

UE Y COVID-19: LA GOBERNANZA DE EUROPA POR LA UNIÓN EUROPEA

Cristina IZQUIERDO SANS*

Resumen

El presente estudio trata de llevar a cabo una cronología de las acciones relevantes de la Unión Europea desde que se desatara la pandemia provocada por la COVID-19. Son innumerables los actos adoptados por las instituciones europeas dirigidos a intervenir de una u otra forma en la crisis provocada por el virus, pero en aras de poner un poco de orden, el trabajo se ha organizado en torno a los dos ámbitos esenciales de actuación: la sanidad y la economía. No obstante estos dos ejes centrales, no he pretendido ser exhaustiva con las actuaciones llevadas a cabo por la Unión, pues el trabajo pretende sobre todo poner de relieve el cambio de gobernanza que la crisis de la COVID-19 va a suponer para Europa, lo que se manifiesta en dos hechos: uno, la Unión Europea ha sido la indiscutible protagonista en Europa en la gestión de la crisis sanitaria, a pesar de ser éste un ámbito material en el que tiene una escasa competencia atribuida; dos, la pandemia ha hecho patente que la seguridad, el bienestar y prosperidad dependen más de unos servicios públicos fuertes y bien financiados que de las empresas multinacionales y que únicamente el desarrollo de economías y sistemas financieros y de protección social fuertes y sostenibles permite a los Estados miembros dar respuestas eficaces a crisis profundas. El interrogante que ahora se cierne sobre nosotros, los ciudadanos, es si a pesar de la demostrada necesidad de lo multilateral para superar las crisis, serán los Estados miembros de la Unión capaces de reformular Europa para que funcione en esos términos.

Palabras clave

Sanidad, vacunas, mecanismo de recuperación y resiliencia, Estado de derecho, multilateralismo.

Abstract

This study tries to carry out a chronology of the relevant actions of the European Union since the pandemic caused by COVID-19 broke out. There are countless acts adopted by the

* Profesora Titular de Derecho Internacional y Unión Europea de la UAM. cristina.izquierdo@uam.es

European institutions aimed at intervening in one way or another in the crisis caused by the virus, but in order to put some order, the work has been organized around the two essential areas of action: health and the economy. Nevertheless these two central axes, the work highlights the change in governance that the COVID-19 crisis will mean for Europe, which in my opinion is highlighted by two facts: one, the European Union has been the undisputed protagonist in Europe in the management of the health crisis, despite this being a material area in which it has little attributed competence; two, the pandemic has made it clear that security, well-being and prosperity depend more on strong and well-financed public services than on multinational companies and that only the development of strong and sustainable economies and financial and social protection systems enables Member States provide effective responses to deep crises. The question that now looms over us, the citizens, is whether, despite the demonstrated need for multilateral action to overcome crises, the Member States of the Union will be able to reformulate Europe so that it works in those terms.

Keywords

Health, vaccines, recovery and resilience mechanism, rule of law, multilateralism.

SUMARIO. I. Introducción. II. La acción común en materia de sanidad. III. El mecanismo de recuperación y resiliencia de la Unión Europea. IV. El mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. V. La Conferencia sobre el futuro de Europa.

I. INTRODUCCIÓN

IAN McIwan declaraba hace escasos días que la pandemia había constatado dos simples proposiciones: la primera es que las catástrofes globales son posibles; la segunda –más aplastante si cabe– es que no hay soluciones para ellas sin una buena gobernanza. El escritor añade que ha quedado aplastado el axioma «el mercado puede hacer cosas, los Gobiernos no,» al que se recurre con frecuencia en sucesivos intentos de dismantlar un modelo social (1).

Lo cierto es que la Unión Europea padece –¿o padecía?– lo que se ha denominado una «clara fatiga de integración». En este sentido, Mariola Urrea ha escrito «en los últimos años, cualquier iniciativa de hacer avanzar Europa que se formulará en términos de más Europa, era inmediatamente contestada por ciudadanos, partidos políticos y también por algunos Estados, con la pregunta ¿más Europa: para

(1) *EL PAIS*, Domingo 4 de abril de 2021, Sección opinión, p. 12.

qué?» (2). Personalmente, creo que el fracaso de la Constitución Europea fue el inicio del declive de un modelo, aquel que se caracterizaba en avanzar ampliando las competencias de la Unión, una Unión que creía que caminaba hacia una Europa Federal. Hoy, ese modelo esta herido de muerte, la Unión adolece de una ausencia de modelo claro y está a su búsqueda. Como declaró Ursula Von der Layen en julio de 2019, cuando anunció la Conferencia sobre el futuro de Europa que se acaba de inaugurar, «ha habido diferentes formas de reaccionar ante los problemas que tenemos: algunos países se están convirtiendo en regímenes autoritarios, otros están comprando su influencia mundial y creando dependencias mediante inversiones en puertos y carreteras. Y otros se están inclinando por el proteccionismo. Ninguna de estas opciones es válida para nosotros. Queremos multilateralismo» (3).

