

Informe Especial

Apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (instrumento SURE)

La financiación del instrumento SURE contribuyó a preservar el empleo durante la crisis del COVID-19, pero todavía se desconoce cuál fue su repercusión total



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-10
Antecedentes	01-03
Acerca del instrumento SURE	04-07
Dotación financiera	08-10
Alcance y enfoque de la auditoría	11-15
Observaciones	16-64
El instrumento SURE supuso una respuesta oportuna para mitigar el riesgo de desempleo durante la pandemia de COVID-19	16-26
La UE introdujo rápidamente el instrumento SURE	17-20
La demanda de fondos del instrumento SURE de los Estados miembros se ajustó a la estimación de la Comisión	21-24
La Comisión estima que los Estados miembros ahorraron potencialmente alrededor de 8 000 millones de euros a través del instrumento SURE	25-26
El instrumento SURE constituye un riesgo financiero limitado para el presupuesto de la UE	27-31
Los Estados miembros garantizaron el 25 % de todos los préstamos en el marco del instrumento SURE	28-29
Las normas prudenciales adicionales limitan aún más el riesgo financiero para el presupuesto de la UE	30-31
La Comisión puso en marcha un marco flexible para el instrumento SURE que no se ajustaba a las disposiciones normales de financiación	32-47
El marco del instrumento SURE refleja el contexto de emergencia	33-34
Las condiciones establecidas en el Reglamento SURE eran amplias y la Comisión las evaluó en contacto estrecho con los Estados miembros	35-40
El Consejo amplió el alcance del instrumento SURE para financiar medidas relacionadas con la salud, lo que redujo su atención principal sobre el empleo	41-43
La Comisión desembolsó rápidamente fondos a los Estados miembros	44

Los acuerdos de préstamo del instrumento SURE contenían disposiciones relativas al riesgo de fraude e irregularidades, pero el marco jurídico no exigía una evaluación de la solidez de los sistemas de control de los Estados miembros	45-47
Los préstamos del instrumento SURE ayudaron a financiar los regímenes nacionales de mantenimiento del empleo destinados a contener el aumento del desempleo durante la crisis del COVID-19	48-51
No puede evaluarse plenamente el impacto del instrumento SURE debido a las limitaciones de los datos de seguimiento y a la falta de una evaluación <i>ex post</i>	52-64
Los requisitos de seguimiento e información se centran en el uso de la asistencia financiera más que en los resultados conseguidos	53-60
Los informes semestrales de la Comisión sobre el uso de la asistencia financiera del instrumento SURE solo pueden proporcionar estimaciones amplias de los resultados	61-62
La Comisión no ha evaluado el instrumento SURE	63-64

Conclusiones y recomendación	65-70
-------------------------------------	-------

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo de auditoría

Resumen

I La pandemia de COVID-19 tuvo una gran repercusión sobre la economía europea, alteró significativamente el mercado laboral y puso en peligro millones de empleos. Ante esta situación, la UE puso en marcha un instrumento temporal, el SURE (Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia), para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las repercusiones de la pandemia sobre sus mercados laborales. En particular, el instrumento fue concebido para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de nuevos regímenes de mantenimiento del empleo o en la ampliación de los existentes. El Consejo optó por ampliar el ámbito del régimen propuesto inicialmente por la Comisión para que se pudiera emplear también el instrumento SURE para apoyar medidas relacionadas con la salud.

II A diferencia del apoyo tradicional a las políticas sociales, que se financia a partir del presupuesto de la UE, el instrumento SURE proporciona préstamos a largo plazo a los Estados miembros en condiciones financieras favorables. La Comisión gestiona el instrumento y puede contraer empréstitos por un importe máximo de 100 000 millones de euros en los mercados de capitales. En agosto de 2022, el Consejo había aprobado una asistencia financiera de 93 300 millones de euros para diecinueve Estados miembros, de los cuales ya se habían desembolsado casi 92 000 millones de euros (el 98 %). El período de disponibilidad finaliza el 31 de diciembre de 2022, aunque el Consejo puede decidir ampliar este período sobre la base de una decisión de la Comisión.

III Realizamos una auditoría del instrumento SURE por su importancia para amortiguar el impacto de la pandemia de COVID-19. Además, el apoyo financiero del instrumento SURE de 100 000 millones de euros es significativo. Analizamos si el instrumento fue eficiente y eficaz para mitigar el riesgo de desempleo en la UE.

IV En general, concluimos que la Comisión reaccionó de manera rápida y eficiente al desafío de ayudar a los Estados miembros a mantener el empleo. Fue capaz de obtener ayuda de la UE con más rapidez que en los procedimientos de financiación estándar. El marco del instrumento SURE reflejó el contexto de emergencia y limitó el riesgo financiero al presupuesto de la UE. Aunque desde el punto de vista agregado existen algunos indicios de que el apoyo del instrumento llegó a millones de personas, la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros limita la capacidad de la Comisión de evaluar los resultados logrados por el instrumento SURE.

V La Comisión propuso un nuevo e innovador reglamento que fue aprobado posteriormente en el momento oportuno por el Consejo, tan solo dos meses después de que se declarara la pandemia de COVID-19. El apoyo del instrumento SURE permitió a los Estados miembros crear o ampliar los regímenes existentes de mantenimiento del empleo, pero debido a que cada mercado laboral tenía unas circunstancias muy distintas, los enfoques adoptados en la UE fueron también bastante distintos.

VI La financiación del instrumento SURE se basa en préstamos, no en subvenciones. La demanda de los Estados miembros de estos préstamos se ajustó al presupuesto propuesto por la Comisión de 100 000 millones de euros. Uno de los rasgos diferenciadores del instrumento SURE es que todos los Estados miembros han proporcionado garantías de hasta un 25 % de la totalidad de los préstamos abonados en el marco de este instrumento, que deberán reembolsarse antes de 2050. Estas garantías actúan como un colchón para proteger el presupuesto de la UE, ya que, en caso de impago, se reclamarían antes que los recursos propios de la Comisión.

VII El SURE es un instrumento de respuesta a situaciones de crisis en las que el desembolso rápido de fondos es clave. La mayoría de los Estados miembros recibieron su primer desembolso en un plazo inferior a un mes después de su solicitud. Como los regímenes de retención del empleo se prestan a un uso indebido, el Reglamento SURE exige que los acuerdos de préstamo con los Estados miembros contengan disposiciones sobre controles y auditorías para minimizar el riesgo de fraude e irregularidad. La Comisión realizó una encuesta *ad hoc* sobre los sistemas nacionales de control y auditoría al principio de 2022, cuando la mayor parte de los fondos ya se habían desembolsado a los Estados miembros. Todos los Estados miembros salvo uno notificaron casos de irregularidades y presunto fraude. Sin embargo, en septiembre de 2022, la Comisión no había iniciado ninguna investigación específica sobre esta materia porque no tenía conocimiento de ningún caso de fraude o irregularidades graves con respecto a sus propias responsabilidades con arreglo a la legislación.

