

# EL SURE: ¿UN PASO HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EUROPEO?\*

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

*Profesor Titular Ac. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad Carlos III de Madrid. ORCID: 0000-0001-7106-6769

## EXTRACTO

**Palabras clave:** SURE, protección por desempleo, Unión Europea, COVID-19

La crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 ha colocado al mundo en una tesitura que no se veía desde la de la mal llamada “gripe española”. Sus consecuencias económicas y sociales no son tampoco menores. La paralización de la economía está teniendo un efecto notable sobre el empleo. Ante tal situación los Estados se han visto obligados a adoptar medidas extraordinarias, en especial, en materia de protección frente al desempleo. Esto se va a traducir, lógicamente, en importantes incrementos del gasto, de la deuda y del déficit públicos. El problema que nos podemos encontrar después es que esta situación derive en ataques especulativos como consecuencia de nuestra debilidad económica. De ahí la importancia de la intervención europea. Varias son las propuestas que hay en estos momentos encima de la mesa, como los llamados “coronabonos”, el Plan de recuperación para Europa, la reorientación del MEDE o el que es objeto del presente estudio, el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE). Para abordarlo, centraremos las páginas que siguen en, para empezar, enmarcar el mencionado instrumento dentro del debate en torno a la articulación de una prestación por desempleo para la Unión. A continuación, estudiaremos sus elementos configuradores básicos, entroncándolos en tres vectores de análisis: su naturaleza excepcional, su carácter temporal y su finalidad financiera. Por último, cerraremos el estudio con unas breves conclusiones sobre la implicación política y jurídica que la puesta en marcha del SURE supone y qué proyección de futuro podría tener.

## ABSTRACT

**Keywords:** SURE, Unemployment protection, European Union, COVID-19

The health crisis arising from the COVID-19 pandemic has placed the world in a situation not seen since the so-called “Spanish flu”. Its economic and social consequences are also not minor. The paralysis of the economy is having a noticeable effect on employment. In view of this situation, States have been forced to take extraordinary measures, in particular in the area of protection against unemployment. This will logically result in significant increases in public spending, debt and deficits. The problem we may encounter next is that this situation results in speculative attacks as a result of our economic weakness. Hence the importance of European intervention. Several proposals are currently on the table, such as the so-called “coronabonos”, the Recovery Plan for Europe, the reorientation of the ESM or the one that is the subject of this study, the European instrument of temporary support to mitigate the risks of unemployment in an emergency (SURE). To address this, we will focus on, first of all, framing this instrument within the debate on the articulation of unemployment benefit for the Union. Next, we will study their basic configurator elements, enthrone them into three analysis vectors: their exceptional nature, their temporal nature and their financial purpose. Finally, we will close the study with brief conclusions on the political and legal implication that the implementation of the SURE entails and what future projection it might have.

\* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Un derecho del trabajo para la recuperación: competitividad empresarial y cohesión social” (DER2015-64676-C2-2-P).

## ÍNDICE

1. EL CONTEXTO: LA CRISIS DE LA COVID-19
2. LAS OPCIONES: PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN EUROPA
  - 2.1. La protección por desempleo como política europea
  - 2.2. Opciones para una prestación por desempleo europea
3. EL INSTRUMENTO: ¿QUÉ ES EL SURE?
  - 3.1. Un instrumento excepcional
  - 3.2. Un instrumento temporal
  - 3.3. Un instrumento financiero
4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿QUÉ NOS DEPARARÁ EL FUTURO?

### 1. EL CONTEXTO: LA CRISIS DE LA COVID-19

La crisis sanitaria deriva da del coronavirus causante de la enfermedad COVID-19 ha colocado al mundo en una tesitura que no se veía desde la pandemia de la mal llamada “gripe española”. A la fecha de cierre del presente trabajo, España supera los 245.000 casos confirmados y los 27.000 fallecidos; la Unión Europea, los 2,4 millones de personas contagiadas y las 165 mil decesos; EEUU acumula ya más muertes que en la I Guerra Mundial; se calcula que en el mundo hay cerca de 8 millones de personas contagiadas y 435 mil fallecidos<sup>1</sup>.

Paralelamente hemos iniciado una crisis económica muy profunda, mucho más que la Gran Recesión y la Gran Depresión, estando por ver cuál será su duración. El motivo fundamental reside en las estrictas políticas de contención puestas en marcha para hacer frente a la pandemia y en la incertidumbre derivada de su evolución futura. Según el Banco de España, las proyecciones apuntan a que el PIB real mundial (excluida la zona del euro) experimentará una contracción del 4 % este año; para la UE se espera una caída del PIB real del 8,7 % en 2020, para repuntar un 5,2 % en 2021 y un 3,3 % en 2022<sup>2</sup>; por lo que hace a España, las previsiones apuntan a una caída de entre el 6,6% y el 13,6%, rebotando al año que viene entre un 5,5% y un 8,5%<sup>3</sup>. La pregunta que hoy está encima de la mesa es si los gobiernos conseguirán mantener su tejido productivo intacto y serán capaces de propiciar medidas contracíclicas de la suficiente magnitud como para generar un efecto rebote en el corto plazo, todo esto, claro está, siempre que la pandemia o las medidas sanitarias para prevenir o curar la enfermedad lo permitan.

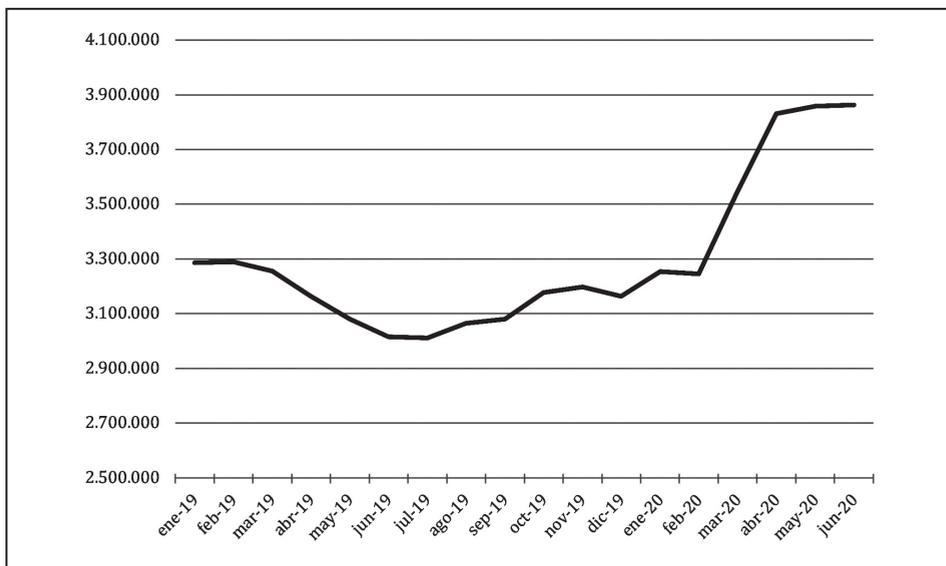
<sup>1</sup> Datos del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades. EEUU perdió 116 mil soldados en la Gran Guerra, mientras que más de 119 mil estadounidenses han fallecido por COVID.

<sup>2</sup> Boletín Económico del Banco de España, 4/2020.

<sup>3</sup> Boletín Económico del Banco de España, 2/2020.

Y de la mano de la crisis económica siempre nos encontramos con la crisis social<sup>4</sup>. Una y otra aparecen juntas en cada ciclo económico y la coyuntura que atravesamos no iba a ser una excepción. Al contrario, parece que la virulencia del impacto social parece estar siendo muy notable. Tal y como muestra el siguiente gráfico, el incremento del desempleo entre los meses de marzo y abril fue muy abrupto, superando el 15%. Una subida sin precedentes, 1,5 veces más que la mayor de la Gran Recesión de 2008-2013. Sin embargo, conforme las restricciones a la movilidad y a la actividad económica se han ido relajando, los datos han mostrado un cierto alivio. Como puede comprobarse, el incremento en mayo y junio lo fue tan solo de en torno a 31.000 personas, cambiando claramente la tendencia.

Gráfico 1



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Estamos, por consiguiente, ante una triple crisis<sup>5</sup>, sanitaria, económica y social, frente a la que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social no ha permanecido impasible. Al contrario, se ha reconfigurado como un Derecho “en”

<sup>4</sup>Palomeque López, M. C., “Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica”, en *Derecho del trabajo y razón crítica: libro dedicado al profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo aniversario como catedrático*, Caja Duero, 2004.

<sup>5</sup>Pérez Del Prado, D., “La protección por desempleo ante la crisis del Coronavirus”, *Derecho de las relaciones laborales*, 4, 2020, pp. 451-512.

la emergencia<sup>6</sup>, referido a numerosas medidas de duración provisional o limitada y adoptadas a través de muy diferentes tipos de instrumentos, algunos de carácter normativo, otros bajo la forma de criterios interpretativos. Se trata esta de una cara nunca antes vista, que adapta las instituciones clásicas de nuestro Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a las particulares circunstancias derivadas de la coyuntura que atravesamos.

Esto ocurre también con el sistema de protección por desempleo. Por una parte, a lo largo de este tiempo se han creado un conjunto de prestaciones que, de forma temporal, pretenden amortiguar el impacto de la triple crisis. Tal es el caso de la prestación extraordinaria por desempleo para personas trabajadoras afectadas por ERTES, la prestación extraordinaria por cese de actividad y los subsidios extraordinarios para empleadas del hogar, artistas en empleos públicos o por fin de contrato temporal. También, con el mismo sentido, algunas adaptaciones coyunturales de figuras ordinarias ya existentes, como es el caso de la cobertura de las extinciones en el período de prueba o la compatibilidad de la prestación con determinadas actividades en el sector agrario<sup>7</sup>.