En este contexto nos alcanzó la pandemia de COVID-19. Todo se evidenció el 14 de marzo de 2020 y recuerdo hacerme una reflexión: si la Unión Europea no reaccionaba, estaría muerta para siempre. No era derrotismo, pues el 17 de abril de 2020, el Parlamento Europeo aprobaba la acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia y sus consecuencias (4) y, en este mismo sentido, declaraba: «la pandemia ha demostrado los límites de la capacidad de la Unión para actuar con decisión y ha puesto de manifiesto la falta de competencias ejecutivas y presupuestarias de la Comisión... la Unión, en respuesta, debe llevar a cabo una reforma profunda... y debe estar dispuesta a iniciar una reflexión profunda sobre cómo aumentar su eficacia y profundizar la democracia, siendo así que la crisis actual solo acentúa la urgencia de dicha reflexión».

Es verdad que en el primer mes la respuesta de la Unión a la pandemia de COVID-19 se caracterizó por la falta de coordinación entre los Estados miembros en cuanto a medidas de salud pública, restricciones a la circulación de personas en el interior de cada país y a través de las fronteras; pero también lo es que esta Resolución del Parlamento Europeo fue el pistoletazo de salida para una intensa e inmensa intervención de la Unión en la pandemia que llega hasta hoy. Los reclamos del PE en la Resolución mencionada fueron: a) una llamada solidaridad entre los Estados miembros, recordando que era la misma una obligación en virtud del Tratado y formaba parte de nuestros valores europeos; b) señaló que la crisis era compartida y que solo si los Estados miembros y las instituciones europeas estaban unidas, se podría superar; c) instó a una acción europea en el sector de la salud y d) pidió una solución también europea para hacer frente a las graves consecuencias económicas y sociales. Por último, declaro que todas esas medidas debían hacerse salvaguardando la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Por su parte, Paz Andrés, ha puesto de relieve el verdadero significado de la solidaridad enunciada por el Parlamento Europeo: en un momento en el que existía una deriva hacia el unilateralismo de los Estados Unidos bajo la presidencia de Trump, la pandemia ha puesto a prueba el vigor del multilateralismo y las respues-

(2) URREA CORRES, M., «La UE antes y después de la pandemia», en *20 reflexiones jurídicas en tiempo de confinamiento*, Liber Amicorum en homenaje a Cristina Izquierdo Sans, 2020, p. 163.

(3) Discurso de apertura de la sesión plenaria del Parlamento europeo de Ursula Von der Leyen, el 16 de julio de 2019, en ese momento candidata a la Presidencia de la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf

(4) Resolución del PE, de 17 de abril 2020 (2020/2616 (RSP)). Textos aprobados, PA_ TA (2020) 0005.

tas ponen de relieve que guste o no, el multilateralismo es el único camino. Para la autora, siempre muy aguda, «ser multilateralista no significa ser dogmático o idealista, significa abogar por el único método eficaz, pues en el tratamiento de nuestros problemas comunes, no hay alternativa a un frente unido y a la cooperación». Afirmado esto, no deja de advertir que detrás del multilateralismo están, en todo caso, los Estados y en definitiva son ellos los que tienen la llave del multilateralismo eficaz, que pueda llevar a cabo «hechos contrastables en beneficio de las personas» (5).

Lo expuesto hasta ahora da un mandato de actuación de la Unión en dos ámbitos: sanidad y economía, siempre con la salvaguarda de protección del Estado de Derecho. Y estos han sido los ejes de la política europea frente al COVID-19. Si tenemos la curiosidad de adentrarnos en la cronología de la acción de la Unión Europea contra el impacto de la pandemia del coronavirus (6), podemos observar que todas las acciones encajan en uno o en otro titular. En efecto, la respuesta en el año 2020 ha sido garantizar la disponibilidad de equipos médicos, apoyar la investigación y la innovación para unos tratamientos y vacunas eficaces –lo que ha incluido el apoyo económico a las empresas investigadoras de la vacuna– y el apoyo al sector financiero y a las empresas, que ha culminado, el 18 de diciembre de 2020, con el ya famoso Acuerdo para el mecanismo de recuperación y resiliencia, del que más adelante hablaremos. Si nos trasladamos a la acción de la Unión Europea durante el año 21, tendremos los mismos ámbitos concentrados de actividad, con la particularidad de que los primeros meses del año 2021, la movilización de la Unión ha estado muy centrada en la estrategia de vacunas. Esta evidencia va a marcar la ordenación de las páginas siguientes de este estudio, pues creo que sería un esfuerzo inútil intentar ordenar la acción de la Unión de otra forma. No obstante, hay un tercer elemento que también trataré, pero que no es realmente nuevo pues se desprende del mandato de protección de los valores del Estado de Derecho y se concreta en el mecanismo de condicionalidad al respeto del Estado de derecho en los Estados miembros para la protección del presupuesto de la Unión. Este régimen de condicionalidad de pagos, préstamos y financiaciones al respeto del Estado de Derecho en un Estado miembro es extremadamente interesante y es un elemento más en la lucha por resolver uno de los mayores problemas políticos que tiene la Unión Europea actualmente: el auge de los nacionalismos populistas de corte autoritario. A mi modo de ver, no deja de llamar la atención y de ser digno de señalar que, en medio de la crisis sanitaria más grave que nadie vivo puede recordar y la consecuente crisis económica que se nos avecina, la Unión Europea ha sido capaz de mantener recto el estandarte de la defensa del Estado de Derecho. Terminaré, si se me permite, con unos breves apuntes relativos a la Conferencia sobre el futuro de Europa, que abrirá un nuevo espacio de debate con los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa. Tampoco esto, en este momento, se le ha escapado a la Unión.