VIII Desde el punto de vista agregado, existen indicios de que el apoyo del instrumento SURE llegó a millones de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia durante el período más grave de la crisis y, junto con otras medidas de apoyo a las políticas, contribuyó a mitigar los riesgos de desempleo. No obstante, la concepción del instrumento no permite identificar por separado su impacto en términos de realizaciones y resultados en los regímenes nacionales. Como consecuencia, la Comisión no puede evaluar los resultados del instrumento SURE en cada Estado miembro. Por ejemplo, la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros significa que no se puede evaluar plenamente el número de personas y empresas beneficiarias del instrumento SURE, es decir, la potencial contribución del instrumento a la

mitigación de los riesgos de desempleo. Los datos de los Estados miembros sobre las medidas relacionadas con la salud notificados a la Comisión son más limitados. Según el Reglamento SURE, no es obligatorio realizar una evaluación,

IX pero recomendamos que la Comisión lleve a cabo una evaluación exhaustiva del instrumento con vistas a adquirir experiencia para futuros instrumentos de crisis.

Introducción

Antecedentes

01 Durante la pandemia de COVID-19, los Estados miembros de la UE adoptaron una serie de medidas de salud pública para limitar la propagación del coronavirus. Estas medidas, unidas a la incertidumbre económica que generó la pandemia y a la interrupción de la cadena de suministro provocada por el cierre de fronteras y fábricas, tuvieron como resultado una disminución importante de la producción y el consumo en la UE. En las fases iniciales de la pandemia, una de estas medidas fue el confinamiento, que condujo al cierre temporal de varios sectores de la economía de la UE como el turismo y el sector hotelero¹.

02 La contracción económica resultante, que afectó con más intensidad a los Estados miembros meridionales, puso en peligro millones de puestos de trabajo. El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) estimó en 2020 que aproximadamente 45 millones de puestos de trabajo, el 23 % de la mano de obra del mercado laboral de la EU-27, se enfrentó a un riesgo muy alto de perturbación por el COVID-19, y que otro 22 % de la mano de obra de la UE, en su mayor parte trabajadores del sector servicios con una cualificación de media a alta, se vio expuesto a un riesgo importante².

03 Ante esta situación y de manera temporal, la UE introdujo el instrumento SURE (Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia) para ayudar a los Estados miembros a hacer frente al impacto de la pandemia sobre sus mercados de trabajo. El instrumento apoya a los Estados miembros a aplicar medidas nuevas o ampliadas de mantenimiento del empleo. Estos regímenes ofrecen a las empresas que atraviesan dificultades económicas ayudas públicas a los ingresos en compensación por las horas no trabajadas. Entre los instrumentos de mantenimiento del empleo se incluyen los regímenes de subsidios salariales, de suspensión del contrato de trabajo y de reducción del tiempo de trabajo.

¹ Marcus, J. S. et al.: *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, European Parliament, 2021.

² Pouliakas, K.; Branka, J.: *EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing: Is the pandemic exacerbating the labour market divide?*, No 1, CEDEFOP working paper, 2020.

Acerca del instrumento SURE

04 El objetivo principal del instrumento es ofrecer asistencia financiera a los Estados miembros que atraviesan una perturbación económica grave o que están en riesgo de padecerla. Su objetivo al financiar los regímenes de mantenimiento del empleo es reducir en última instancia la incidencia del desempleo y la pérdida de ingresos (véase la *ilustración 1*). Presta apoyo a los empleos existentes; no financia programas de desempleo.

Ilustración 1 – Objetivos principales del instrumento SURE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

05 La propuesta legislativa inicial de la Comisión para el instrumento SURE se limitaba al objetivo del empleo³. Al adoptar el Reglamento SURE en mayo de 2020, el Consejo decidió ampliar su alcance para apoyar las medidas relacionadas con la salud (véase la *ilustración 2*).

³ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), COM(2020) 139.

Ilustración 2 – Tipología de acciones financiadas en el marco del instrumento SURE

Acciones financiadas por el instrumento SURE

TRABAJO 	SALUD 
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regímenes de subsidios salariales ▶ Apoyo a los trabajadores por cuenta propia ▶ Prestaciones especiales de permiso parental ▶ Apoyo a los trabajadores de temporada ▶ Ayudas a la formación vinculadas con la reducción del tiempo de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Baja especial por enfermedad debido al COVID-19 o permiso de cuarentena ▶ Ayudas para el cumplimiento de los requisitos de salud y seguridad en el sector público y en los lugares de trabajo ▶ Incremento del gasto público en sanidad (personal médico, equipamiento, renovación de hospitales) ▶ Primas para profesionales sanitarios existentes y para otro personal ▶ Contratación de profesionales sanitarios adicionales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la [Comisión](#).

06 El instrumento SURE ofrece préstamos a los Estados miembros y se financia mediante empréstitos. El instrumento es gestionado por la Comisión, que se encarga de las operaciones de empréstito y de la administración y el desembolso de los préstamos. La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG Asuntos Económicos y Financieros), como dirección general responsable, coordinó la puesta en marcha y la ejecución del instrumento, en estrecha colaboración con la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Dirección General Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) y la Dirección General de Presupuestos (DG Presupuestos) (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 – Funciones y responsabilidades de las direcciones generales

DG Asuntos Económicos y Financieros	DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión	DG Presupuestos
<ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollar orientaciones acerca del tipo de regímenes que podrían ser considerados subvencionables en el marco del instrumento SURE y plantillas sobre cómo solicitar financiación de este instrumento; ○ Evaluar las medidas nacionales en el marco del instrumento SURE (junto con la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión); ○ Evaluar el cumplimiento del aumento repentino e importante de gasto público (condiciones de activación para los préstamos del instrumento SURE); ○ Redactar la propuesta de la Comisión de las decisiones de ejecución del Consejo; ○ Supervisar la ejecución financiera y elaborar informes semestrales. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluar las medidas nacionales en el marco del instrumento SURE (conjuntamente con la DG Asuntos Económicos y Financieros); ○ Comprobar la ausencia de solapamientos con las subvenciones del Fondo Social Europeo; ○ Supervisar la ejecución financiera: realizar aportaciones a los informes semestrales (con la coordinación de la DG Asuntos Económicos y Financieros). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Preparar plantillas de contratos de préstamo y garantías; ○ Acordar con los Estados miembros características del préstamo (por ejemplo, su vencimiento); ○ Emitir bonos, administrar préstamos, tramitar desembolsos y reembolsos; ○ Supervisar la ejecución financiera mediante la elaboración de informes financieros trimestrales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

07 El SURE es un instrumento temporal cuya disponibilidad finaliza el 31 de diciembre de 2022, a menos que el Consejo, a propuesta de la Comisión, decida ampliarla.

Dotación financiera

08 Con arreglo al Reglamento, la Comisión puede contraer empréstitos por un importe máximo de 100 000 millones de euros en los mercados de capitales para financiar las ayudas del instrumento SURE⁴. Todos los Estados miembros que deseen beneficiarse de estas ayudas envían una solicitud a la Comisión. La Comisión evalúa cada solicitud y, si se ajusta a las condiciones de subvencionabilidad del Reglamento, propone que el Consejo apruebe la asistencia financiera del instrumento SURE. Esta decisión adopta la forma de decisión de ejecución del Consejo para un préstamo respaldado (un préstamo emitido en las mismas condiciones en que la Comisión lo recibió en los mercados de capitales) que representa la asistencia financiera al Estado miembro correspondiente.