Pero, por otra, estas medidas (y el conjunto del sistema) siguen cumpliendo las mismas finalidades que tradicionalmente lo han caracterizado, esto es, la cobertura de situaciones de necesidad en lo social y la estabilización de la demanda agregada en lo económico. En efecto, como mecanismo de protección social es claro que es la herramienta idónea para impedir o amortiguar que los efectos de la crisis recaigan sobre la mayor parte de la ciudadanía, especialmente en aquellos en situación más vulnerable. Pero, junto a esto, la protección por desempleo es también una herramienta de política económica. Actúa como un estabilizador

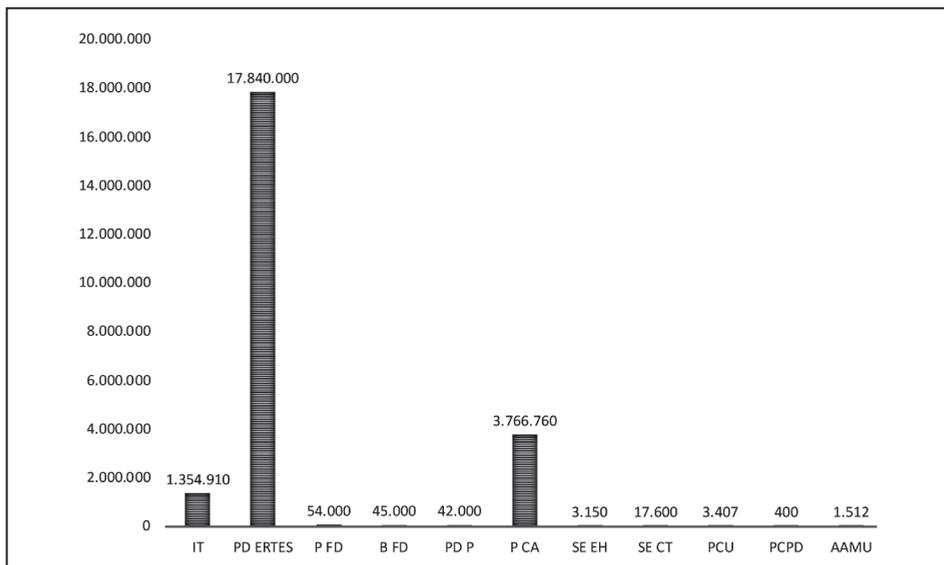
<sup>6</sup> Casas Baamonde, M. E.; Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., “Un nuevo Derecho del Trabajo en la emergencia. Las medidas laborales y de seguridad social excepcionales en el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria de Covid-19”, *Derecho de las relaciones laborales*, vol. 4, 2020, pp. 318-348.

<sup>7</sup> Para un análisis en detalle, nos remitimos a los trabajos monográficos que hemos dedicado a su estudio. Pérez Del Prado, D., “La protección por desempleo ante la crisis del coronavirus”, en Casas Baamonde, M. E., Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M. (eds.) *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia de Covid-19*, Francis Lefebvre, Madrid, 2020, cap. 10. Pérez del Prado, D., “Crisis del Coronavirus y protección por desempleo”, en Aragón Gómez, C. (ed.) *Impacto del COVID-19 en materia laboral y de Seguridad Social* Francis Lefebvre, Francis Lefebvre, Madrid, 2020, cap. 11. También han tratado el tema Blasco Pellicer, A.A.; Alegre Nuño, M.; López Balaguer, M.; Ramos Moragues, F.; Talens Visconti, E., *Análisis normativo de las medidas laborales y de Seguridad Social frente a la crisis del COVID-19*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, cap. 4. Taléns Visconti, E. E., “Análisis de las medidas de Seguridad Social adoptadas por el Gobierno de España en relación con la crisis del COVID-19”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos : recursos humanos*, 445, 2020, Centro de Estudios Financieros, pp. 121-145.

automático, contribuyendo a sostener la demanda agregada en momentos en los que, como en el caso actual, por diversas vicisitudes ésta se hunde. Los estudios realizados muestran que la Seguridad Social permitiría, en el actual contexto de la actual crisis, mitigar la caída del consumo en un 0,4% del PIB<sup>8</sup>.

Lógicamente aplicar todo este tipo de medidas tiene un coste nada despreciable. Es cierto que en un escenario como el descrito no parece que quepan muchas más alternativas, pero ello no significa que esta clara consecuencia no deba tenerse en cuenta. El siguiente gráfico muestra las previsiones del Gobierno en relación a las principales acciones llevadas a cabo en el ámbito del empleo y la protección social. Como puede comprobarse, las tres medidas que concentran la mayor parte del esfuerzo presupuestario son, respectivamente, la prestación

**Gráfico 1. Gasto previsto en medidas laborales y sociales a consecuencia de la COVID-19**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Actualización Programa de Estabilidad 2020. Cantidades en miles. IT: Incapacidad Temporal. PD ERTES: Prestación desempleo ERTES. P FD: Prestación Fijos discontinuos. B FD: Bonificación fijos discontinuos. PD P: Prestación desempleo período prueba. P CA: Prestación cese de actividad. SE EH: Subsidio extraordinario empleadas del hogar. SE CT: Subsidio extraordinario fin de contrato temporal. PCU: Prórroga de los contratos universitarios. PCPD: Prórroga de los contratos predoctorales. AAMU: Modificación de las condiciones de las ayudas otorgadas por el Ministerio de Universidades.

<sup>8</sup> Boscá, J. E.; Doménech, R.; Ferri, J., *El Impacto Macroeconómico del Coronavirus*, FE-DEA, 2020.

extraordinaria por desempleo en caso de ERTE, la prestación extraordinaria por cese de actividad y la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal. Entre las tres concentran el 99% del gasto realizado, si bien la prestación extraordinaria por desempleo en caso de ERTE supone por sí sola el 77% del total<sup>9</sup>.

Nótese que estas previsiones se refieren únicamente a 2020 y no tienen en cuenta escenarios de difícil planificación, como sería un nuevo rebrote que conllevara un confinamiento similar al experimentado durante el estado alarma. Para poder hacernos una idea de su magnitud, la prestación extraordinaria en caso de ERTE tendría un monto ligeramente superior a todo lo presupuestado para este año para todas las prestaciones por desempleo; el gasto en cese de actividad de actividad sería 250 veces superior a la prevista con carácter ordinario<sup>10</sup>.

Sea como fuere, el gasto en prestaciones se ha incrementado de forma muy notable y, con ello, el déficit del sistema y del conjunto de las finanzas públicas. El problema no es que hoy gastemos más, sino que mañana suframos ataques especulativos como consecuencia de nuestra debilidad económica. De ahí la importancia de la intervención europea. Varias son las propuestas que hay en estos momentos encima de la mesa, como los llamados “coronabonos”, el Plan de recuperación para Europa, la reorientación del MEDE o el que es objeto del presente estudio, el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE<sup>11</sup>).

Para abordarlo, centraremos las páginas que siguen en, para empezar, enmarcar el mencionado instrumento dentro del debate en torno a la articulación de una prestación por desempleo para la Unión. A continuación, analizaremos sus elementos configuradores básicos, entroncándolos en de tres vectores de análisis: su naturaleza excepcional, su carácter temporal y su finalidad financiera. Por último, cerraremos el estudio con unas breves conclusiones sobre la implicación política y jurídica que la puesta en marcha del SURE supone y qué proyección de futuro podría tener.

<sup>9</sup> El cese de actividad representa el 16% y la incapacidad temporal casi un 6%.

<sup>10</sup> De acuerdo con el Presupuesto inicial de ingresos y gastos del SEPE para 2020, la previsión de gasto en prestaciones era de 17.410 millones, mientras que en el cese de actividad ascendía a 15 millones. Fuente: SEPE.

<sup>11</sup> De sus siglas en inglés, *instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

## 2. LAS OPCIONES: PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN EUROPA

### 2.1. La protección por desempleo como política europea.

El debate en torno a la creación de un subsidio o prestación por desempleo europea no es nuevo. De hecho, suele reavivarse con cada crisis económica. Así ocurrió a principios de los 70, a finales de los 80 y con la Gran recesión 2008-2013<sup>12</sup>. La gran diferencia es que en esta última ocasión parece querer darse pasos decididos en la dirección de su creación. El SURE sería uno de ellos, tal y como tendremos ocasión de argumentar, siempre que no se convierta en un paso en falso.

Por ahora, interesa destacar que la toma en consideración de la propuesta, en el contexto más cercano, arranca en plena crisis económica. En efecto, en 2012, el Informe del entonces presidente del Consejo, Herman Van Rompuy, abogó por una mayor integración fiscal<sup>13</sup>. En la misma línea, aún sin mencionar expresamente el desempleo, se situó el Parlamento Europeo<sup>14</sup>. En 2015, el conocido como “Informe de los cinco presidentes”, apostó abiertamente por la creación de un estabilizador automático, aunque sin concretar cuál<sup>15</sup>. Lo mismo hizo el Parlamento Europeo poco tiempo después<sup>16</sup>, aunque sus informes ya apuntaban claramente, entre otros mecanismos, hacia una prestación por desempleo europea<sup>17</sup>. Ese mismo año, la Comisión también da un paso más, señalando que la prestación por desempleo europea, en su versión fondo de reaseguro, podría dotar de un mayor “espacio de respiración” a las finanzas públicas nacionales<sup>18</sup> y la situó

<sup>12</sup> Beblavý, M.; Marconi, G.; Maselli, I., *A European unemployment benefit scheme: the rationale and the challenges ahead*, European Commission-CEPS, Publications Office, Luxembourg, 2016, p. 5.

<sup>13</sup> Van Rompuy, H., *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy*, European Council, Brussels, 2012.

