, por tanto, ante dos preceptos que actúan como contrapesos, para garantizar la estabilidad, en la medida en que las potenciales fórmulas de ayuda financiera (del art. 122 TFUE) deberán ser compatibles con el objetivo del artículo 125 TFUE, que no es otro que asegurar que los Estados miembros observan una política presupuestaria sana (*Pringel*, apartados 133-135) (60).

A pesar de que pueda entenderse que a través del MRR no se mutualizan deudas, es claro que existe una responsabilidad conjunta (garantías de pago) de

(57) Ya existían dudas sobre la adecuación de fundamentar el MEEF en el artículo 122.2 del TFUE, en la medida que no se le dotó de carácter temporal. No obstante, el recurso de anulación contra el Reglamento 407/2010, que creaba el MEEF, fue juzgado inadmisibile por el Tribunal de Justicia (ord. 15 de junio de 2011, Ax/Conseil, Asunto T-259-10). Vid. MARTUCCI, F., «Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM», *Revue des affaires européennes*, núm. 4, 2012, pp. 726.

(58) Para GOLDMANN, este factor constituye una diferencia clara entre los «coronabonos» y los «eurobonos» que no llegaron a introducirse en la crisis de deuda soberana de 2010. Vid. GOLDMANN, M., *A proposal by a Group of European Lawyers*, 5 de abril de 2020. (Precisar que en este trabajo GOLDMANN se está pronunciando sobre las características que deberían tener los coronabonos.) RUTHARDT precisa que esta concepción de los coronabonos, vinculándolos a un proyecto común, lleva aparejada la tendencia hacia un aumento del presupuesto de la Comisión para tener un mayor margen de manobra en cuanto a la financiación de los programas de recuperación económica. Vid. RUTHARDT, M., «Quelques réflexions autour des coronabonds et leurs enjeux juridiques», *Revue de l'Union Européenne*, pp. 345.

(59) La consecución de un proyecto común a través del MRR se ha afirmado desde el principio, comparándolo en numerosas ocasiones con el «Plan Marshall». En este sentido se pronunció Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión, el 16 de abril de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_677. Esta idea se confirma por Eurostat, cuando afirma que, puede entenderse que la iniciativa de recaudar fondos proviene de la Comisión y que el MRR se configura como la respuesta de la Comisión a la crisis de la COVID-19, debiendo evaluar ella si finalmente el importe debe desembolsarse a un Estado miembro o si, por el contrario, un pago debe suspenderse o cancelarse. EUROSTAT, *Methodological note* (...), cit., p. 6.

(60) Sobre la interacción conjunta de los artículos 122 y 125 TFUE, entre otros, vid. LOUIS, J., «Guest Editorial: the no bailout clause and rescue packages», *Common Market Law Review*, núm. 47, pp. 971. 986, en particular, pp. 983 y 984.

los Estados respecto de la deuda contraída por la Unión para la ejecución del proyecto común. Por ello, es necesario configurar un sistema de control que evite que la existencia del MRR desincentive el cumplimiento de políticas fiscales sólidas por parte de los Estados (61). En el caso del MEDE, para garantizar este objetivo, la obtención de apoyo financiero estaba ligada a una estricta «condicionalidad» (62), materializada a través de severos programas de ajuste macroeconómico (63). Además, los sucesivos desembolsos de ayuda financiera estaban condicionados al cumplimiento del programa de ajuste (64). Por último, las condiciones impuestas por el MEDE a los Estados beneficiarios de asistencia financiera debían compatibilizarse con las recomendaciones del Consejo en el marco del artículo 126 TFUE (art. 13.3 TMEDE). Por el contrario, en el MRR, en tanto en cuanto se ha abandonado la utilización de instrumentos normativos convencionales al margen del Derecho de la UE, todo el sistema de control y cumplimiento se lleva a cabo en el marco del Derecho de la UE, en concreto del PEC, opción que no solo es más sencilla y transparente (65), sino que genera sinergias entre ambos conjuntos normativos, de apoyo financiero y de control de la gobernanza económica y disciplina presupuestaria, reforzándolos mutuamente.

(61) Estos fueron igualmente los argumentos apuntados por el TJUE para afirmar la compatibilidad del MEDE con el artículo 125 TFUE (Asunto *Pringle* apartados 133-137).

(62) Para Craig entender que la condicionalidad es determinante para la adecuación del mecanismo de apoyo al artículo 125 TFUE es cuestionable, en la medida en que, si no existiera la opción de rescate, las restricciones a las que se enfrentaría el Estado (al no poder acceder a la financiación en los mercados) serían aun más duras, así lo manifestó respecto del MEDE. *VID. CRAIG, P., «Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology», Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 20, 2013, pp. 8 y 9.