(5) ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «Pandemia y multilateralismo eficaz», en *20 reflexiones jurídicas en tiempo de confinamiento...*, ob. cit. p. 79.

(6) La Unión Europea ha creado una página –que actualiza permanentemente– en la que pueden conocerse todas las medidas que la Unión ha desplegado desde el inicio de su acción en abril del 2020 hasta hoy. Se puede acceder a ella simplemente con la búsqueda por *Cronología del coronavirus*.

II. LA ACCIÓN COMÚN EN MATERIA SANITARIA

Quizás se me pueda criticar que arranque de las acciones en materia sanitaria. Cualquiera pensaría que el buque insignia de la acción de la UE en la pandemia ha sido el mecanismo de recuperación y resiliencia. Probablemente, quien así piensa tenga razón. Pero yo no puedo evitar mi asombro y cierta admiración por el hecho de que la Unión Europea, que tiene una muy limitada competencia en el ámbito de la salud pública (7), haya sido capaz de concentrar los contratos de protección personal, mascarillas, viseras, ropa de protección y fármacos en una primerísima fase de la crisis y después, marcar la estrategia de toda Europa relativa a la vacunación contra el COVID-19.

En efecto, si bien el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reforzó la importancia de la política sanitaria, al estipular que «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana» (art. 168, apartado 1, del TFUE), ello no obsta para que la responsabilidad primaria de protección de la salud y, en particular, de los servicios de salud, sigue siendo competencia de los Estados miembros y en ese contexto el mismo artículo 168.1 TFUE continua afirmando que «La acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica». Se trata de lo que se denomina una competencia «compartida complementaria», en la que la acción de la Unión no excluye ni desplaza la acción de los Estados miembros –como sí ocurre en la competencia compartida concurrente– sino que, muy al contrario, solo pretende complementarla.

Hasta la entrada en escena de la COVID-19, la Unión Europea había centrado sus esfuerzos en la prevención de enfermedades –como el cáncer– y en la acción común sobre salud y bienestar mental. Pero la acción sanitaria frente a la pandemia cobró fuerza muy pronto y, debo decir, de forma muy exitosa. Creo que se pueden distinguir dos líneas de actuación: la primera dirigida a aliviar la crisis sanitaria bruscamente provocada por el virus; la segunda dirigida a elaborar una estrategia de vacunas altamente eficaz y, sobre todo, igualitaria.

Por lo que se refiere a la primera línea de actuación, aliviar la situación de crisis sanitaria, las primeras actividades fueron dirigidas a la compra de equipos médicos que pudieran mejorar las condiciones de los sanitarios en muchos Estados miembros y distribuirlos en función de las necesidades –la pandemia no azotaba entonces con la misma fuerza en toda Europa– pero que alcanzara a todos. Es llamativo, por ejemplo, la limitación de la exportación de equipos de protección personal, mascarillas, viseras, ropa de protección. Se impidió que fueran trasladados a terceros países sin autorización previa de exportación, para evitar un desabastecimiento en los países de la Unión más castigados por la pandemia. Igualmente, se impulsó la capacidad de producción de equipos médicos y se creó una reserva común europea de los mismos. En abril de 2020 se movilizaron más de 3000 millones de euros del presupuesto de la Unión para apoyar al sector sanitario. Y final-

(7) Codina García Andrade, X., explica bien la limitada competencia de la Unión en el ámbito de la salud pública. Véase «La UE ante la crisis del COVID-19», en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, abril 2020, pp. 125 ss.