<sup>14</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el informe de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» (2012/2151(INI))*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2012.

<sup>15</sup> Juncker, J. C., *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Comisión Europea, Bruselas, 2015, p. 16.

<sup>16</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro (2015/2344(INI))*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2017.

<sup>17</sup> Beblavý, M.; Lenaerts, K., *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme. Main findings from a comprehensive research project*, European Commission (DG EMPL), Brussels, 2017. BÖGE, R.; BÈRES, P., *Informe sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro (2015/2344(INI))*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2017.

<sup>18</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Reflection Paper on the Deeping of the Economic and Monetary*

claramente entre sus prioridades<sup>19</sup>. La llegada de la nueva Comisión, dirigida por Von der Layen, ha reimpulsado el proyecto, siendo uno de sus compromisos presentar una propuesta para la creación de un fondo de reaseguro europeo<sup>20</sup>. En la creación del SURE, la Comisión ha puesto todo su empeño, materializándolo legislativamente en tiempo record<sup>21</sup>. Está por ver si con ello se culmina esta evolución, o si se trata de un paso más. Sobre esto volveremos más adelante.

Para lo que ahora interesa, basta con subrayar la directa conexión existente entre la propuesta de prestación por desempleo europea y la coyuntura económica, siendo el punto de inflexión definitivo, en lo que hace a su materialización práctica, las deficiencias detectadas en el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en la, hasta ahora, última crisis económica.

El motivo fundamental es la necesidad de dotar a la UEM de “estabilizadores automáticos”<sup>22</sup>. Éste es un instrumento de la política macroeconómica que se caracteriza por ajustar los ingresos y gastos del Estado al ciclo sin necesidad de intervención gubernamental<sup>23</sup>. En el lado de los ingresos, los impuestos sobre la

*Union*, European Commission, Brussels, 2017, p. 26, fecha de consulta en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf).

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión “Nuevos Instrumentos Presupuestarios para una Zona Euro estable dentro del Marco de la Unión. COM(2017)822 final*, Comisión Europea, Bruselas, 2017.

<sup>20</sup> Audiencia al entonces candidato a Vicepresidente de empleo y asuntos sociales, Valdis Dombrovskis. El contenido completo puede consultarse aquí: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190926IPR62261/hearing-of-executive-vice-president-designate-valdis-dombrovskis>

<sup>21</sup> Rojo Torrecilla, E., “Apuntes sobre sobre el impacto del Covid-19 en las relaciones de trabajo y la importancia de las normas laborales y de protección social.”, *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 2020, fecha de consulta 10 junio 2020, en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2020/05/apuntes-sobre-sobre-el-impacto-del.html>.

<sup>22</sup> De hecho, podría decirse que existe un cierto consenso entre economistas acerca de los efectos beneficiosos que los estabilizadores automáticos pueden tener para la eurozona, desde M. Emerson, *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1992; D. MACDOUGHAL, *Report of the Study Group on the role of public finance in European integration.*, EUR-OP, 1977; R. Marjolin y Otros, *Report of the Study Group «Economic and Monetary Union 1980»*, European Commission, Brussels, 1975; T. Padoa-Schioppa; C. of the E. Communities, *Efficiency, stability, and equity: a strategy for the evolution of the economic system of the European community : a report*, Oxford University Press, 1987 a, más recientemente, C. Alcidi; A. Giovannini; S. Piedrafito, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2014; P. De Grauwe; J. Yuemei, *Flexibility versus Stability: A difficult trade-off in the eurozone | Centre for European Policy Studies*, CEPS, Brussels, 2016 entre otros.

<sup>23</sup> Krugman, P. R.; Wells, R., *Macroeconomía: introducción a la Economía*, Reverte, 2007, pp. 302-308.

renta o sobre el consumo son estabilizadores automáticos, pues se reducen automáticamente en recesión y se incrementan de igual modo durante la bonanza. En el lado del gasto, el ejemplo paradigmático es el desempleo, pues actúa en sentido contrario: el gasto se incrementa durante la depresión, ayudando a mantener la demanda interna, mientras que se reduce durante la bonanza. Este tipo de estabilizadores, por consiguiente, contribuyen a atemperar los efectos del ciclo y, de ahí, su utilidad en cualquier Estado u organización, cualquiera que sea el grado de integración económica, fiscal o monetaria.

De ahí que se piense que puede resultar una pieza esencial dado el grado de integración económica que ha alcanzado la Unión. En concreto, a los estabilizadores automáticos se les suele atribuir tres tipos de efectos beneficiosos<sup>24</sup>.

En primer lugar, permiten limitar los efectos colaterales derivados de cualquier tipo de integración económica, ya que, al mitigar el impacto económico de las crisis en las regiones más débiles, puede producir resultados positivos en el resto, pues evita el rápido contagio propio de las economías integradas. Desde esta perspectiva, los estabilizadores automáticos serían una respuesta común ante shocks asimétricos<sup>25</sup>, bajo la máxima de que los riesgos son compartidos<sup>26</sup>.

En segundo lugar, este tipo de herramientas también contribuye a corregir los desequilibrios en la balanza por cuenta corriente. En efecto, en el caso particular del euro, al haberse perdido el control de la política monetaria, la única vía de ajuste es un proceso deflacionario, cuyo impacto social es notable y doloroso. Los estabilizadores automáticos pueden contrarrestar este problema mediante la

<sup>24</sup> Beblavý, M. y otros, *A European unemployment benefit scheme*, cit., pp. 5-7. Sobre los estabilizadores automáticos y, en particular, sobre el desempleo véase también ANDOR, L.; Dullien, S.; Jara, H. X.; Sutherland, H.; Gros, D., “Designing a European unemployment insurance scheme”, *Intereconomics*, vol. 49, 4, 2014, pp. 184-203.

<sup>25</sup> Se entiende por tales el diferente impacto producido por una perturbación económica en economías próximas. En el marco de una unión monetaria, los países pierden su capacidad para emplear el tipo de cambio como herramienta de lucha contra la crisis. Para poder hacerle frente más eficazmente y evitar el efecto contagio entre los miembros de esa unión, la introducción de otros mecanismos compensatorios, como los estabilizadores automáticos, deviene un elemento crucial. Werning, I.; Farhi, E., *Fiscal Unions*, National Bureau of Economic Research, 2012.

<sup>26</sup> Además, permitirían solventar el problema que tiene que ver con el hecho de que en las economías integradas los estímulos fiscales pierden eficacia: cuanto más integrada está la economía, menos efectiva es esta política económica a nivel regional o nacional porque una gran parte del estímulo se pierde con las transacciones comerciales. La acción de un estabilizador a nivel suprarregional o supraestatal permite solventar este problema.

adopción de una política expansionista en los países con superávit y/o amortiguando el ajuste en los que tengan déficit.

Por último, también corrigen fallos de mercado y, en el caso particular de las crisis económicas, compensan el efecto negativo sobre el consumo interno como consecuencia del incremento del desempleo y la bajada de los salarios. En definitiva, los estabilizadores juegan un doble papel en las economías modernas como estabilizadores del ciclo económico propiamente dichos pero también como redistribuidores de renta.

De los múltiples tipos de estabilizadores que se han puesto encima de la mesa para el caso concreto de la UE (eurobonos, fondos de compensación, préstamos, ayudas directas, etc.), el desempleo es el que parece haber despertado un mayor interés y el que parece que plantea mayores ventajas<sup>27</sup>. En concreto, representa un tipo de gasto que anticíclico; proporciona un soporte de ingresos rápidamente, tan pronto como la crisis se hace notar; dan apoyo a aquellos que más la sufren; implica un tipo de gasto con un alto efecto multiplicador (que, para EEUU, se ha calculado entre un 0,7 y 3,07 dólares por dólar invertido<sup>28</sup>) y funciona automáticamente, sin ningún tipo de intervención política o administrativa.

Sin embargo, el establecimiento de algún tipo de mecanismo de protección frente al desempleo a escala europea también presenta importantes problemas o desventajas que conviene no obviar.

En primer lugar, está la cuestión relativa al coste de la medida y quién ha de soportarlo. En relación a lo primero, en función de la alternativa elegida y su configuración final, el gasto se situaría entre un 0,3% y un 0,85% del PIB de la UE<sup>29</sup>. Por lo que hace a lo segundo, los fondos podrían provenir de los sujetos directamente implicados, ya sea a través de un impuesto especial sobre la nómina, en cuyo caso lo pagarían tanto empleadores como trabajadores; ya sea a través de un impuesto a las empresas, en cuyo caso lo soportarían sólo éstas (como ocurre, por cierto, en EEUU<sup>30</sup>). También se ha planteado la posibilidad de que

<sup>27</sup> Así lo ha entendido al menos el Comité Económico y Social Europeo al hilo del examen de otro estabilizador puesto en marcha, la Función Europea de Estabilización de Inversiones (FEEI). COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones»* [COM(2018) 387 final, CESE, Bruselas, 2019.

<sup>28</sup> Beblavý, M. y otros, *A European unemployment benefit scheme*, cit., p. 11.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>30</sup> Katz, L.; Goldin, C.; Baicker, K., “A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation”, en Bordo, M., Goldin, C., White, E. (eds.) *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the 20th Century*, NBER and University of Chicago Press, 1998.

sean los propios Estados miembros quienes aporten la financiación, fijado como un porcentaje de su PIB, en cuyo caso se dejaría a su criterio cuál sería la vía para obtener los fondos necesarios. Por último, alternativamente se ha propuesto su financiación a través de deuda, que conllevaría la creación de bonos europeos. En este caso se combinarían dos estabilizadores automáticos de naturaleza diferente, uno por la vía de los ingresos y otro por el del gasto.