(63) El Banco Central Europeo apuntó que el establecimiento de un duro programa de ajuste macroeconómico y de recargos elevados en los tipos de interés en los préstamos del MEDE, constituyen aspectos imprescindibles para limitar el «riesgo moral implícito» de la existencia de un mecanismo de gestión de crisis. BANCO CENTRAL EUROPEO, «El Mecanismo Europeo de Estabilidad», *Boletín Mensual*, julio 2011, p. 80.

(64) De este modo, el proceso de evaluación y de concesión de crédito se configuraba de forma muy similar al seguido tradicionalmente por el FMI.

(65) La adopción de instrumentos normativos convencionales para superar la crisis de deuda soberana vivida en la zona euro en 2010 supuso la introducción de un nuevo nivel de complejidad, y dificultad de la transparencia, especialmente porque se producen supuestos de duplicidad, e incluso triplicidad, de obligaciones para el Estado miembro en riesgo (como son las obligaciones derivadas de la condicionalidad de los Programas de apoyo financiero, de las decisiones adoptadas en el marco del PEC –reforzado tras el *Six Pack* y *Two Pack*–, y del TECG). Además, estas obligaciones pueden percibirse como un menoscabo de la competencia del Estado miembro con problemas de financiación sobre sus políticas económicas, en la medida en que muchas de las decisiones se adoptan en aras de obtener el apoyo financiero necesario, y no tanto fruto de la voluntariedad de su legislador nacional. Como Craig señala respecto del TECG (si bien es aplicable también al TMEDE), antes de su aprobación ya existían «tres niveles de reglas legales relativas al control de la política económica nacional: disposiciones del Tratado de Lisboa, legislación de la UE y orientaciones generales de política económica. Estas normas eran complejas y creaban dificultades en términos de transparencia, porque se encontraban dispersas en disposiciones del Tratado, compleja normativa EU y un elevado nivel de *soft law*» CRAIG, P., «The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism», *European Law Review*, núm. 3, 2012, pp. 241-248, p. 240.

III. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL EUROPEO, «El Mecanismo Europeo de Estabilidad», *Boletín Mensual*, julio 2011, pp. 80.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «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?», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 75, julio-septiembre 2020, pp. 33-37.
- CASANOVA DOMENECH, M., y MILLET SOLER, M., «El Fondo Monetario Europeo como sustituto del Fondo Monetario Internacional: constatación jurídica y causas», en Olesti Rayo, A. (Dir.), *La profundización de la Unión Económica y Monetaria*, Marcial Pons, pp. 151-168.
- CRAIG, P., y MARKAKIS, M., «Gauweiler and the Legality of Outright Monetary Transactions», *Oxford Legal Studies Research Paper*, núm. 5, 41, 2016, pp. 1-41.
- CRAIG, P., «Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 20, 2013, pp. 8 y 9.
- «The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism», *European Law Review*, núm. 3, 2012, pp. 241-248, p. 240.
- EUROSTAT, *Clarification on the treatment of guarantees provided by member States under the SURE instrument*, Methodological note, Directorate D. Government Finance Statistics (GFS), 11 de septiembre de 2020.
- *Methodological note. Draft guidance note on the statistical recording of the Recovery and Resilience Facility*, Directorate D. Government Finance Statistics (GFS), 17 de noviembre 2020.
- «Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010», 2019, pp. 74 y 75.
- GALETTA, D.-U. y ZILLER, J., «¿Karlsruhe Über Alles? La insoportable 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*, núms. 73-74, enero-junio 2020, pp. 179-212.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., «La cuestión prejudicial del Tribunal Constitucional alemán sobre la decisión OMT», *Revista española de derecho europeo*, núm. 51, 2014, pp. 119-163.
- GREGORIO MERINO, A., «Legal developments in the economic and monetary Union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance», *Common Market Law Review*, núm. 49, 2012, pp. 1619.
- HOFMANN, H. C. H., «Controlling the Power of the ECB: Delegation, Discretion, Reasoning and Care: What Gauweiler, Weiss and Other Can Teach Us», *ADEMU Working Paper Series*, 2018/107, abril 2018, pp. 1-29.
- «Gauweiler and OMT: Lessons for EU Public Law and the European Economic and Monetary Union», *SSRN Papers*, 19 de junio de 2015, pp. 1-22.
- LOUIS, J., «Guest Editorial: the no bailout clause and rescue packages», *Common Market Law Review*, núm. 47, pp. 971-986.
- MANGAS MARTÍN, A., «El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, pp. 13-42.
- «El Tribunal Constitucional alemán y su fuego amigo sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE», *Estudios Internacionales y Estratégicos*, Real Instituto Elcano, 2020.

- OJEDA RUIZ, A., «Monetización del déficit público y compra de deuda soberana por el BCE/SEBC (A propósito de la jurisprudencia Pringle-Gauweiler-Weiss del TJUE)», *InDret*, núm. 3, 2020, pp. 358-405.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», *Revista General de Derecho europeo*, núm. 29, 2013, pp. 12.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «La sentencia Gauweiler (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo», *Revista española de derecho europeo*, núm. 57, 2016, pp. 63-74.