09 Para financiar el instrumento, la Comisión emitió bonos en los mercados de capitales. Estos bonos emitidos por la Comisión tenían distintos vencimientos, que oscilaban entre los cinco y los treinta años. Los inversores mostraron un gran interés en los bonos con cargo al instrumento SURE.

10 Además, y por primera vez, la Comisión emitió los bonos en el marco del instrumento SURE como bonos sociales (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Los bonos sociales y el marco de bonos sociales SURE

Los bonos sociales se definen como instrumentos que recaudan fondos para proyectos nuevos y existentes con un resultado social positivo.

El [marco de bonos sociales SURE](#) se ajusta a los [principios de los bonos sociales](#) establecidos por la Asociación Internacional del Mercado de Capitales, un organismo autorregulador y asociación empresarial para participantes en el mercado de capitales. Con arreglo a este marco, la Comisión debe publicar informes, basados en los datos proporcionados por los Estados miembros, sobre la asignación de los fondos del instrumento SURE, el tipo de gasto y las repercusiones de la asistencia financiera de este.

⁴ Artículo 5 del [Reglamento \(UE\) n.º 2020/672](#).

Alcance y enfoque de la auditoría

11 Evaluamos si el instrumento SURE constituyó una respuesta eficiente y efectiva para mitigar los riesgos de desempleo en la UE provocados por la pandemia de COVID-19 y si fue aplicado de forma eficiente por la Comisión. En particular, examinamos si:

- o la creación del instrumento fue oportuna;
- o se establecieron mecanismos adecuados para limitar el riesgo financiero para el presupuesto de la UE a través del instrumento SURE;
- o el marco legislativo para el instrumento SURE y su ejecución reflejaron la situación de crisis y al mismo tiempo minimizaron el riesgo de fraude e irregularidad;
- o la Comisión desarrolló un marco sólido para supervisar la ejecución de regímenes nacionales de mantenimiento del empleo financiados por el instrumento SURE y evaluar su impacto;
- o el instrumento SURE fue eficaz para ayudar a los Estados miembros a proteger el empleo.

12 Abarcamos el período comprendido entre abril de 2020, fecha en que la Comisión propuso el Reglamento SURE, y el final del trabajo de auditoría sobre el terreno en septiembre de 2022. La auditoría se centró en la Comisión. Las evaluaciones de la ejecución del instrumento SURE a nivel de cada Estado miembro individual y de la gestión de la Comisión de las operaciones de empréstito quedaron fuera del alcance de la auditoría.

13 Obtuvimos datos e información de las principales direcciones generales de la Comisión responsables del instrumento SURE, así como de Eurostat. Consultamos a Eurofound (la agencia de la UE para la mejora de las condiciones de trabajo) y al Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS, un grupo de reflexión de la UE).

14 Nuestro trabajo de auditoría consistió en:

- o revisar legislación existente de la UE, orientaciones de la Comisión e intercambio de información con los Estados miembros y otros documentos pertinentes;
- o entrevistar a representantes de la Comisión, CEPS y Eurofound;
- o analizar los procesos para solicitar ayudas del instrumento SURE e informar sobre estas en una muestra de solicitudes de asistencia financiera;
- o examinar las respuestas de los Estados miembros a la encuesta de la Comisión de principios de 2022 para analizar el riesgo de irregularidades y fraude.

15 Llevamos a cabo una auditoría del instrumento SURE debido a su importancia para amortiguar el impacto de la pandemia de COVID-19 y evitar el aumento del desempleo con la intensidad que se temía inicialmente. Además, el apoyo financiero del instrumento SURE de un máximo de 100 000 millones de euros es significativo.

Observaciones

El instrumento SURE supuso una respuesta oportuna para mitigar el riesgo de desempleo durante la pandemia de COVID-19

16 Examinamos si el instrumento SURE constituyó una respuesta oportuna para mitigar el riesgo de desempleo durante la pandemia de COVID-19 mediante el análisis, en particular, del calendario de los procesos implicados desde la fecha en que se declaró la pandemia. También examinamos si la Comisión evaluó de forma apropiada el nivel esperado de demanda de préstamos del instrumento para establecer la dotación financiera y la estimación de la Comisión de los hipotéticos ahorros financieros para los Estados miembros logrados a través del instrumento SURE.

La UE introdujo rápidamente el instrumento SURE

17 El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia de COVID-19. El 2 de abril, menos de un mes después, la Comisión presentó su propuesta de Reglamento SURE al Consejo. En ese momento, la Comisión ya había iniciado las negociaciones con los Estados miembros sobre su compromiso de ofrecer garantías comunes para parte del empréstito.

18 Dos meses después de la declaración de la pandemia de COVID-19, el 19 de mayo de 2020, el Consejo adoptó el reglamento, con algunas modificaciones como la ampliación del alcance de la asistencia financiera en el marco del instrumento SURE para incluir también las medidas relacionadas con la salud (véase el apartado **05**).

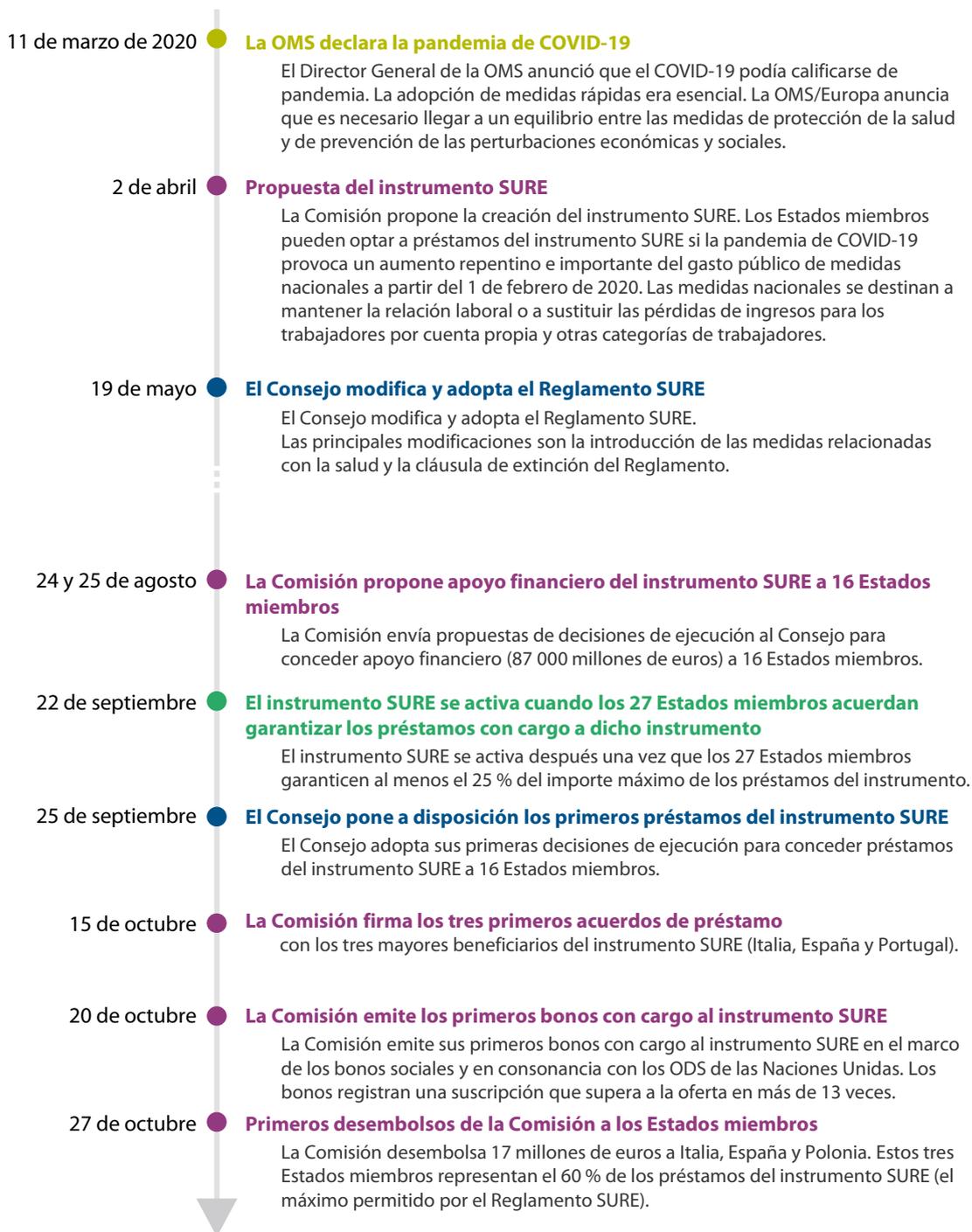
19 El SURE es un instrumento único, por lo que es difícil compararlo con otros similares. Sin embargo, aunque, de media, habían transcurrido seis meses entre la propuesta de la Comisión y la adopción del Consejo de las modificaciones al Reglamento sobre disposiciones comunes⁵ como respuesta a crisis anteriores, en este caso el Reglamento SURE fue adoptado en un plazo de dos meses. Esto fue decisivo para poder realizar con rapidez los primeros préstamos a los Estados miembros durante la crisis del COVID-19.