En segundo lugar, otro de los problemas que suele plantearse es el relativo al riesgo moral<sup>31</sup>, por otra parte, cuestión consustancial a cualquier forma de protección frente al desempleo. El concepto de riesgo moral se relaciona frecuentemente con el ámbito de los seguros<sup>32</sup> para referirse a la relación que se establece entre el asegurador y el asegurado (principal y agente respectivamente) y que, en virtud de un contrato de seguro, puede llevar a este último a incurrir en riesgos excesivos o, al menos, en riesgos mayores a los que se producirían en caso de que no tuviera la cobertura de un seguro<sup>33</sup>. Nótese que en este caso no nos vamos a referir tanto a los incentivos o desincentivos de los desempleados, que es lo habitual, como de los propios Estados al recibir la cobertura de la prestación europea.

Por último, también suele subrayarse su complejidad técnica en lo que hace a su articulación jurídica<sup>34</sup>, lo que dificulta el acceso a un acuerdo o compromiso

<sup>31</sup> López Escudero, M., “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 19, 50, 2015, p. 408.

<sup>32</sup> Rothschild, M.; Stiglitz, J. E., “Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, 4, 1976, pp. 629-649. Algunos otros autores sitúan el origen de la noción en el siglo XVII, si bien el concepto como tal empieza a utilizarse y difundirse a finales del siglo XIX y principios del XX. El ámbito propio de desarrollo es el señalado, el de los seguros y, en particular, contra incendios y accidentes, si bien posteriormente se ha extendido a otros muchos ámbitos. A este respecto, *vid.* Dembe, A. E.; Boden, L. I., “Moral hazard: a question of morality?”, *New solutions: a journal of environmental and occupational health policy: NS*, vol. 10, 3, 2000, pp. 258-259. Véase también este trabajo para una aproximación al concepto y su evolución en el pensamiento económico, así como en lo relativo a su aplicación a al ámbito laboral y sus connotaciones éticas.

<sup>33</sup> En este sentido también se ha definido el riesgo moral como un problema de desincentivos causados por la existencia de información asimétrica STIGLITZ, J. E., “The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, 4, 2000, p. 1453. , N.A., *The economics of the welfare state*, 5th ed, Oxford University Press, Oxford ; New York, 2012, pp. 90-94.

<sup>34</sup> Por ejemplo, uno de los aspectos clave es si la aplicación de la protección por desempleo europea requeriría la reforma de los Tratados. A este respecto, tras un período inicial en el que los estudios concluyeron que la aplicación de la propuesta exigía la enmienda de los tratados (EUROPEAN COMMISSION, *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, European Commission, Brussels, 2012. FUCHS, M., *Assessing the impact of an EMU UBS on diverse national benefits systems: (To what extent) Do we need common eligibility rules?*, Bertelsmann-Stiftung, Brussels, 2013. REPASI, R., *Legal Options for an Additional EMU*

político<sup>35</sup>. Debe tenerse en cuenta que la Unión Europea es una democracia compleja<sup>36</sup> en la que confluyen no solamente los tradicionales intereses políticos y económicos, sino también los propios de cada Estado. En este marco, en el que resulta ya de por sí difícil alcanzar soluciones de compromiso, la complejidad de la articulación jurídica de una determinada propuesta puede ser un arma de doble filo, pues a la vez que en muchas ocasiones facilita el acuerdo, dando cabida a los diferentes intereses enfrentados, en otras puede constituirse como una barrera *ex ante*.

Sea como fuere, teniendo en cuenta las debilidades de la UEM, y cómo la protección por desempleo europea podría contribuir a compensarlas, y las distintas ventajas e inconvenientes, se han venido formulando diversas propuestas para su aplicación, lo que ha dado lugar, en el plano teórico, a diversas variantes o formulaciones.

## 2.2. Opciones para una prestación por desempleo europea

La propuesta de prestación por desempleo europea se ha configurado en torno a dos grandes modalidades<sup>37</sup>. La primera de ellas se ha venido a denominar “prestación genuina” o clásica (*genuine european unemployment benefit scheme*) y consistiría en el establecimiento de una prestación por desempleo al estilo de las nacionales pero a nivel europeo, en el que un sistema de protección frente al desempleo de la Unión cubriría directamente a los trabajadores desempleados

*Fiscal Capacity*, European Parliament, Brussels, 2013.); hoy en día la mayoría de los trabajos parecen apostar por la tesis contraria, esto es, es posible materializar la mayor parte de las modalidades de prestación por desempleo europeo sugeridas sobre la base de la actual legislación primaria y secundaria sin necesidad de cambiar los Tratados. Sin embargo, esto no solamente depende de su configuración última, sino del tipo (Coucheir, M.; Strban, G.; Hauben, H., *Horizontal Report on Legal and Operational Feasibility of the EUBS at National Level*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxemburgo, 2017. Este trabajo también incluye un completo análisis de la relación con los sistemas nacionales. La parte dedicada a España corresponde a Carrascosa Bermejo, D.).

<sup>35</sup>Alguna propuesta ha integrado este problema, planteando fórmulas para sortearlo. Dullien, S.; Pérez del Prado, D., *How to stabilize the euro area economy without creating political discord: a compromise proposal for a European Unemployment Insurance Scheme*, FES, Madrid, 2018.

<sup>36</sup>Innerarity, D., *La democracia en Europa: una filosofía política de la Unión Europea*, 2017.

<sup>37</sup>Una breve síntesis puede encontrarse en Carrascosa Bermejo, D., “Los Reglamentos de la Unión Europea sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social (Rgtos CE/883/2004 y CE/987/2009): propuesta de modificación de 13-12-2016 y tendencias interpretativas en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *Actum Social*, vol. 119, 2017, p. 32. También en las siguientes páginas de García de Cortázar y Nebreda, C., “Desplazamientos al extranjero y trabajos realizados en la Unión Europea. Las nuevas iniciativas europeas de protección a los desempleados”, en Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (ed.) *La protección por desempleo en España: XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015, pp. 290-300.

de forma inmediata, mediante financiación común y, por tanto, asumiendo como función pública europea la cobertura de la contingencia por desempleo de los ciudadanos europeos desempleados. Dentro de esta opción, caben diferentes diseños que exigen diversos grados de armonización. Desde la concesión directa a los trabajadores desempleados con un mayor o menor papel de las entidades gestoras nacionales<sup>38</sup>, a su configuración como una prestación complementaria y, en su caso, opcional a la nacional.

En particular, se ha sugerido que todas estas modalidades podrían clasificarse en torno a dos grandes categorías<sup>39</sup>. Por una parte, la prestación genuina básica (*basic genuine scheme*), que se satisfaría a través de una contribución común europea (como cotización y/o vía impuestos -o, incluso, vía deuda-) y ante la que los Estados miembros serían libres de adicionar prestaciones nacionales financiadas por sus propios recursos. Nótese que en este caso todos los desempleados europeos que cumplieran los requisitos podrían acceder a la prestación de la Unión, quedando en manos de cada Estado el complementarla o no con la prestación nacional. Dependiendo de cuál sea esta última decisión, serían necesarios mecanismos de articulación de ambos niveles de protección o la prestación nacional sería sustituida por la europea.

Por otra, una prestación adicional o suplementaria europea (*top-up genuine scheme*), que actuaría únicamente cuando las prestaciones nacionales no garantizaran la cobertura hasta un determinado umbral, de tal suerte que la Unión las complementaría en lo que faltara. En este sentido, la protección por desempleo europea funcionaría como una prestación de garantía de mínimos, que intervendría solamente en aquellos supuestos en los que con la prestación nacional no se alcanzaran determinados límites que se consideraran imprescindibles. En este caso, la prestación europea no tendría que aplicarse en todos los Estados miembros, sino únicamente en aquellos en los que la protección o cobertura fuera menor. Por el mismo motivo, no en todos los casos se tendría que prever instrumentos de articulación entre ambos niveles de protección.

<sup>38</sup> Para un análisis de las diversas opciones que, dentro de cada tipo, se han planteado, véase Beblavý, M.; Lenaerts, K., *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme. Main findings from a comprehensive research project*, cit.

<sup>39</sup> Coucheir, M. Y OTROS, *Horizontal Report on Legal and Operational Feasibility of the EUBS at National Level*, cit., p. 9.

Tabla 1. Tipos de prestación genuina

	<b>Función</b>	<b>Relación entre niveles</b>	<b>Tipo de cobertura de los desempleados</b>
<b>Prest. Genuina Básica</b>	Cobertura básica	Sustitución o suplementación (del nacional respecto del europeo)	Inmediata o directa
<b>Prest. Genuina Suplementaria</b>	Garantía de mínimos	Suplementación (del europeo respecto del nacional)	Mediata o indirecta

**Fuente:** elaboración propia a partir de (Coucher y otros, 2017).

La segunda alternativa es la “prestación equivalente” (*equivalent European unemployment benefit scheme*) en la que la cobertura de la contingencia derivada del desempleo se produce de forma mediata, pues el sistema europeo contribuiría a financiar, hasta ciertos límites y cumpliendo determinados criterios, el sistema nacional de protección por desempleo. A diferencia del caso anterior, aquí no convivirían dos sistemas, el nacional y el europeo, cuya coexistencia sería necesario vertebrar, sino únicamente el nacional que sería complementado financieramente por fondos europeos. Así las cosas, esta modalidad se basa en la existencia de transferencias financieras entre un fondo supranacional y los Estados miembros, esto es, la protección por desempleo europea se circunscribe a ser un fondo de compensación o financiación de los sistemas nacionales.

Desde estas perspectiva, se han distinguido hasta cuatro modalidades diferentes de prestación equivalente, construidas sobre la base de la articulación de cuatro parámetros básicos<sup>40</sup>: el detonante o activador, la *experience rating* o modulación de las aportaciones en función de la situación previa o los resultados, el reembolso o devolución de los fondos transferidos y la posibilidad de emitir deuda para su financiación.

