

**REDE**

Revista Española de Derecho Europeo

75

Julio – Septiembre 2020

[www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo](http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo)

## ÍNDICE

### ESTUDIOS

- F. Jesús Carrera Hernández, *Del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) al nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad financiera en la Unión Europea?* ..... 9
- Mercedes Serrano Masip, *Incorporación del enjuiciamiento en ausencia de menores al sistema procesal penal español con apoyo en la jurisprudencia del TEDH y la normativa de la Unión Europea*..... 55

### COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- Marien Aguilera Morales, *El penúltimo capítulo sobre cláusulas abusivas: reflexiones al hilo de la sentencia TJUE Ibercaja Banco* ..... 103
- Alicia I. Saavedra-Bazaga, *La ejecución forzosa de resoluciones judiciales nacionales en cumplimiento del Derecho de la Unión en materia ambiental*..... 121

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

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

F. Jesús Carrera Hernández\*

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

---

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

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

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación RTI 2018-093629-B-I00 (MCIUI/AEI/FEDER UE).

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

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

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

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

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

## INTRODUCCIÓN

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

sentan una evolución importante en términos de coherencia y eficacia desde el punto de vista de la coordinación de las políticas económicas nacionales<sup>1</sup>.

La crisis de 2008 permitió también reforzar, aunque a través de diferentes figuras, la solidaridad entre los Estados miembros, creando instituciones e instrumentos de asistencia financiera y, en definitiva, ayudando económicamente a los Estados que se han encontrado en una situación más desfavorable. La asistencia financiera y la solidaridad, no obstante, no nacieron entonces y, en cierta medida, ha sido una constante especialmente desde los años setenta, reforzándose a medida que ha avanzado el proceso de integración<sup>2</sup>. Todo ello sin perjuicio de que los instrumentos que se han ido creando no sean capaces de afrontar con solvencia crisis económicas de gran envergadura, especialmente si buscamos dotarnos de instrumentos de carácter permanente y, por tanto, existentes en el momento preciso en el que comienza una crisis.

En efecto, en primer lugar, desde los años setenta del siglo xx hemos contado con un mecanismo de asistencia financiera con objeto de que los Estados miembros pudieran otorgar créditos a otros socios que experimentaran dificultades en sus balanzas de pagos<sup>3</sup>. El instrumento en vigor actualmente<sup>4</sup>, evolucionado desde el inicial, constituye un nuevo marco jurídico que, además de limitar el número de Estados miembros potenciales beneficiarios de las ayudas (Estados miembros que no integran el grupo del euro), establece como única modalidad de acción la concesión de préstamos por la UE<sup>5</sup>. Pero lo más llamativo es que son préstamos financiados en los mercados de capi-

---

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

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

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

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

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

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

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

Se recordará que, con independencia de otros instrumentos específicos de asistencia financiera, con ocasión de la crisis de 2008 se adoptaron medidas con objeto de prestar un mayor apoyo a los Estados miembros que recibieron este tipo de asistencia, tratando de generar sinergias mediante reformas introducidas a través de las modificaciones que se produjeron en la normativa relativa a los fondos estructurales y de cohesión, desde un doble punto de vista: por un lado, permitiendo incrementar los pagos intermedios a los Estados que solicitaron asistencia financiera, reduciendo la contrapartida nacional<sup>6</sup>; Por otro lado, creando instrumentos de riesgo compartido para conceder préstamos en el marco de programas operativos mediante el Reglamento 423/2012.

La crisis sanitaria desatada por el coronavirus SARS-CoV-2, que ha generado la enfermedad de la COVID-19, también ha obligado a actuar desde el mismo plano, poniendo en marcha una iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus (*Corona response investment initiative*) dirigida a actuar rápidamente y orientando, durante 2020, 37.000 millones de euros de la política de cohesión a financiar parte de las medidas adoptadas a nivel nacional. De esta forma, la Comisión ha decidido que este año no solicitará el reembolso de la prefinanciación no gastada correspondiente a los fondos estructurales y de inversión europeos y se han puesto a disposición de los Estados 28.000 millones de euros para apoyar sus sistemas sanitarios, proporcionar liquidez a las empresas y para contribuir en los regímenes de apoyo a los trabajadores y autónomos, como los ERTE españoles<sup>7</sup>. Estas medidas no han sido las

---

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

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

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

únicas adoptadas en lo que podríamos denominar una primera fase de actuación inmediata diseñada en la primera quincena del mes de marzo de 2020. También ha sido movilizado el instrumento de flexibilidad y el margen para imprevistos con objeto de financiar medidas inmediatas en el contexto de la crisis<sup>8</sup>. En el mismo sentido, se ha ampliado el Fondo de solidaridad de la UE para permitir incluir en su ámbito de aplicación las crisis de salud pública mediante el Reglamento 2020/461. Todo ello, unido a otras actuaciones procedentes del Banco europeo de inversiones<sup>9</sup> y, sobre todo, del Banco Central Europeo<sup>10</sup>, o el propio paquete bancario<sup>11</sup>, solo han servido como medidas de respuesta inmediata frente a la crisis sanitaria<sup>12</sup>. Lo que se ha producido a continuación ha sido la apertura de una compleja negociación que ha servido para reflejar la insuficiencia de los medios en manos de la UE y la necesidad de adoptar nuevas acciones en las que prime el componente de solidaridad, máxime en una crisis económica tan extraña como la actual, generada por factores ajenos a la eficiencia en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas económicas nacionales.

---

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

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

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

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

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

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