20 Tras la adopción del Reglamento en mayo de 2020, la Comisión obtuvo fondos en los mercados de capitales y desembolsó los primeros préstamos a los Estados miembros en octubre del mismo año (véase la *ilustración 3*).

⁵ Para los Reglamentos sobre disposiciones comunes relativos a los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020: [Reglamento \(CE\) n.º 1083/2006 del Consejo](#) y [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) respectivamente.

Ilustración 3 – El período transcurrido entre la declaración de la pandemia y el primer desembolso en el marco del instrumento SURE fue breve

● Organización internacional ● Comisión Europea ● Consejo Europeo ● Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

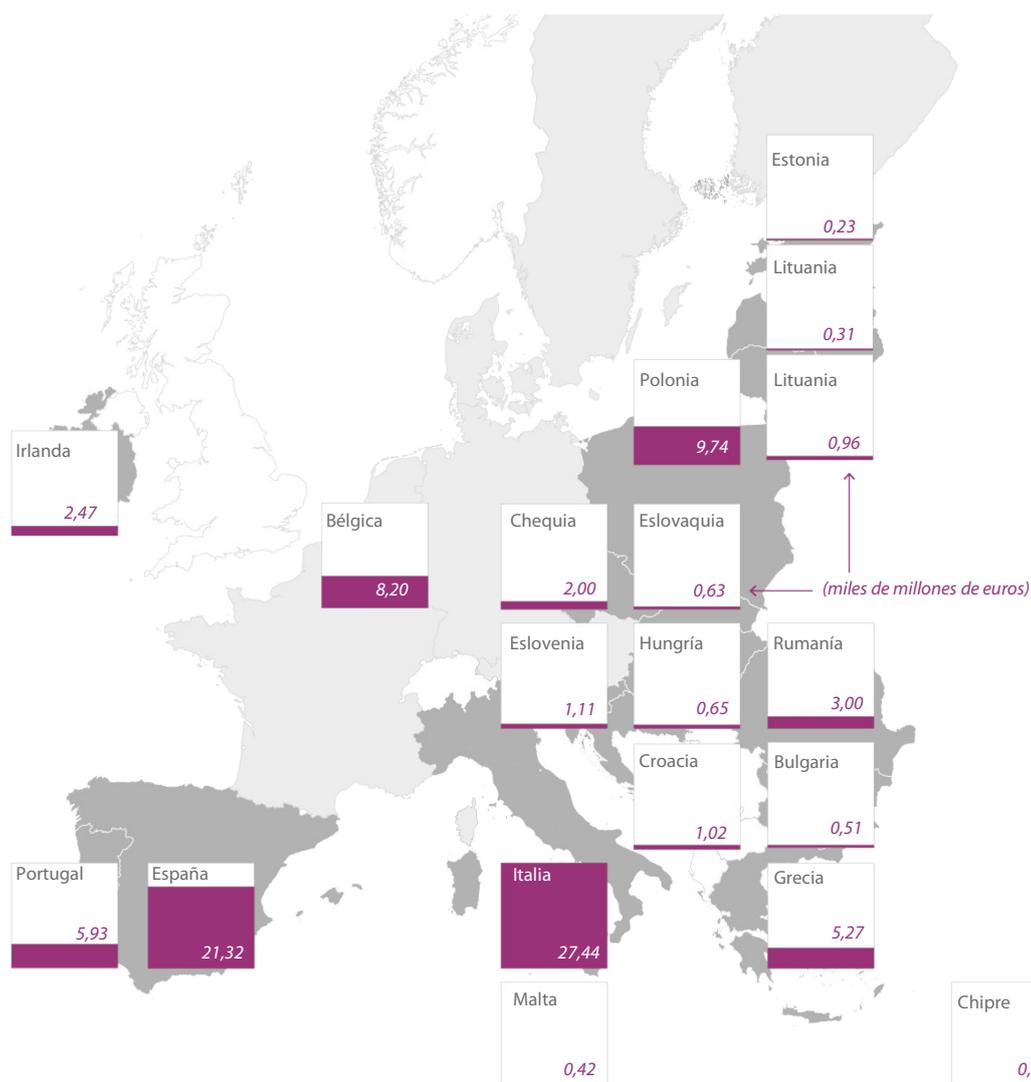
La demanda de fondos del instrumento SURE de los Estados miembros se ajustó a la estimación de la Comisión

21 El instrumento SURE proporciona asistencia financiera a los Estados miembros que sufren perturbaciones en el mercado laboral como resultado de la pandemia de COVID-19. Con objeto de estimar el nivel esperado de demanda de préstamos del instrumento, al final de marzo de 2020, la Comisión preparó tres escenarios, teniendo en cuenta la posible duración de los confinamientos, su alcance y el número de países que solicitarían préstamos. Esto condujo a unas necesidades estimadas de financiación para los regímenes de mantenimiento del empleo comprendidas entre 50 000 millones de euros y 100 000 millones de euros. Teniendo en cuenta la incertidumbre acerca del impacto total que tendría en su momento la pandemia de COVID-19, la Comisión decidió basarse en el escenario con las mayores necesidades de financiación (100 000 millones de euros).

22 La estimación de la Comisión fue suficiente para satisfacer la demanda de toda la UE de apoyo financiero del instrumento SURE, a pesar de la inclusión por el Consejo de las medidas relacionadas con la salud en el ámbito del reglamento. Ocho Estados miembros (Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Finlandia y Suecia) optaron por no utilizar el instrumento SURE. Todos ellos disponían ya de regímenes de mantenimiento del empleo con financiación nacional.