La primera de ellas es la llamada “prestación catastrófica”<sup>41</sup>, o “fondo para día de tormenta” (*stormy day fund*), que se caracteriza por que el elemento detonante es un incremento importante y súbito del desempleo, lo que daría pie a realizar transferencias para su cobertura, que deberían ser devueltas total o parcialmente, aunque podrían ser en parte financiadas mediante la emisión de

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>41</sup> Del Monte, M.; Zandstra, T.; European Parliament; Dg For Parliamentary Research Services, *The cost of non-Europe: common unemployment insurance scheme for the euro area : study*, European Parliament, Brussels, 2014, p. 10.

Tabla 2. Parámetros de configuración de la prestación equivalente

Modalidades de prestación equivalente	Parámetros de configuración de la prestación equivalente			
	Detonante	<i>Experience rating</i>	Reembolso	Posibilidad de financiación mediante deuda
<b>Fondo catastrófico o de tormenta</b>	Incremento súbito e importante del desempleo	No	Sí	Sí
<b>Fondo ordinario o de día de lluvia</b>	Incremento normal del desempleo	Sí	Sí	Sí
<b>Reaseguro</b>	Incremento súbito e importante del desempleo	Sí	No	No

Fuente: traducido y adaptado de (Coucher y otros, 2017).

deuda europea. En este caso, ni las aportaciones de los Estados, ni las cantidades a recibir dependerían del nivel previo de desempleo, la intensidad de su incremento u otros parámetros similares.

La segunda sería el fondo ordinario o “fondo para día de lluvia” (*rainy day fund*), que se subdividiría en dos, según se admita o no que se financie total o parcialmente mediante la emisión de deuda conjunta. Aquí basta un pequeño incremento del desempleo para que el fondo pueda activarse, por lo que no haría frente a situaciones excepcionales como el anterior, sino ordinarias en la propia evolución del mercado de trabajo. En ambas submodalidades se exigiría de nuevo el reembolso de las cantidades recibidas y para la fijación de las aportaciones se tendría en cuenta la experiencia previa del Estado en materia de desempleo.

Por último, nos encontramos con el reaseguro, pensado, como el primero, para incrementos notables y coyunturales del desempleo, pero sin que las cantidades tengan que ser devueltas. Por consiguiente, aquí lo que existe es una mutualización del riesgo del desempleo y de ahí que se diga que en esta modalidad las aportaciones deberían depender del comportamiento y resultados

previos del Estado de que se trate<sup>42</sup>. Aunque en los análisis a que hemos hecho mención se excluye la posibilidad de que se financie mediante deuda conjunta, podría admitirse perfectamente esta posibilidad sin desnaturalizar la modalidad, por cuanto que este mecanismo es también una fórmula de mutualización del riesgo. En definitiva, se trata este de un auténtico mecanismo reaseguratorio en el que, al no producirse devolución importe transmitido, el riesgo es compartido<sup>43</sup>.

A la luz de lo dicho hasta aquí, se deduce que el SURE es una modalidad de prestación equivalente, aunque no es un reaseguro típico, tal y como suele denominársele, por cuanto no existe una mutualización directa del riesgo del desempleo. Tendremos ocasión de referirnos a esto con detalle más adelante. Antes, es necesario que conozcamos con precisión cuáles son sus características básicas.

### 3. EL INSTRUMENTO: ¿QUÉ ES EL SURE?

A la luz de las diferentes opciones analizadas en el apartado anterior, la siguiente pregunta que debemos hacernos es qué es verdaderamente el SURE. A este respecto, suele utilizarse en el lenguaje político el término “reaseguro” por desempleo. ¿Nos encontramos verdaderamente ante esta opción?

La respuesta, lógicamente, nos la ofrece el Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 (en adelante, Reglamento (UE) 2020/672)<sup>44</sup>. Del análisis de la regulación, puede deducirse que el SURE descansa sobre tres vectores básicos. Así, nos encontramos ante un instrumento excepcional, temporal y financiero.

#### 3.1. Un instrumento excepcional

En primer lugar, su excepcionalidad reside en el hecho de que nace vinculado al impacto social derivado de la crisis sanitaria causada por la enfermedad COVID-19. Como señala el considerando quinto, «esta situación excepcional,

<sup>42</sup> Aunque en los sistemas nacionales de protección por desempleo, esto, la introducción de un *experience rating*, raramente ocurre. Quizá el caso más significativo (y quizá el único) sea el del sistema de protección por desempleo norteamericano. Wang, C.; Williamson, S. D., “Moral hazard, optimal unemployment insurance, and experience rating”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, 7, 2002, p. 1337.

<sup>43</sup> Del reaseguro se ha dicho que, con él, «lo que el asegurador busca en este contrato es la cobertura, ya sea total o parcial, del riesgo que para su patrimonio crea un seguro anterior». Por consiguiente, sin la asunción de ese nuevo riesgo, no puede existir reaseguro. Hill Prados, M. C., *El reaseguro*, JMBosch Editor, 2006.

<sup>44</sup> DOUE 20-5-2020, L 159/1.

que escapa al control de los Estados miembros y que ha inmovilizado a una parte sustancial de su población activa, ha causado un aumento repentino y grave del gasto público de los Estados miembros en regímenes de reducción del tiempo de trabajo en favor de los trabajadores por cuenta ajena y medidas similares en favor, en particular, de los trabajadores por cuenta propia, así como gastos en medidas relacionadas con la salud, en particular, en el lugar de trabajo [...]. Es necesario facilitar los esfuerzos de los Estados miembros por hacer frente al aumento repentino y grave del gasto público hasta que el brote de COVID-19 y su impacto sobre su población activa estén bajo control». Por consiguiente, el SURE es consecuencia directa de la crisis y se crea «para combatir el impacto del brote de COVID-19 y responder a sus consecuencias socioeconómicas» (art. 1).

Al nacer vinculado a la coyuntura sanitaria, económica y social, se desoyen las voces que vienen pidiendo la creación de estabilizadores automáticos como herramienta indispensable para el desarrollo de una política fiscal común que complemente el proceso de integración monetaria y bancaria<sup>45</sup>. Aunque esto no desmerezca el importante papel que está llamado a cumplir en la crisis del coronavirus, lo cierto es que esta cuestión sigue sin atenderse. No puede perderse de vista que este puede ser un paso importante en el proceso de desarrollo de un reaseguro por desempleo para la Unión Europea pero, como veremos, no se ha alcanzado ni mucho menos el objetivo final, entre otros motivos, y por lo que ahora respecta, porque se trata de un instrumento excepcional o coyuntural. Dicho de otra forma, el cumplimiento de los compromisos de la Comisión Europea<sup>46</sup> a este respecto exigirá de acciones decididas y estables en un futuro próximo, para lo que los resultados alcanzados por el SURE pueden resultar de indudable utilidad.

### 3.2. Un instrumento temporal

En segundo lugar, y lógica consecuencia de lo anterior, este instrumento reviste también naturaleza temporal. Esto se observa en varios elementos. Para empezar, por la base competencial que sirve a su creación. En concreto, se hace mención a los dos apartados del art. 122 TFUE, si bien el más adecuado es sin

<sup>45</sup> Entre otras, siendo probablemente la más autorizada, la del Parlamento Europeo. EUROPEAN COMMISSION, *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, cit.

<sup>46</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Communication «New budgetary instruments for a stable euro area within the Union framework»*, COM(2017) 822, European Commission, Brussels, 2017, fecha de consulta 10 enero 2018, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017DC0822;10-06-2017>, cit.; *Proposal for a Regulation on the establishment of a European Investment Stabilisation Function*. COM(2018) 387, European Commission, Brussels, 2018, fecha de consulta 2 junio 2018, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A387%3AFIN>.

lugar a dudas el segundo. En efecto, mientras que el primero habilita al Consejo para, a propuesta de la Comisión, adoptar «medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos»; el segundo se refiere a facilitar en concreto «ayuda financiera».

Así, de acuerdo con su tenor literal, «en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada<sup>47</sup>». Por consiguiente, el empleo de esta base competencial exige cumplir dos requisitos básicos. De una parte, el Estado en cuestión ha de encontrarse en dificultades o en riesgo de encontrarse en dificultades graves. De otra, las circunstancias que hayan llevado al Estado a tal situación han de estar fuera del control de éste.

A pesar de que el precepto parece estar pensando más en catástrofes naturales o de otro tipo de carácter excepcional y difícilmente predecibles, lo cierto es que ha servido para sustentar medidas en el plano económico<sup>48</sup>. Sea como fuere, lo cierto es que la crisis social causada por la sanitaria del coronavirus encaja perfectamente con estos requerimientos, pues está generando dificultades financieras, en mayor o menor medida, a todos los Estados miembros por circunstancias completamente ajenas a su control. Nótese que, al vincularse la ayuda financiera a estos dos elementos, la habilitación del Tratado permanecerá activa mientras estos perduren.

De ahí que el art. 3 Reglamento (UE) 2020/672 disponga que la asistencia financiera que implica el SURE se podrá emplear «cuando su gasto público real, y en su caso también el previsto, haya aumentado de forma repentina y grave desde el 1 de febrero de 2020 debido a las medidas nacionales directamente relacionadas con regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares que tengan por fin hacer frente a las repercusiones económicas y sociales del acontecimiento

<sup>47</sup> Mención al Parlamento Europeo que ni siquiera se recoge en el Reglamento (UE) 2020/672, que se limita a establecer la obligación de que la Comisión le dé cuenta, entre otros sujetos, de los informes de evaluación que deberá emitir cada seis meses. El escaso papel otorgado al Parlamento Europeo ha sido algo criticado por algunos estudios de parte. PACHECO DIAS, C. S.; ZOPPÉ, A., *The SURE: Main Features*, European Parliament, Brussels, 2020, p. 7, fecha de consulta 28 mayo 2020, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/645721/IPOL\\_IDA\(2020\)645721\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/645721/IPOL_IDA(2020)645721_EN.pdf).