mente, el empuje también alcanzó a los fármacos que se estaban utilizando para la cura de la enfermedad y la Unión celebró contratos con las empresas farmacéuticas para poner a disposición de los Estados miembros los tratamientos más exitosos. En esta dirección, el 17 de septiembre de 2020, el Parlamento aprobó una resolución para hacer frente a la escasez de medicamentos y mejorar la coordinación en la Unión Europea de las estrategias nacionales de salud. En definitiva, apoyo económico y distribución igualitaria de equipos y fármacos para todos los Estados de la Unión. Tras relatar esta actividad de una UE sin apenas competencias en materia sanitaria, la pregunta inevitable para un jurista es: ¿cual ha sido el fundamento de su acción? La UE ha utilizado todas las opciones posibles: desde adoptar reglamentos de ejecución para modificar y adaptar normativas existentes a las necesidades del momento, como hizo con la prohibición de las exportaciones de material sanitario (8), hasta la celebración de acuerdos con los Estados miembros y contratos en nombre de los Estados miembros, contando con la financiación del Instrumento de asistencia urgente y el Banco Europeo de inversiones.

En relación con las vacunas contra el COVID-19, el primer documento relevante es la Comunicación de la Comisión 17 de junio del 2020 (9), denominada estrategia de la Unión Europea para las vacunas contra el COVID-19. En el la Comisión declara que es necesario actuar urgentemente y que los objetivos son: a) garantizar la calidad la seguridad y la eficacia de las vacunas; b) garantizar el acceso oportuno de todos los Estados miembros y de su población a las vacunas, liderando al mismo tiempo el esfuerzo de solidaridad a nivel mundial; c) garantizar el acceso equitativo y factible para todos los miembros de la Unión Europea a una vacuna asequible y lo antes posible; y d) asegurarse de que se realizan los preparativos en los países de la Unión Europea para el despliegue de vacunas seguras y eficaces abordando las necesidades de transporte y despliegue y determinando qué grupos son prioritarios y por ello, deberían tener acceso a las vacunas desde el primer momento.

En aras de la consecución de esos objetivos, la Comisión ha llevado a cabo acuerdos de compra a través del Instrumento de ayuda de emergencia (10), lo que significa que a fin de ayudar a las empresas en el rápido desarrollo y producción de una vacuna, la Comisión celebraba acuerdos con los productores individuales de vacunas en nombre de los Estados miembros y adquiriría un derecho de compra de un número determinado de dosis de vacunas en un plazo y a un precio establecido, otorgando como contrapartida la financiación de los costes iniciales afrontados por los productores de vacunas. La Unión Europea también ha puesto a disposición de los productores de vacunas un importante nivel de apoyo económico a través de préstamos del Banco Europeo de inversiones. Este enfoque ha evitado la competencia entre los Estados miembros por la obtención de las vacunas y favorece la solidaridad entre ellos, independientemente del tamaño de su población y de su

(8) El Reglamento de Ejecución (UE) 2020/402 de la Comisión de 14 de marzo de 2020 por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación, modifica el Reglamento (UE) 2015/479 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las exportaciones (1), y en particular su artículo 5.

(9) Documento COM (2020) 245 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo. Al Consejo Europeo y al Banco de inversiones. Bruselas 17 de junio 2020.

(10) https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en

poder adquisitivo. Además, es un enfoque que ha mejorado la posición negociadora de la Unión Europea con la industria.

Para el éxito de este plan ha sido indispensable establecer criterios comunes de selección de las vacunas experimentales, desde el rigor del enfoque científico y la tecnología utilizada, hasta la velocidad de entrega, el coste y la cobertura de las distintas tecnologías. La Unión Europea también ha llevado a cabo una acción común en la autorización de las vacunas. La Agencia Europea del Medicamento ha creado un grupo operativo para interactuar con los investigadores de las vacunas y se ha puesto en marcha un procedimiento acelerado de autorización, flexibilizando los requisitos de etiquetado y envasado. En términos generales, se puede decir que se trata de un proceso regulador flexible, pero también robusto.

Con este planteamiento, el 21 de diciembre del 2020, 9 meses después del inicio de la crisis, la Comisión Europea concedió una autorización a la primera vacuna contra el COVID-19, desarrollada por Pfizer; el 6 de enero de 2021 fue concedida la autorización para la vacuna desarrollada por Moderna; el 29 de enero de 2021 le tocó el turno a AstraZeneca y el 11 de marzo del 2021 ha sido autorizada la vacuna de Johnson and Johnson. Autorizadas las vacunas, una nueva Comunicación (11) de la Comisión solicitaba a los Estados miembros que aceleraran el despliegue de la vacunación en toda la Unión Europea y ampliaba su estrategia de vacunas, creando un grupo operativo para intensificar la capacidad de producción de vacunas y funcionar como ventanilla única para los fabricantes que necesiten apoyo, así como detectar y abordar los cuellos de botella que pueden afectar a la capacidad y a la cadena de suministro. La Comisión ha desatado una actividad frenética desde enero de 2021, desde nuevos acuerdos con los fabricantes para dosis adicionales hasta un plan de preparación para las nuevas variantes, pasando por el apoyo a la vacunación en terceros Estados (12).