23 En agosto de 2022, el Consejo había aprobado un total de 93 300 millones de euros de asistencia financiera para diecinueve Estados miembros. De esa cifra, casi 92 000 millones de euros (el 98 %) se habían desembolsado en agosto de 2022 (véase la [ilustración 4](#)).

Ilustración 4 – Importes desembolsados en el marco del instrumento SURE (91 800 millones de euros, agosto de 2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de los desembolsos del instrumento SURE.

24 Casi la mitad del apoyo se proporcionó a dos Estados miembros: Italia y España. Solo dos Estados miembros, Polonia y Rumanía, donde el gasto en medidas subvencionables por el instrumento SURE fue inferior al previsto, no solicitaron el desembolso de todos los préstamos disponibles.

La Comisión estima que los Estados miembros ahorraron potencialmente alrededor de 8 000 millones de euros a través del instrumento SURE

25 Un motivo que explica el alto nivel de demanda de los Estados miembros de apoyo del instrumento es la posibilidad de acceder a financiación a un coste relativamente bajo. La Comisión estimó que gracias a la calificación crediticia AAA de la UE, la asistencia financiera proporcionada en el marco del instrumento SURE se tradujo en un ahorro para los Estados miembros de 8 500 millones de euros en pagos de intereses en comparación con lo que hipotéticamente habrían pagado si hubiesen tenido que pedir prestado ese importe ellos mismos en el mercado de capitales⁶.

26 Verificamos que el ahorro estimado en el pago de intereses refleja la dotación de los préstamos y la diferencia entre la calificación crediticia de la UE y la de los Estados miembros individuales. Se concentra en cinco de los Estados miembros beneficiarios (Italia, España, Rumanía, Polonia y Grecia), oscila entre 500 millones de euros y 3 800 millones de euros y asciende a casi el 86 % del ahorro estimado total.

El instrumento SURE constituye un riesgo financiero limitado para el presupuesto de la UE

27 Sobre la base de las disposiciones y normas del Reglamento SURE y de acuerdos de garantía con los Estados miembros, analizamos si se adoptaron medidas para limitar el riesgo financiero para el presupuesto de la UE.

Los Estados miembros garantizaron el 25 % de todos los préstamos en el marco del instrumento SURE

28 Aunque la financiación del instrumento se basa en préstamos y no en subvenciones, sigue existiendo un riesgo para el presupuesto de la UE en caso de impago del reembolso del préstamo por parte de uno o varios Estados miembros. Por este motivo, uno de los elementos clave del instrumento era que todos los Estados miembros acordaron proporcionar garantías irrevocables a primer requerimiento proporcionales a su cuota relativa de renta nacional bruta total de la UE, lo que abarcaba el 25 % de la dotación financiera del instrumento SURE. El resto se garantiza mediante el presupuesto de la UE.

⁶ SURE: Two Years On: fourth bi-annual report, [COM\(2022\) 483](#).

29 Las garantías de los Estados miembros se concibieron para que actuaran como un colchón para proteger el presupuesto de la UE. Si los Estados miembros no efectuaran un reembolso a tiempo, la Comisión puede exigir la responsabilidad de todos los demás Estados miembros. En caso de impagos, con arreglo a la legislación, «se espera que la Comisión [...] examine las posibilidades» de utilizar el presupuesto de la UE para reembolsar deudas pendientes⁷. No obstante, tiene la opción de recurrir primero a las garantías de los Estados miembros. La Comisión nos comunicó que probablemente esta sería su vía de actuación preferida. En caso de que se agote la totalidad del colchón de garantía del Estado miembro de 25 000 millones de euros, la deuda restante deberá ser reembolsada por el presupuesto de la UE. Estas disposiciones proporcionan una garantía a los inversores de que existe un riesgo muy bajo de impago de la UE de sus deudas debido a la calificación crediticia AAA de la UE (véase el apartado 25).

Las normas prudenciales adicionales limitan aún más el riesgo financiero para el presupuesto de la UE

30 Además, el Reglamento SURE contiene dos mecanismos principales (las «normas prudenciales») para limitar la exposición anual máxima y para cada Estado miembro⁸:

- el importe total reembolsable anualmente no podrá exceder de 10 000 millones de euros, el 10 % de los fondos totales disponibles en el marco del instrumento SURE. La Comisión emitió bonos con distintos vencimientos para lograr su objetivo;
- no se puede conceder a tres Estados miembros más del 60 % del total de los fondos disponibles.

En nuestra opinión, estas normas prudenciales limitan todavía más el riesgo financiero para el presupuesto de la UE en caso de impago de un Estado miembro.

31 El instrumento SURE proporciona financiación a los Estados miembros a través de préstamos. El reembolso deberá realizarse entre 2025 y 2050, con un vencimiento medio de 14,5 años⁹. En la *ilustración 5* se presenta un resumen por país de las distintas fechas de vencimiento y se muestra el funcionamiento de las normas

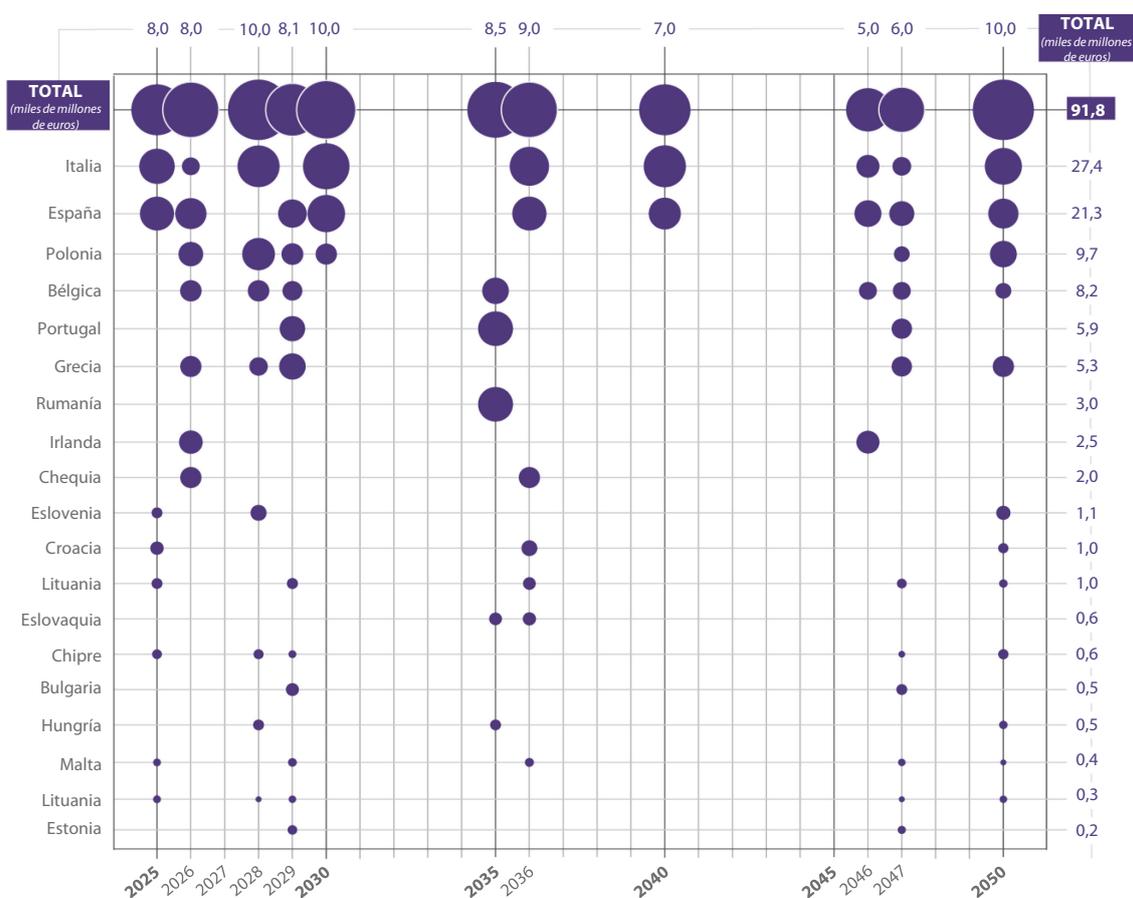
⁷ Artículo 11, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 2020/672.