<sup>48</sup> En concreto, el Reglamento 407/2010, de 11 de mayo de 2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DOUE L2-05-2010, L118/1).

excepcional causado por el brote de COVID-19». Dadas estas circunstancias, los recursos prestados podrán utilizarse para financiar tales programas o, si se prefiere, compensar tales gastos. Por consiguiente establece una doble vinculación. Por una parte, en cuanto al acceso, ya que la emergencia del coronavirus ha de haber causado un incremento repentino del gasto en programas de reducción del tiempo de trabajo y de asistencia sanitaria. Por otra, en cuanto al destino de los fondos, pues únicamente podrán utilizarse para cubrir estas partidas. En uno y otro caso, tales exigencias determinan también la temporalidad del Instrumento, pues no podría extenderse a otras circunstancias distintas de las mencionadas, debiendo extinguirse tan pronto estas desaparezcan.

Nótese que, en relación a este último aspecto, el objeto está formulado de una forma lo suficientemente flexible como para permitir la financiación, no solamente de la prestación extraordinaria por desempleo ligada a los ERTes aprobados o negociados al amparo del arts. 22 y 23 RDL 8/2020 (art. 25 RDL 8/2020), como suele decirse, sino también a la exoneración de cuotas (art. 24 RDL 8/2020) y prestación extraordinaria de cese de actividad (art. 17 RDL 8/2020), como medida análoga para los trabajadores por cuenta propia. Puesto que el art. 1 Reglamento (UE) 2020/672 habla no solamente de «regímenes de reducción del tiempo de trabajo», sino de «medidas similares destinadas a proteger a los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena», entendemos que también serían financiables el subsidio extraordinario para empleadas del hogar (arts. 30, 31 y 32 RDL 11/2020), subsidio excepcional por fin de contrato temporal (art. 33 RDL 11/2020), subsidio extraordinario para artistas de espectáculos públicos (art. 2 RDL 17/2020) e, incluso, la cobertura de las extinciones durante el período de prueba (art. 22/RDL 15/2020). Por último, también podría estar cubierta la prestación por incapacidad temporal a que se refiere el art. 5 del RDL 6/2020 y el art. 11 RDL 7/2020, ya que pueden encuadrarse perfectamente en las medidas «relacionadas con la salud»<sup>49</sup>.

Existen varios argumentos para justificar la cobertura de todas estas medidas. En primer lugar, los “regímenes de reducción del tiempo de trabajo” en España equivalen a los ERTES, que cubren tanto reducciones de jornada como suspensiones del contrato. No tendría sentido que, amparando este último caso, no se cubrieran situaciones de facto idénticas por no encontrarse bajo esta institución. En segundo lugar, todas estas medidas tienen la ventaja de ser también temporales y vinculadas a la crisis de la COVID-19, con lo que quedaría acreditada no solamente su limitación temporal sino su causalidad clara. Por último, el tenor literal del precepto es lo suficientemente flexible, máxime si se tiene en

<sup>49</sup> También podrían ser financiables gastos relativos a asistencia sanitaria.

cuenta que cumple también la exigencia teleológica establecida en él: reducir la incidencia del desempleo y la pérdida de ingresos.

Otra cosa bien distinta es que los fondos que en un principio podría destinarse a España den para cubrir todas estas prestaciones<sup>50</sup>. Por el tamaño de su renta nacional bruta, le correspondería un mínimo de 9.000 millones y un máximo que dependerá del conjunto de solicitudes que se reciban, pues las tres mayores peticiones no podrán superar el 60% del importe máximo (art. 9.1 Reglamento (UE) 2020/672). Si las tres mayores solicitudes se dividieran a partes iguales, estaríamos hablando de unos 20.000 millones de euros. De acuerdo con las previsiones del Gobierno, los ERTES, cuya financiación tiene carácter prioritario de acuerdo con el Reglamento, supondrán un coste para este año 17.840 millones de euros<sup>51</sup>, lo que parece dejar poco margen para otras medidas, aunque muchas de ellas podrían incluirse, tal y como muestra la siguiente tabla.

Por si todo esto fuera poco, el art. 12.3 Reglamento (UE) 2020/672 establece que el período de disponibilidad finalice el 31 de diciembre de 2022<sup>52</sup>. Sin embargo, este es un horizonte que funciona a modo de simple previsión, pues una vez que el SURE esté disponible para su uso, la Comisión deberá elaborar un informe cada seis meses sobre el uso de la asistencia financiera, incluidos los importes pendientes y el calendario de reembolso, y sobre la persistencia de los acontecimientos excepcionales que justifican su aplicación, esto es, la grave perturbación económica causada por el brote de COVID-19 (arts. 12.4 y 14 Reglamento (UE) 2020/672). Por tanto, en función de la evolución de las circunstancias económicas derivadas de la crisis sanitaria el período de vigencia del SURE podrá ser mayor o menor, pudiendo acabar antes o ir más allá de la mencionada fecha.

En ningún caso sería posible, de acuerdo con la regulación vigente, mantenerlo en funcionamiento una vez hubieran desaparecido las circunstancias económicas que han dado pie a su creación. Ahora bien, qué ha de entenderse por

<sup>50</sup> De hecho se ha sugerido que el SURE en su conjunto, los 100.000 millones, se haya quedado corto para las necesidades de los países más afectados por la pandemia. Claeys, G., “The European Union’s SURE plan to safeguard employment: a small step forward | Bruegel”, 2020, fecha de consulta 10 junio 2020, en <https://www.bruegel.org/2020/05/the-european-unions-sure-plan-to-safeguard-employment-a-small-step-forward/>. Grund, S.; Guttenberg, L.; Odendahl, C., “Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU”, *VoxEU.org*, 2020, fecha de consulta 10 junio 2020, en <https://voxeu.org/article/pandemic-solidarity-instrument-eu>.

<sup>51</sup> GOBIERNO DEL REINO DE ESPAÑA, *Actualización del Programa de Estabilidad 2020*, Gobierno de España, Madrid, 2020, p. 56, fecha de consulta 28 mayo 2020, en [https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa\\_de\\_Estabilidad\\_2020-2021.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf).

<sup>52</sup> Durante este período podrá concederse ayuda financiera mediante una decisión de ejecución del Consejo adoptada sobre la base de una propuesta de la Comisión.

**Tabla 3. Previsión de gastos en el ámbito laboral**

Tipo Medida	Medida	Descripción	Regulación	Impacto Presup. 2020
Laborales	Mejora de la protección de los trabajadores aislados y/o infectados	Los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19 tendrán la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social.	Aprobada por Real Decreto-ley 6/2020	1.354.910.000
	Mantenimiento del empleo	Medidas en relación de los expedientes de regulación de empleo temporal por causas productivas y de fuerza mayor como consecuencia directa de las circunstancias excepcionales provocadas por el COVID-19: tendrán derecho a percibir la prestación de desempleo aquellos trabajadores afectados por estos ERTES que no cumplan los requisitos para acceder a dicha prestación.	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	17.840.000.000
		Tendrán derecho a ERTE de los trabajadores fijos discontinuos y por aquellos que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas, que no hayan podido reincorporarse a su actividad en las fechas previstas o se haya suspendido la actividad	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	54.000.000
	Protección de los trabajadores	Bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la SS por contingencias comunes en los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio para apoyar la prolongación del periodo de actividad de las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio y hostelería vinculados a la actividad turística por el tiempo necesario para cubrir el hecho causante del COVID-19.	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	45.000.000
		Se amplía el derecho al subsidio de desempleo para parados que no finalizaron periodo de prueba	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	42.000.000
		Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020, modificada por Real Decreto-ley 11/2020	3.766.760.000

Tipo Medida	Medida	Descripción	Regulación	Impacto Presup. 2020
Laborales	Protección de los trabajadores	Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	3.150.000
		Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas afectadas por un fin de contrato temporal de, al menos, dos meses de duración, con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y no contarán con la cotización necesaria para acceder a otra prestación o subsidio si carecieran de rentas.	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	17.600.000
		Prórroga de los contratos universitarios cuya duración máxima esté prevista que finalice durante la vigencia del estado de alarma, de ayudantes, profesores ayudantes doctores, profesores asociados y profesores visitantes	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	3.407.153
		Prórroga de los contratos predoctorales para personal investigador en formación suscritos en el ámbito de la investigación	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	400.000
		Modificación de las condiciones de las ayudas otorgadas con cargo a convocatorias realizadas por el Ministerio de Universidades dirigidas a estudiantes universitarios, personal investigador, y/o profesores.	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	1.511.757
			<b>Total</b>	<b>23.128.738.910</b>

**Fuente: Actualización Programa de Estabilidad 2020.**

tales es algo que no se especifica, por lo que será una decisión sujeta a la mera oportunidad política según la valoración del Consejo.

### 3.3. Un instrumento financiero

Por último, se trata de un instrumento financiero. Sin lugar a dudas este es el rasgo más significativo, pues el SURE es ante todo un mecanismo de financiación a bajo coste de lo que denomina “régimen de reducción del tiempo de trabajo”, así como de otras medidas en el ámbito social y laboral y relacionadas

con la salud (art. 1.2 Reglamento (UE) 2020/672). De ahí que se defina como un mecanismo complementario (art. 2 Reglamento (UE) 2020/672) o de apoyo a las políticas de los Estados miembros con el objetivo de atenuar las repercusiones económicas, sociales y sanitarias derivadas de la COVID-19.