La estrategia de la Unión resulta en el siguiente titular de *El País* el 13 de mayo de 2021: «La mortalidad por COVID cae un 90 % al avanzar la vacunación». Desde mi punto de vista la acción de la UE en el ámbito de la vacunación contra el COVID-19 pone de manifiesto los elementos esenciales en los que creo que se asentará nuestro futuro: uno, gobernanza de la Unión, dos, la relativa importancia de que la Unión tenga competencia en la materia en la que necesita actuar, y tres, la decidida apuesta de la Unión por la democracia y el Estado de Derecho, porque detrás de convertirse en la protagonista de la financiación, autorización y distribución de las vacunas, está el objetivo de evitar que la brecha de la desigualdad económica y social entre Europa oriental y occidental cobre tal profundidad que no solamente permita el crecimiento de políticas populistas de corte autoritario, sino que provoque la ruptura definitiva de la ilusión de que exista una sola Europa.

(11) Documento COM (2021) 35 final, Un frente común para derrotar a la COVID-19. Bruselas, 19 de enero 2021.

(12) También es muy interesante la propuesta de la Comisión para un certificado verde digital, que incluya la vacunación y las pruebas COVID personales. Se trata de un enfoque a escala de la Unión Europea para facilitar la libre circulación dentro de la Unión basada, en el respeto a la no discriminación y a los derechos fundamentales de la ciudadanía europea. Los Estados miembros son los encargados de ejecutar este certificado verde de digital. Véase: Documento COM 2021 (129) final, *Por una senda común hacia una reapertura segura y sostenida por una senda común hacia una reapertura segura y sostenida*, Bruselas, 17 de marzo 2021.

III. EL MECANISMO DE RECUPERACION Y RESILIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA (MERER)

A. ALGUNOS TRAZOS GENERALES DEL MERER

El Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación del programa *Next Generation EU*. Se afirma que es el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus y que tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de nuestra historia y contribuir a reparar los daños causados por el COVID-19. Pero a mi juicio, es muy importante saber lo denominado *Next Generation* es algo bastante más profundo: la crisis económica y social extrema que la pandemia nos deja, ha sido aprovechada por la UE para enfrentar a todos los Estados miembros a un difícil reto: un cambio de modelo económico y social. La Unión está dispuesta a financiar en cambio de modelo, incluso a través de subvenciones, pero no apoyará recuperaciones económicas sin transición a un cambio. El reto, por tanto, no es salir de la crisis provocada por la pandemia, sino saber aprovechar la financiación disponible para asumir el reto del cambio de nuestros sistemas financieros y sociales y, de la mano de esa transformación, saldremos de la crisis. Si lo pensamos bien, este planteamiento es el que encaja con el propio nombre del instrumento *Netx Generation EU* y, leído en esa clave, me parece que es mucho más fácil entender su arquitectura, de la que ahora hablaremos.

En el marco de la iniciativa *Next Generation EU*, en una segunda fase (13) se crea el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MERER) (14), instrumento que pone a disposición de los 27 Estados miembros hasta 672.000 millones EUR. Se enuncia en el propio Reglamento que el objetivo específico del MERER «será proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia. Se perseguirá ese objetivo específico en estrecha y transparente cooperación con los Estados miembros en cuestión» (art. 4). Resulta muy interesante que el mecanismo ha ofrecido dos vías o instrumentos para la obtención de fondos: uno, las llamadas transferencias no reembolsables –312.000 millones de

(13) La primera fase del Instrumento de Recuperación (IRE) de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 se cierra el día 22 de diciembre de 2020, con la publicación en el *Diario Oficial de la Unión* de tres disposiciones comunitarias de la máxima importancia para el proceso de recuperación tras la crisis de la COVID-19 entre las que destaca el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo 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, que es realmente una autorización a la Comisión Europea a endeudarse hasta 750.000 millones de euros en nombre de la Unión (pp. L 433 I/23 ss.). Este Reglamento entró en vigor el 23 de diciembre de 2020 (art. 6) y en su artículo 2.1 dispone que «se financiará con un importe de hasta 750.000 millones EUR (a precios de 2018) sobre la base de la facultad prevista en el artículo 5 de la Decisión sobre recursos propios».

(14) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia entro en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, esto es, el 13 de febrero de 2021 (art. 36). *DOUE* de 18 de febrero de 2021.

euros— y dos, préstamos reembolsables —hasta 360.000 millones de euros—(15). Las denominadas transferencias no reembolsables son en realidad subvenciones para llevar a cabo proyectos que encajen en el incremento de las inversiones públicas y las reformas de los Estados miembros para lograr una recuperación económica sostenible y resiliente al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la Unión. El mecanismo tiene cuatro objetivos económicos y sociales principales: promover la cohesión económica social y territorial de la Unión Europea, fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros, mitigar las repercusiones sociales y económicos de la crisis del COVID-19 y apoyar la transición ecológica digital (16).