⁸ Artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 2020/672.

⁹ SURE: Two Years On: fourth bi-annual report, COM(2022) 483.

prudenciales. Por ejemplo, entre 2025 y 2050, hay tres años en los que debe reembolsarse el importe máximo de 10 000 millones de euros de los préstamos. A diferencia de lo sucedido en crisis anteriores, muchos Estados miembros necesitaron apoyo al mismo tiempo. Los Estados miembros enviaron sus peticiones de fondos en total y con su vencimiento preferido de los préstamos. La Comisión programó en consecuencia distintos préstamos del instrumento SURE con distintos vencimientos.

Ilustración 5 – Vencimientos de los préstamos del instrumento SURE y calendario de reembolsos por Estado miembro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión sobre vencimientos de los préstamos del instrumento SURE y calendario de reembolsos.

La Comisión puso en marcha un marco flexible para el instrumento SURE que no se ajustaba a las disposiciones normales de financiación

32 Analizamos si el marco de gobernanza establecido para el instrumento reflejaba el contexto de emergencia. También analizamos los procesos iniciados por la Comisión para solicitar y conceder asistencia financiera en el marco del instrumento hasta su

desembolso a los Estados miembros, y corroboramos nuestro análisis mediante una muestra de casos. Por último, analizamos si la Comisión dio los primeros pasos para evaluar el riesgo de fraude e irregularidades en la ejecución de los regímenes de mantenimiento del empleo financiados por el instrumento en los Estados miembros.

El marco del instrumento SURE refleja el contexto de emergencia

33 El SURE es un instrumento de respuesta ante las crisis concebido para ofrecer a los Estados miembros asistencia financiera temporal y reembolsable. En consecuencia, el marco del instrumento SURE, que comprende el propio reglamento junto con las elecciones realizadas por la Comisión para su puesta en funcionamiento, es deliberadamente más sencillo que los procedimientos normales de financiación de la Comisión.

34 Por ejemplo, el Reglamento SURE no exigía que la Comisión llevara a cabo un análisis del alcance y la concepción de los regímenes nacionales de mantenimiento del empleo existentes o previstos al evaluar las solicitudes de asistencia financiera de los Estados miembros. Como estos regímenes eran muy diferentes entre los distintos Estados miembros (en cuanto a su dimensión, sector y volumen de negocios de las empresas que recibían la asistencia, el nivel y la duración del régimen y la inclusión de una prohibición de despidos), este análisis habría retrasado considerablemente el desembolso de los préstamos.

Las condiciones establecidas en el Reglamento SURE eran amplias y la Comisión las evaluó en contacto estrecho con los Estados miembros

35 Once de los diecinueve Estados miembros que recibieron fondos del instrumento asignaron la asistencia financiera a la creación de nuevos regímenes de mantenimiento del empleo, y ocho a ampliar o modificar regímenes existentes (véase la [ilustración 6](#)).

36 El Reglamento SURE¹⁰ estableció dos condiciones principales para utilizar el instrumento:

- o un aumento repentino y grave del gasto público directamente relacionado con regímenes de reducción del tiempo de trabajo (condición de activación);
- o el apoyo del instrumento SURE debe utilizarse para regímenes de mantenimiento del empleo (esto es, regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares) o para medidas relacionadas con la salud (condición de admisibilidad).

37 Basándonos en nuestro análisis de una muestra de 31 casos (entre los que se contemplan medidas relacionadas con la salud), constatamos que la Comisión evaluó de forma adecuada si se cumplían estas dos condiciones para la utilización del instrumento.

38 Las condiciones de admisibilidad establecidas en el Reglamento eran amplias y daban bastante margen de maniobra a los Estados miembros para decidir a donde dirigir la financiación de la UE. Esto hizo que el trabajo de la Comisión de evaluar las solicitudes de ayuda fuera menos oneroso. Por tanto, los controles de la Comisión se limitaron a confirmar que las medidas para las que se solicitaban los fondos ayudarían a las personas a mantener sus puestos de trabajo en el contexto del COVID-19. Sin embargo, la legislación no exigió a la Comisión que evaluara la eficacia en relación con el coste de las medidas y dispone que «el Instrumento complementará las medidas nacionales adoptadas por los Estados miembros afectados, proporcionando asistencia financiera»¹¹. La Comisión consideró que este requisito estaba garantizado por las condiciones vinculadas al instrumento y que no era necesario evaluar la complementariedad del apoyo de este con otras medidas nacionales en los Estados miembros.

39 La Comisión, con objeto de facilitar el rápido desembolso de fondos, mantuvo también contactos bilaterales estrechos con los Estados miembros durante el proceso de evaluación de los regímenes propuestos para, por ejemplo:

- o explicar las condiciones para utilizar el instrumento (en particular, mediante reuniones bilaterales técnicas antes de la presentación de las peticiones formales de asistencia por parte de los Estados miembros). Por ejemplo, en ocasiones, la Comisión tuvo que aclarar a los Estados miembros que algunas medidas

¹⁰ Artículo 3 del [Reglamento \(UE\) n.º 2020/672](#).

¹¹ Artículo 2 del [Reglamento \(UE\) n.º 2020/672](#).

nacionales no eran subvencionables en el marco del instrumento SURE (véase el [recuadro 2](#));

- o obtener explicaciones adicionales, en caso necesario, en relación con la información presentada por los Estados miembros.

Recuadro 2

Medidas nacionales no subvencionables en el marco del instrumento SURE

- o Apoyo a la población desempleada (por ejemplo, beneficios o políticas activas del mercado de trabajo)
- o Apoyo a la población inactiva (por ejemplo, estudiantes o pensionistas)
- o Apoyo a la liquidez y subvenciones para empresas no vinculadas al empleo (por ejemplo, costes de agua/electricidad, ayudas al alquiler, medidas puntuales para evitar la quiebra de pymes)
- o Reducción de los costes laborales indirectos de las empresas sin requisitos para mantener el empleo (por ejemplo, reducción general de las cotizaciones a la seguridad social)
- o Ayuda a la renta para los trabajadores por cuenta ajena (por ejemplo, reducción de las obligaciones fiscales de los trabajadores por cuenta ajena ya que estas medidas no protegen directamente el empleo ni evitan la pérdida de puestos de trabajo)
- o Aplazamientos de obligaciones tributarias de las empresas, como un aplazamiento del pago de cotizaciones a la seguridad social, puesto que estas medidas no constituyen gasto público

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

40 En casos en los que la Comisión señaló una menor utilización de los fondos del instrumento SURE en comparación con lo previsto, la Comisión desempeñó un papel activo en el mantenimiento de conversaciones con las autoridades nacionales para ayudarles a hacer uso de la financiación disponible, por ejemplo mediante la adopción de medidas subvencionables adicionales o la ampliación de las existentes.