En particular, el SURE funciona como una especie de fondo que se nutre, no de ingresos propios, sino de empréstitos contraídos por la Comisión en los mercados de capitales o con entidades financieras en nombre de la Unión y hasta un máximo de 100.000 millones. Estos empréstitos cuentan, como garantía o aval de su devolución, en primer lugar, con el respaldo del presupuesto de la Unión y, de forma subsidiaria y parcial, con las aportaciones realizadas por los propios Estados miembros (art. 12.5 Reglamento (UE) 2020/672). De ahí que se haya dicho que supone una forma de mutualización indirecta de la deuda<sup>53</sup>.

Estas contribuciones de los Estados, reguladas en el art. 11 Reglamento (UE) 2020/672, se articulan como «contragarantías»<sup>54</sup>, lo que evidencia también su carácter subsidiario, y deberán formularse de forma irrevocable, incondicional y a la vista o a primera demanda<sup>55</sup>. Para su formalización, la Comisión ha suscribir un acuerdo con cada Estado miembro contribuyente en el que se establecerán las condiciones de pago. El monto a aportar se determina proporcionalmente en función la renta nacional bruta de cada Estado miembro en relación a la del conjunto de la Unión (vid. tabla siguiente). A tal efecto, en el caso de España, el art. 4 del RDL 19/2020<sup>56</sup> ha autorizado a la AGE a otorgar avales por un importe máximo de 2.252.890.750 euros. Asimismo, ha habilitado a la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital para dictar los actos necesarios y para firmar el acuerdo o los acuerdos con la Comisión Europea en los que se establezcan los términos en que se otorguen los avales y las condiciones de pago<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Domínguez, M., “Mirando al SUR(E)”, *Agenda Pública*, 2020, fecha de consulta 8 abril 2020, en <http://agendapublica.elpais.com/mirando-al-sure/>.

<sup>54</sup> De acuerdo con el Diccionario del Español Jurídico, ésta se define como «garantía otorgada a favor de un garante de una deuda ajena para el caso de que se vea obligado a cumplirla».

<sup>55</sup> Este es el término utilizado por el RDL 19/2020 y que parece que es una traducción más habitual en el tráfico jurídico que la de “a la vista”. También se denomina “garantía autónoma” o “garantía independiente” e implica que su beneficiario puede exigir la ejecución de la garantía cuando lo desee. SERRANO ESCRIBANO, S., “La garantía a primera demanda”, *Cuadernos de estudios empresariales*, 9, 1999, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, pp. 281-297.

<sup>56</sup> Real Decreto-Ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 (BOE 27/05/2020, núm. 150).

<sup>57</sup> También se ha autorizado a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera a realizar los pagos correspondientes a la ejecución del aval mediante operaciones de tesorería con cargo a los conceptos específicos, previéndose la partida presupuestaria correspondiente al presente ejercicio.

Para el caso en que fuera necesario ejecutar las contragarantías, pues la primera garantía, recordemos, es el presupuesto de la Unión, el mencionado precepto señala que si un Estado miembro es requerido al pago y no satisface a tiempo, total o parcialmente, la solicitud de ejecución de garantías, la Comisión, para cubrir la parte correspondiente, tendrá derecho a presentar solicitudes adicionales de ejecución de contragarantías a otros Estados miembros. Dichas solicitudes de ejecución se harán a prorrata en función del peso la renta nacional bruta (*vid.* tabla anterior) de los demás Estados miembros, pero adaptándolas, esto es, sin tener en cuenta la contribución relativa del Estado miembro deudor y con el tope de la cuantía global que le corresponda aportar a cada uno.

Esta es una evidencia más de esa suerte de mutualización indirecta a que se hacía mención, ya que se establece una especie de responsabilidad solidaria, aunque en este caso ha de tenerse presente que el Estado miembro que no haya satisfecho la solicitud de ejecución seguirá siendo responsable de cumplirla. La Comisión está obligada a reembolsar las cantidades satisfechas por los demás Estados miembros con cargo a los importes recuperados del Estado miembro deudor.

Estas contribuciones de los Estados miembros determinan también la aplicabilidad del Instrumento<sup>58</sup>. Conforme al art. 12 Reglamento (UE) 2020/672, éste estará disponible una vez que todos los Estados miembros hayan realizado su contribución, alcanzando la mencionada cantidad de 25.000 millones. En realidad, como se explicó, no se trata de una aportación en efectivo, sino la simple constitución de la contragarantía.

De otra parte, una vez constituido el fondo que el SURE representa, los Estados miembros pueden hacer uso de él a través de préstamos. El Reglamento es bastante flexible en cuanto a su regulación. Así, en primer lugar, la concreción de las condiciones se deja en manos de un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, a salvo que el desembolso ha de producirse en varios plazos, aunque no se concreta cuántos (art. 7 Reglamento (UE) 2020/672). Por consiguiente, poco se dice en esto sentido, si bien se entiende que las condiciones deben mucho más favorables que las de mercado<sup>59</sup>.

Nada se menciona en relación a si las condiciones serán iguales para todos los Estados. Todo lo más, se establece que es posible que lo pactado inicialmente pueda ser mejorado si las condiciones lo permiten. Así, conforme a lo dispuesto

<sup>58</sup> Rojo Torrecilla, E., “El blog de Eduardo Rojo Torrecilla”, cit.

<sup>59</sup> Para que nos hagamos una idea, el bono español a 10 años viene ofreciendo unos rendimientos desde mitad de mayo de en torno al 0,60%. En lo peor de la crisis, alcanzó el 1,24% (18 de marzo). Fuente: Tesoro Público.

Tabla 4. Contribución prevista al SURE

Estado Miembro	1% RNB (en millones de €)	% por país	Contribución esperada (en millones de €)
Alemania	36.775	25,53%	6.384
Francia	25.387	17,63%	4.407
Italia	18.341	12,74%	3.184
<b>España</b>	<b>12.978</b>	<b>9,01%</b>	<b>2.253</b>
Holanda	8.302	5,76%	1.441
Polonia	5.358	3,72%	930
Suecia	4.888	3,39%	848
Bélgica	4.829	3,35%	838
Austria	4.132	2,87%	717
Dinamarca	3.248	2,26%	564
Irlanda	2.785	1,93%	483
Finlandia	2.487	1,73%	432
Rumanía	2.266	1,57%	393
Rep. Checa	2.158	1,50%	375
Portugal	2.106	1,46%	366
Grecia	1.974	1,37%	343
Hungría	1.438	1,00%	250
Eslovaquia	1.000	0,69%	174
Bulgaria	619	0,43%	107
Croacia	551	0,38%	96
Eslovenia	508	0,35%	88
Lituania	484	0,34%	84
Luxemburgo	443	0,31%	77
Letonia	329	0,23%	57
Estonia	281	0,20%	49
Chipre	220	0,15%	38
Malta	133	0,09%	23
<b>Total</b>	<b>144.020</b>	<b>100,00%</b>	<b>25.000</b>

Fuente: (Pacheco &amp; Zoppé, 2020)

en el art. 8.3 Reglamento (UE) 2020/672, «a petición del Estado miembro beneficiario y cuando las circunstancias permitan mejorar el tipo de interés del préstamo, la Comisión podrá refinanciar total o parcialmente su empréstito inicial o reestructurar las condiciones financieras correspondientes». Esto, junto a la articulación del procedimiento que analizaremos inmediatamente, parece sugerir que la fórmula escogida es la de condiciones de préstamo según las circunstancias de los países.

En segundo lugar, no se establece condicionalidad alguna en lo que hace al acceso o devolución de los préstamos. No obstante, no debe perderse de vista que, por tratarse precisamente de un préstamo, su empleo incidirá en los niveles de deuda pública y, en su caso, de déficit público. Es cierto que la incidencia sería menor que si el Instrumento no existiera y los Estados se financiaran en los mercados, pero no puede perderse de vista que, salvo que se excluyera expresamente del cómputo, su utilización podrá conducir a una suerte de condicionalidad indirecta tan pronto el Pacto de Estabilidad sea reanudado y los procedimientos de desequilibrio macroeconómico y déficit excesivos reactivados<sup>60</sup>.

Por último, procedimentalmente, una vez activado el SURE, el Estado miembro que desee hacer uso de él deberá presentar una solicitud ante la Comisión, aportando pruebas suficientes sobre el aumento repentino y grave del gasto real, y en su caso también del gasto público previsto, directamente relacionado con regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares, que es la causa que legitima su uso. A partir de ese momento, como se adelantó, las condiciones deberán ser acordadas entre la Comisión y el Estado miembro solicitante. Una vez alcanzado el acuerdo, la Comisión elevará propuesta de decisión de ejecución al Consejo. Debe destacarse que el hecho de que el Instrumento no sea automático, puede retrasar su tramitación, especialmente si se plantean fricciones políticas entre países<sup>61</sup>.

Esta propuesta deberá comprender, al menos, (art. 6.3 Reglamento (UE) 2020/672): a) el importe del préstamo, el vencimiento medio máximo, la fórmula de fijación del precio, el número máximo de plazos<sup>62</sup>, el período de disponibilidad

<sup>60</sup> Expresan también esta preocupación, CORTI, F.; ALCIDI, C., “Are we SURE? A critical assessment of the Commission’s proposal for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency”, *EuVisions*, 2020, fecha de consulta 10 junio 2020, en <http://www.euvisions.eu/are-we-sure-a-critical-assessment-of-the-commissions-proposal-for-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency/>.

<sup>61</sup> Vandembroucke, F. y otros, “The European Commission’s SURE initiative and euro area unemployment re-insurance”, *VoxEU.org*, 2020, fecha de consulta 10 junio 2020, en <https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>.