El mecanismo de recuperación y resiliencia no sustituye a los fondos estructurales, son instrumentos distintos y paralelos. El mecanismo es un instrumento financiero desarrollado en el marco de un plan extraordinario, de duración limitada y financiado con recursos adicionales, integrados en el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea para el periodo 2021-2027, en el que también se incluyen los tradicionales fondos de la política de cohesión. Son recursos diferentes.

Añadido a esto tenemos el REAC EU (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa, de 47.000 millones de euros), que es una iniciativa que persigue ampliar las medidas de respuesta a la crisis y de reparación de la crisis. Esta iniciativa contribuirá a preparar una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía. El paquete REACT-EU son fondos adicionales que se pondrán a disposición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) para el período 2014-2020. De nuevo, las ayudas vinculadas a proyectos de transformación ecológica y digital para una economía resiliente.

El criterio de reparto del mecanismo garantiza un apoyo financiero mayor a aquellos Estados miembros cuya situación económica y social se haya deteriorado más como consecuencia de la pandemia y las medidas de restricción de la actividad económica necesarias para combatir el COVID-19. En este contexto, aplicando los indicadores que se usarán España recibirá un total aproximadamente de 60.000 millones de euros en transferencias no reembolsables y podría acceder a un volumen máximo de préstamos de 80.000 millones de euros. Para alcanzar las cantidades que puede recibir, cada Estado miembro debe diseñar un Plan Nacional de recuperación y resiliencia que incluya las reformas y los proyectos de inversión necesarios. Los Estados miembros pueden presentar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia para su evaluación desde la entrada en vigor del mecanismo. La Comisión evaluará los planes nacionales sobre la base de criterios transparentes para definir si contribuyen a abordar eficazmente los problemas económicos identificados y las recomendaciones que ella misma ha hecho. Dispone de 2 meses desde la recepción oficial del Plan Nacional para proceder a su evaluación y tras la evaluación positiva, se podrá iniciar el desembolso de los fondos. No obstante, es

(15) El desembolso de estos importes tanto los préstamos como las transferencias se realizará a lo largo de 6 años hasta finales de 2026 y siendo las préstamos los únicos que deben devolverse se ha puesto a la fecha de 31 de diciembre de 2058 para su devolución.

(16) Sobre el Mecanismo de recuperación y resiliencia de la Unión Europea aún no se ha escrito demasiado. De los primeros estudios ha sido el de Alberto Tapia Hermida, «El Mecanismo de recuperación y resiliencia de la Unión Europea», en: *La Ley Unión Europea*, núm. 90, marzo 2021.

muy importante señalar que todas las inversiones y gastos provenientes del MERER están sujetos a la normativa de competencia y de ayudas de Estado, que constituye la base para garantizar unas reglas de juegos equitativas para las empresas que participan en el mercado interior. Aunque es cierto que la normativa ha sido flexibilizada de manera temporal por la Comisión Europea, para permitir a los países miembros de la Unión Europea sostener a sus economías durante la pandemia, no hay que olvidar que las ayudas deben notificarse a la Comisión antes de su otorgamiento y que el desembolso se realiza a lo largo de seis años y esta condicionado al cumplimiento de los objetivos comprometidos.

B. EL PLAN NACIONAL DE ESPAÑA DE RECUPERACIÓN

El 7 de octubre de 2020 el presidente del Gobierno de España presentó el Plan Nacional de recuperación y la Resolución de 29 de abril de 2021 publicó el acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan de Recuperación transformación y resiliencia (17).

El Plan de Recuperación, diseñado para los próximos tres años, está inspirado en la Agenda del cambio, en la Agenda 2030 y en los ODS de NNUU. Va a movilizar en los próximos tres años el 50 % de los recursos con los que cuenta España, es decir, el Plan guía la ejecución de cerca de 72.000 millones de euros entre los años 2021 y 2023 y además cumple con precisión las prioridades de los fondos europeos de recuperación: la inversión «verde» representa más del 37 % del total del Plan y la digitalización cerca del 33 %. Se estructura en torno a las cuatro transformaciones que el gobierno ha situado desde el principio en el centro de la estrategia de política económica: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial. El Plan se concibe como un proyecto de país que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, tras la crisis del COVID-19, así como para preparar al país para afrontar los retos del futuro.