El Consejo amplió el alcance del instrumento SURE para financiar medidas relacionadas con la salud, lo que redujo su atención principal sobre el empleo

41 El Reglamento SURE reconoce que su objetivo principal es el empleo. Incluir la financiación de medidas relacionadas con la salud (se ofrecen ejemplos en la *ilustración 2*) reduce la atención principal de mantener los puestos de trabajo. Aunque las medidas relacionadas con la salud son subvencionables, deben seguir siendo «acesorias»¹².

42 La orientación informal de la Comisión, debatida y acordada en agosto de 2020 en el grupo de trabajo del Consejo, era que la proporción de gasto total del instrumento SURE empleado en medidas relacionadas con la salud en un Estado miembro no superara el 15 %. En general, se cumplió este límite, puesto que el gasto de los Estados miembros en medidas relacionadas con la salud ascendió a alrededor del 5 % del presupuesto total del instrumento.

43 Sin embargo, en última instancia, la Comisión, con el apoyo del Consejo, interpretó que el término «acesorio» del Reglamento se refería a que la proporción de gasto del instrumento SURE empleado en medidas relacionadas con la salud en cada Estado miembro no debería superar el 50 %. De los siete Estados miembros que asignaron fondos del instrumento SURE a medidas relacionadas con la salud, cuatro mantuvieron la proporción de este gasto por debajo del 15 %. Portugal utilizó el 23 % de los préstamos del instrumento en medidas relacionadas con la salud y Rumanía casi el 50 %. Los doce Estados miembros restantes no emplearon este mecanismo.

La Comisión desembolsó rápidamente fondos a los Estados miembros

44 La Comisión realizó su evaluación de las peticiones de los Estados miembros con rapidez. Como resultado, trece de los diecinueve Estados miembros que solicitaron fondos del instrumento SURE recibieron el primer desembolso en menos de un mes desde su petición de fondos y cinco, en un mes más. El otro Estado miembro solicitó recibir los fondos más tarde, cinco meses después de su petición.

Los acuerdos de préstamo del instrumento SURE contenían disposiciones relativas al riesgo de fraude e irregularidades, pero el marco jurídico no

¹² Artículo 1, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) n.º 2020/672](#).

exigía una evaluación de la solidez de los sistemas de control de los Estados miembros

45 Las medidas de respuesta a situaciones de crisis, como los regímenes de mantenimiento del empleo financiados por el instrumento, son especialmente proclives a posibles irregularidades y a un uso indebido, como señalaron la plataforma europea en materia de lucha contra el trabajo no declarado¹³, red financiada por la Comisión, y varios informes de entidades fiscalizadoras superiores¹⁴.

46 El Reglamento SURE establece que el acuerdo de préstamo con cada Estado miembro debe contener disposiciones en materia de controles y auditorías para minimizar el riesgo de fraude e irregularidades, tal como se exige en el Reglamento Financiero¹⁵. La Comisión dispone de sistemas concebidos para cubrir la ausencia de fraude e irregularidades entre la UE y los Estados miembros. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de hacer un buen uso de los fondos en el ámbito nacional, para evitar irregularidades y fraude, y potencialmente para recuperar los fondos utilizados indebidamente de los beneficiarios. El marco jurídico no exige que la Comisión evalúe la solidez de los sistemas de control de los Estados miembros que regulan la ejecución de las medidas nacionales respaldadas por fondos de la UE. En consonancia con el marco jurídico para acordar préstamos, la Comisión se centró en las responsabilidades de la UE como prestamista, y los Estados miembros como prestatarios. Por ejemplo, en un control *ex post*, los controles de la Comisión abarcan si las medidas de los Estados miembros respaldadas por el instrumento SURE son coherentes con las que figuran en las decisiones de ejecución del Consejo. Señalamos que el uso de préstamos como mecanismo para proporcionar financiación quiere decir que las responsabilidades de la Comisión en relación con el fraude y las irregularidades son menos extensas que con la concesión de subvenciones de las políticas de cohesión.

47 En enero de 2022, como respuesta a nuestra auditoría y para obtener más información sobre la ejecución sobre el terreno de los acuerdos de préstamo, la Comisión realizó una encuesta *ad hoc* sobre los sistemas de control y auditoría a los Estados miembros beneficiarios del instrumento SURE. En ese momento, ya se había desembolsado alrededor del 95 % de los préstamos. En sus respuestas a la encuesta,

¹³ COVID-19: combating fraud in short-term financial support schemes, *European Platform tackling undeclared work*, mayo de 2021.

¹⁴ Las entidades fiscalizadoras superiores de Croacia (2021), Irlanda (2021) y Letonia (2020).

¹⁵ Artículo 13, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 2020/672 de conformidad con el artículo 220, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 2018/1046.

los Estados miembros señalaron que, en el caso de las medidas respaldadas por el instrumento SURE, estaban utilizando los sistemas de control y auditoría establecidos antes de la pandemia. Con una excepción, todos los Estados miembros notificaron que habían detectado casos de irregularidades o fraude. En todos esos casos, el Estado miembro afectado llevó a cabo una investigación. Esto condujo a acciones legales para recuperar los fondos utilizados indebidamente en trece Estados miembros¹⁶. Si la Comisión tiene serias dudas sobre el uso de los fondos del instrumento SURE por parte de los Estados miembros, tiene la opción de llevar a cabo investigaciones. En septiembre de 2022, la Comisión no había iniciado ninguna investigación porque no tenía constancia de casos graves de irregularidades o fraude con respecto a sus propias responsabilidades en virtud de la legislación, tal y como se establece en el apartado anterior. El uso de préstamos quiere decir que las posibles irregularidades en los regímenes nacionales limitan el riesgo financiero para el presupuesto de la UE. Sin embargo, sigue existiendo un riesgo para la reputación para la UE si las medidas que reciben apoyo financiero del presupuesto de la UE son percibidas como proclives al fraude.

Los préstamos del instrumento SURE ayudaron a financiar los regímenes nacionales de mantenimiento del empleo destinados a contener el aumento del desempleo durante la crisis del COVID-19

48 Examinamos si el instrumento SURE cumplió su objetivo general de financiar los regímenes nacionales concebidos para apoyar a los trabajadores en los Estados miembros durante la crisis y mitigar los riesgos de desempleo. La concepción del instrumento no hace posible identificar su impacto por separado en estos regímenes. Analizamos datos de Eurostat y Eurofound, así como información de la Comisión y un estudio comparativo del FMI.