<sup>62</sup> Aunque, como vemos, el Reglamento deja total libertad para fijar los plazos, parece que se está pensando en que la devolución del empréstito por parte de la Comisión se pro-

y las demás normas de desarrollo necesarias para la concesión de la asistencia financiera; b) una evaluación del cumplimiento por parte del Estado miembro de las condiciones, y c) una descripción de los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo o de medidas similares, así como, en su caso, de las correspondientes medidas relacionadas con la salud, que puedan ser objeto de financiación. Aunque corresponde al Consejo adoptar la decisión de ejecución, teniendo en cuenta «las necesidades existentes y previstas del Estado miembro solicitante, así como las solicitudes de asistencia financiera», en la práctica es probable que el reparto se haya establezca *ex ante* de acuerdo con la información que ambas instituciones tengan en su poder. Por lo demás, una vez aprobada la decisión de ejecución, la administración del préstamo se articulará a través del BCE, con el control y auditoría habituales (arts. 10 y 13 Reglamento (UE) 2020/672).

#### 4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿QUÉ NOS DEPARARÁ EL FUTURO?

De acuerdo con estos tres rasgos fundamentales, no podemos concluir que el SURE sea una forma, ni siquiera de las más ligeras, como se suele decir, de reaseguro, mucho menos de lo que hemos descrito aquí como prestación genuina<sup>63</sup>.

Comenzando por esto último, resulta claro que el SURE no reúne ninguna de las características básicas de las fórmulas más intensas de protección por desempleo a nivel europeo, por más que sea, sin lugar a dudas, un paso significativo en este ámbito. En concreto, ni existe una cobertura común de la contingencia de desempleo, por cuanto que es un riesgo social que sigue siendo asumido por los Estados; ni se cubre directamente a las personas desempleadas, sino a los países; ni la financiación es común, ya que, como hemos visto, las cantidades transferidas a través de este fondo deberán ser devueltas.

Tampoco es, a la luz de lo dicho hasta aquí, un reaseguro, tal y como suele denominársele, por cuanto no existe una mutualización directa del riesgo del desempleo. En efecto, para poder hablar de reaseguro (o de seguro) sería necesario que se entendiera que el nivel europeo, como ámbito colectivo, es el más adecuado para cubrir intereses individuales y comunes de los Estados miembros, como, por ejemplo, la cobertura de situaciones de déficit excesivo de los sistemas de protección por desempleo que coloque a ese país en una situación de

duzca en un período máximo de diez años, a tenor de lo dispuesto en el art. 9.2 Reglamento (UE) 2020/672.

<sup>63</sup> Padoan, P. C., *Response to Covid-19: Mechanisms against unemployment*, Luiss SEP, Rome, 2020. Vandenbroucke, F. y otros, “The European Commission’s SURE initiative and euro area unemployment re-insurance”, cit.

desventaja o peligro en el marco de la UEM. Cualquier fórmula de aseguramiento implica la existencia de un riesgo común, frente al cual los asegurados deciden dividir económicamente las consecuencias dañosas de su materialización, de tal forma que se elimine o minimice su impacto<sup>64</sup>.

Así las cosas, el SURE más bien se articula como un fondo catastrófico o de “día de tormenta”, en el que las cantidades, en este caso financiadas con respaldo en el presupuesto de la Unión, se reparten en función de las necesidades y tamaño de la economía del Estado miembro (por tanto, sin tener en cuenta su situación y evolución previa en materia de paro) y, como tuvimos ocasión de señalar, con una mutualización indirecta de la deuda para su financiación, que no del riesgo concreto a que se refiere. Nótese que cuando hablamos de esta modalidad dijimos que había la posibilidad de su financiación mediante deuda común, opción por la que no se ha optado, al menos en su forma más intensa. Es más, dadas las circunstancias, la fórmula de mutualización indirecta de la deuda es todo un avance.

Por consiguiente, el SURE es un fondo de financiación especializado o centrado en la cobertura de las prestaciones por desempleo relacionadas con la reducción de jornada y suspensión del contrato de trabajo y, subsidiariamente, con la protección de la salud; y de naturaleza coyuntural, pues se vincula a la emergencia sanitaria, económica y social de la COVID-19.

Dicho esto, y puesto que se sabe que Europa se construye paso a paso, no es descartable que, si la experiencia fuera positiva, puedan avanzarse más en el camino hacia un sistema de protección por desempleo europeo. De hecho, como tuvimos ocasión de adelantar, el compromiso de la Comisión es el establecimiento de un reaseguro, teniéndose que conformar por el momento con un fondo de financiación.

Para poder hablar de reaseguro, sería necesario que la Unión asumiera el riesgo derivado de la materialización del desempleo en los Estados miembros. Nótese que este riesgo es diferente al cubierto por los sistemas nacionales de protección por desempleo, pues aquí no se trata de cubrir las situaciones de necesidad derivadas de la caída en el paro, sino los derivados del incremento del gasto en desempleo, lo que se traduce en una situación de peligro o desventaja económica de los Estados miembros dentro de la UEM. Precisamente esta diferencia es que la justifica la existencia de un nivel superior de reaseguramiento e, incluso,

<sup>64</sup> Se ha dicho que el contrato de seguro está integrado por tres elementos: el interés, o relación de contenido económico entre un sujeto y un bien; el daño, que se concibe como como la lesión actual o prevista del interés existente; y el riesgo, o posibilidad de un evento dañoso. Por consiguiente, sin la mutualización del riesgo, el seguro (ni el reaseguro) puede existir. Sánchez Calero, F.; Sánchez-Calero Guilarte, J., *Instituciones de derecho mercantil*, vol. II, 28<sup>a</sup>, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 456-457.

prestacional. Para que la UEM pueda funcionar correctamente es preciso que los Estados se encuentren en condiciones comparables y el reaseguro contribuye a evitar tales desequilibrios.

En efecto, la mutualización de riesgos ha sido descrita como una institución jurídica diferente y previa a la aparición de cualquier tipo de mecanismo de previsión social<sup>65</sup>. Aquella implica, como quedó dicho, que un grupo de sujetos, ante un riesgo común, deciden colectivizarlo con el objetivo de eliminar o minimizar sus efectos. En los sistemas de protección social, por el contrario, se trata de cumplir una finalidad de carácter público, relativa a la cobertura de determinadas situaciones de necesidad. Mientras que la primera se basa en la noción de riesgo, la segunda en la solidaridad; frente a la reciprocidad de intereses particulares y privados, se impone la satisfacción directa de un interés público.

Nótese que este esquema está pensando a nivel nacional y, por tanto, compara la autoorganización de los sujetos privados con la facultad de intervención del Estado. Si se trasladaran estos parámetros a nivel de la Unión, implicaría, como ya hemos dicho, la autoorganización de los Estados, en el primer caso, para minimizar los riesgos derivados del incremento del gasto vinculado al desempleo (a través del reaseguro); en el segundo, la asunción por parte de la UE de una función de carácter público relacionada con el desempleo y que materializara el principio de solidaridad.

Teniendo en cuenta que esta última función ha sido cumplida tradicionalmente por los Estados, cabe preguntarse si existe espacio para que la Unión pueda cumplir también con este objetivo. Dicho de una forma algo más precisa, si la Unión, por sus propias características y capacidades, es capaz de desplegar una función de carácter público relacionada con el desempleo de forma más eficaz y adecuada que los Estados miembros. Además, tal función debería mostrar la solidaridad de la ciudadanía europea para con sus desempleados.

Pues bien, esto podría lograrse a través tanto de la función de garantía de un núcleo de protección común de la prestación genuina básica, como de la función de garantía de mínimos que caracteriza a la prestación genuina suplementaria. En cierta medida, ambas pueden reconducirse a un objetivo común, que es el establecimiento de un suelo mínimo protector susceptible de ser mejorado. La gran diferencia es que mientras que en el primer caso éste queda asegurado completamente por la Unión; en el segundo su intervención es subsidiaria a la de los Estados miembros. La asunción de esta función por parte de la UE constituiría la materialización clara del principio de solidaridad, que se plasma en el

<sup>65</sup> Persiani, M., *El sistema jurídico de la Previsión Social*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965, pp. 131-154.

establecimiento de un suelo mínimo de protección para toda la ciudadanía de la Unión y que únicamente puede ser alcanzable por ésta.

Sería ante tales circunstancias cuando podría afirmarse que estaríamos ante la presencia de una auténtica prestación por desempleo europea<sup>66</sup>, pues no solamente se serviría a una función pública propia y diferenciada basada en la solidaridad, sino que con ello se cubría una situación de necesidad que los Estados miembros no pueden cubrir o no pueden hacerlo de una forma apropiada. Dicho de otro modo, aunque de forma propedéutica se haya llamado prestación tanto a las genuinas como a las equivalentes, solo aquellas merecen tal denominación.

Sea como fuere, el primer paso dado en el camino hacia un sistema de protección por desempleo en la UE no ha tenido como protagonistas ni a una ni a otra fórmula. No obstante, pudiera ser la pavimentación normal de la ruta a seguir. Veremos si es así y hasta dónde llegamos.

<sup>66</sup> Se ha dicho que las prestaciones de la Seguridad Social, con carácter general, se caracterizan por la colectivización del riesgo, la cobertura de situaciones de necesidad, la función redistributiva y por ser un derecho de naturaleza subsidiaria al propio autogobierno del individuo. Aragón Gómez, C., “La prestación contributiva de Seguridad Social”, 2013, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, pp. 25-42. Sobre esta base, los dos primeros elementos y el último serían reconducibles al de función pública solidaria, quedando por tanto la caracterización circunscrita a la mencionada: una prestación de la Seguridad Social es una manifestación de la función pública basada en la solidaridad y que se materializa en la cobertura de determinadas situaciones de necesidad.