En nuestro país, una pregunta relevante es si podrán las Comunidades autónomas y otros entes territoriales menores, como las entidades locales, gestionar los fondos europeos y presentar proyectos al Plan Nacional de recuperación y resiliencia. En este sentido es importante señalar que el Gobierno se ha comprometido a impulsar la cogobernanza para la ejecución de los fondos con las Comunidades Autónomas a través de una Conferencia Sectorial específica, en la medida en que muchos de los ámbitos en los cuales se emplearán los fondos son competencias autonómicas. Las comunidades autónomas harán acuerdos cada año con la Administración central. En los acuerdos deciden cómo gestionar los fondos para conseguir los objetivos del Plan de Recuperación. Por lo que se refiere a otras entidades locales también tendrán una participación activa, tanto en la propuesta como el desarrollo de los proyectos, articulándose mecanismos de colaboración para poner a su disposición también en el ámbito de sus propias competencias parte de los fondos europeos. Las entidades locales pueden presentar y desarrollar proyectos.

(17) BOE núm. 103, de 30 de abril de 2021, pp. 51346 ss.

IV. EL MECANISMO DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN

Cuando en el inicio de este trabajo hemos hablado de la acción de la Unión Europea ante la crisis provocada por la COVID-19, hemos añadido siempre a las acciones y medidas tomadas, la coletilla que la Unión ha incorporado a toda su actividad que se concreta en la defensa del Estado de derecho y su compromiso con la democracia y los derechos fundamentales. En coherencia con esta cuestión, cuando la Unión Europea adopta las primeras medidas del instrumento de recuperación de la Unión para apoyar la crisis de la COVID-19, el 22 de diciembre de 2020, una de las normas que se publica es el Reglamento 2020/2092, que establecía un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, aplicable desde el 1 de enero de 2021.

Como ha dicho Elena Torroja (18), para el observador inquieto por la deriva nacionalista autoritaria en Europa, la adopción de este reglamento ha sido bienvenida, especialmente cuando se sabe que su negociación previa ha estado envuelta en las tensiones motivadas por la oposición al mismo de Hungría y de Polonia. Los acontecimientos ocurridos con Polonia y Hungría contra los principios esenciales del Estado de Derecho pusieron de manifiesto que los mecanismos existentes en el Derecho de la Unión Europea para prevenir y sancionar las vulneraciones de este valor, protegido por el artículo 2 TUE, no son eficaces. Esta circunstancia es la que ha provocado que, en el marco de las medidas de la Unión para apoyar la crisis de la COVID-19, la UE haya querido aprovechar la oportunidad de incorporar un mecanismo nuevo de control de las vulneraciones de los valores del Estado de Derecho en los Estados miembros. La aprobación de este mecanismo ha sido complicada y tuvo una férrea oposición de Hungría y Polonia en sus inicios y aunque la Unión ha tenido que ceder y el Reglamento adoptado hace más exigente y difícil la adopción de medidas de lo que inicialmente se pretendía, debemos en todo caso celebrar la adopción de este mecanismo.

De las exigencias a las que se ha tenido que atender para conseguir la adopción del Reglamento, conviene resaltar dos. La primera de ellas es que la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad «debe respetar plenamente la identidad nacional de los Estados miembros». Esta declaración cobra sentido en la medida en que se conozca que, tanto Hungría como Polonia, defienden sus acciones bajo la cobertura de su propia identidad nacional y su forma de entender la democracia, a la que denominan democracia liberal. La segunda limitación que se ha tenido que incorporar, es que el objeto del mecanismo es proteger el presupuesto de la Unión y que las asignaciones presupuestarias no alcancen a los Estados que planteen problemas con los principios del Estado de derecho –las medidas pueden incluir la suspensión de los pagos la reducción de la financiación prevista la prohibición de contraer nuevos compromisos–. En este contexto, en la medida en que el objeto del mecanismo es proteger el presupuesto de la Unión, se ha establecido como condición para su aplicación que la vulneración de los principios del Estado de derecho

(18) Elena TORROJA MATEU, «Aproximación general al mecanismo de condicionalidad –al respeto del Estado de derecho en los Estados miembros– para la protección del presupuesto de la Unión», en *La Ley Unión Europea*, núm. 90, marzo 2021.

esté vinculada, de manera precisa y estricta, con la buena gestión financiera y con la protección de los intereses financieros de la Unión. Esto significa que para que se puedan adoptar medidas de condicionalidad, no basta con que exista una vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de un Estado miembro, sino que se ha de determinar que esa vulneración afecta o amenaza gravemente la buena gestión financiera y los intereses financieros de la Unión, de modo suficientemente directo. La Unión tendrá que concentrar sus esfuerzos para constatar que se cumplen los estrictos requisitos, si bien el propio reglamento establece una lista de supuestos en los que puede encontrarse esa conexión, como por ejemplo la existencia de órganos jurisdiccionales independientes que son los que efectúan un control judicial y efectivo de los comportamientos de las autoridades responsables de la gestión financiera (art. 4.2).

V. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La Conferencia sobre el futuro de Europa fue anunciada por la Presidenta de la Comisión —entonces candidata— en su discurso de apertura de la sesión plenaria del Parlamento Europeo, en Estrasburgo, el 16 de julio de 2019 (19). La situación de pandemia ha pospuesto su inauguración hasta el cercano 9 de mayo de 2021. La diferencia de esta conferencia en relación con todos los anteriores procedimientos de modificación de los tratados de la Unión, es que sea abierto al diálogo con la ciudadanía. Se trata de evitar lo que en el pasado se hizo y falló: una Convención Europea en la que se decide, en pequeño comité, cuál debe ser el futuro de Europa y después se somete esa decisión a consulta ciudadana. La intención es una oportunidad real para socializar la Unión Europea y se ha hablado de democracia deliberativa después sometida a consulta ciudadana. Pero tras esa romántica propuesta está la dificultad de que algo así tenga un contenido real.

La Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (20) es, hasta ahora, el documento más elaborado que existe sobre ella y no es de largo alcance (21). en el texto de la Declaración, los tres Presidentes se comprometen a que la Conferencia sea un ejercicio de opinión en sentido ascendente, centrado en los ciudadanos. Para ello, lo que pretenden es que en toda la Unión se organicen actos y debates en el marco de la Conferencia a través de una plataforma digital multilingüe interactiva. Ello no obstará para que los Estados miembros puedan organizar actos adicionales, en consonancia con sus propias especificidades nacionales y realizar así nuevas contribu-

(19) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf. Sobre la Conferencia, véase: Francisco Aldecoa: https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2021/03/13/se_convoca_conferencia_sobre_futuro_europa_ambiente_falta_atencion_opinion_publica_espanola_117930_2003.html

(20) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf

(21) Se pueden consultar otros documentos de las Instituciones como son: Conferencia sobre el Futuro de Europa: posición revisada del Consejo (3 de febrero de 2021); Comunicación de la Comisión acerca de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (22 de enero de 2020); Posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (15 de enero de 2020).

ciones a la Conferencia. Lo que se pretende es escuchar a la ciudadanía qué espera de Europa y que sea ese el punto de partida y el referente para la modificación de la Europa actual y el dibujo de la nueva Europa. La Conferencia en su actividad podrá tratar los temas y retos que afectan a la Unión Europea y se basa en los principios de inclusividad apertura y transparencia. Está por ver, cuál será el contenido de todos estos ideales.

Anu Bradford, profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia (NY), había publicado antes de la pandemia un conocido ensayo denominado «El efecto Bruselas. Como la Unión Europea gobierna el mundo (22)». Su idea central era que la Unión Europea tiene la capacidad para fijar las reglas de la economía mundial, pues si bien no tiene un ejército, ni una posición diplomática unificada, posee algo mucho más importante, pues es el mercado único más grande del mundo y gracias a él impone cambios en muchos países que benefician a cientos de millones de personas. La experta en comercio internacional, ha declarado que el liderazgo mundial y el poder de la Unión Europea ha aumentado con la crisis de la COVID-19, pues la pandemia no ha acabado con la globalización, como muchos expertos predijeron. Así las cosas, finalizó cómo empecé: la pandemia no ha hecho sino hacer aún más palpable la interdependencia entre los Estados, la necesidad de lo multilateral y los beneficios de la puesta en común no solo en las economías, sino de los valores y de las políticas sociales públicas.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, «Pandemia y multilateralismo eficaz», en *20 reflexiones jurídicas en tiempo de confinamiento*, Liber Amicorum en homenaje a Cristina Izquierdo Sans, 2020, p. 79.
- LLOVERÁS, José María, «La conferencia sobre el futuro de Europa. Alcance y límites», *Publicaciones del CIDOB, CIDOB Opinión*, núm. 662, abril 2021.
- ODINA GARCÍA ANDRADE, Xavier, «La UE ante la crisis del COVID-19», en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, abril 2020, pp. 125 ss.
- ORTEGA GÓMEZ, Marta, «Resiliencia de la Unión Europea en escenarios de crisis: de la crisis del euro a la crisis COVID», en Ana Badía, Laura Huici, Ana Sánchez Covaleda (Eds.), *Las organizaciones internacionales en el siglo XXI*, Marcial Pons, 2021, pp. 301 ss.
- TAPIA HERMIDA, Alberto, «El Mecanismo de recuperación y resiliencia de la Unión Europea», en *La Ley Unión Europea*, núm. 90, marzo 2021.
- TORROJA MATEU, Elena, «Aproximación general al mecanismo de condicionalidad –al respeto del Estado de derecho en los Estados miembros– para la protección del presupuesto de la Unión», en *La Ley Unión Europea*, núm. 90, marzo 2021.
- URREA CORRES, Mariola, «La UE antes y después de la pandemia», en *20 reflexiones jurídicas en tiempo de confinamiento*, Liber Amicorum en homenaje a Cristina Izquierdo Sans, 2020, p. 163.

(22) Anu BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.