49 Una de las principales maneras en que los gobiernos nacionales trataron de luchar contra un potencial aumento del desempleo fue a través del uso de regímenes de mantenimiento del empleo, que podían optar a financiación del instrumento SURE (véase el [recuadro 3](#)). Estos regímenes, junto con medidas similares, permitieron a los empleadores que experimentaron descensos temporales de la demanda o de la producción (en particular durante las fases de confinamiento de la pandemia) reducir

¹⁶ SURE tras 18 meses: tercer informe semestral, [COM\(2022\) 128](#).

las horas de sus trabajadores en vez de despedirlos. De este modo, los trabajadores por cuenta ajena pudieron mantener su empleo y sus niveles de ingresos.

Recuadro 3

El uso de regímenes de mantenimiento del empleo durante la pandemia

Los presupuestos de los regímenes de mantenimiento del empleo en la UE durante la pandemia no tuvieron precedentes. Según datos de Eurofound, entre marzo y septiembre de 2020, más de 40 millones de trabajadores y casi cuatro millones de empleadores en la UE utilizaron los regímenes y las medidas de protección del empleo. Esto quiere decir que más del 20 % de la mano de obra de la UE se benefició de prestaciones temporales por desempleo o por reducción del tiempo de trabajo. En el pico de la crisis financiera y económica de 2009, menos de 1,8 millones de trabajadores estuvieron protegidos por regímenes de protección del empleo. El gasto en estos regímenes nacionales en la primera ola de la pandemia fue casi diez veces superior que durante todo el período de la crisis financiera de 2008-2010¹⁷.

50 En 2021, Eurofound¹⁸ publicó un estudio en el que comparaba el impacto sobre el desempleo tras la crisis financiera de 2008 y la crisis del COVID-19. En el estudio se observó que el aumento de las tasas de desempleo en el primer año de la crisis del COVID-19 en los Estados miembros que se beneficiaron del instrumento SURE fue menor que durante la crisis financiera de 2008-2010. Aunque la pandemia provocó una fuerte caída de la actividad económica, esto no se tradujo en una reducción equivalente de las tasas de empleo, que fue relativamente baja. Aunque la caída del producto interior bruto se correspondió con una reducción significativa de las horas trabajadas, no se produjo un gran aumento del desempleo¹⁹. Según Eurofound, entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, aunque la proporción de trabajadores por cuenta ajena contratados pero que no estaban trabajando ascendió al 17 %, el empleo en la UE se redujo en tan solo un 2,4 %.

¹⁷ COVID-19: Implications for employment and working life, COVID-19 series, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

¹⁸ Monitoring convergence in the European Union: Looking backwards to move forward - Upward convergence through crises, Eurofound, Challenges and prospects in the EU series, 2021.

¹⁹ Commission report on labour market and wage developments in Europe, diciembre de 2021, p. 45.

51 El enfoque de la UE se puede comparar con el de los Estados Unidos. Según un estudio del IMF de 2022²⁰, en los Estados Unidos, el incremento del desempleo provocado por el COVID-19 se debió en gran medida a los trabajadores despedidos temporalmente: en el segundo trimestre de 2020, los trabajadores que habían sido despedidos de forma temporal ascendían a más del 70 % de los nuevos desempleados. A lo largo de todo 2020, el empleo en los Estados Unidos descendió en un 6,2 % y la tasa de desempleo aumentó en 4,4 puntos porcentuales en comparación con el 1,4 % y el 0,4 % respectivamente en la UE.

No puede evaluarse plenamente el impacto del instrumento SURE debido a las limitaciones de los datos de seguimiento y a la falta de una evaluación *ex post*

52 Evaluamos si la Comisión había desarrollado un marco sólido para el seguimiento de la aplicación del instrumento y la información al respecto. Para ello analizamos los procesos de seguimiento de la Comisión, desde la recogida de datos de los Estados miembros hasta la publicación de los informes semestrales sobre el uso de la asistencia financiera. Evaluamos asimismo si la Comisión ha previsto una evaluación del instrumento con arreglo a sus normas internas.

Los requisitos de seguimiento e información se centran en el uso de la asistencia financiera más que en los resultados conseguidos

53 Los requisitos de seguimiento e información para la Comisión y los Estados miembros en el Reglamento SURE se centran principalmente en el uso de la asistencia financiera y en los resultados, y no en los logros conseguidos debidos a los regímenes nacionales de mantenimiento del empleo apoyados por el instrumento.

54 El seguimiento financiero de la Comisión, además de comprobar si las medidas notificadas se ajustaban a las adoptadas por la Decisión de Ejecución del Consejo, se centró en el modo en que se empleaba el préstamo y en el gasto total de las medidas financiadas por el instrumento. Esto permitió que la Comisión entablara de manera proactiva debates con las autoridades nacionales en los casos en los que se producía

²⁰ *European Labor Markets and the COVID-19 Pandemic: Fallout and the Path Ahead*, Fondo Monetario Internacional, marzo de 2022.

una absorción de los fondos del instrumento SURE menor de lo previsto (véase el apartado 40).

55 La Comisión estima que, en los diecinueve Estados miembros que emplearon el instrumento, el instrumento prestó apoyo a unos 31,5 millones de personas y a 2,5 millones de empresas en 2020. Los Estados miembros en los que más personas recibieron ayudas fueron Italia (10,8 millones), España (5,7 millones) y Polonia (3,6 millones). En otros cinco Estados miembros más de un millón de personas se beneficiaron de las ayudas: Grecia, Chequia, Bélgica, Portugal y Rumanía. En agosto de 2022, la Comisión estimó que, en 2021, aproximadamente nueve millones de personas se beneficiaron de regímenes de mantenimiento del empleo financiados por el instrumento SURE²¹.

56 Sin embargo, los datos notificados por los Estados miembros sobre los resultados, como el número de trabajadores por cuenta ajena y de empresas abarcados, se basaban generalmente en estimaciones, no siempre eran exhaustivos (como se notificó en los informes semestrales del instrumento SURE), y, en algunos casos, variaban significativamente. Estos datos constituyeron la base de los informes presentados por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Ejemplos de limitaciones en los datos de seguimiento

Con respecto a los datos notificados por los Estados miembros, sobre la base de la información proporcionada por los informes semestrales del instrumento SURE, observamos lo siguiente:

- variaciones en los datos notificados por varios Estados miembros a lo largo de tiempo;
- solapamientos entre el número de beneficiarios del apoyo en las diferentes medidas;
- con respecto a 2020, cuatro Estados miembros no notificaron la cobertura sectorial del instrumento SURE, y dos no notificaron el tamaño de las empresas que se beneficiaron del apoyo;
- con respecto a 2021, un Estado miembro no notificó ni los trabajadores cubiertos por el instrumento SURE, ni las empresas que recibieron su apoyo.

²¹ SURE: Two Years On: fourth bi-annual report, [COM\(2022\) 483](#).

57 Posteriormente, los Estados miembros fueron proporcionando más datos. Sin embargo, esta mayor disponibilidad de datos también condujo a variaciones significativas entre los datos notificados en distintos informes semestrales. Por ejemplo, la cifra señalada de personas que se beneficiaron del apoyo en 2021 fue, respectivamente, de 5 millones, de 3 millones y de 9 millones en el segundo, tercer y cuarto informes semestrales.

58 Los controles de la Comisión de los datos de resultados notificados por los Estados miembros fueron limitados y se centraron en la coherencia general con los datos presentados anteriormente, así como en el coste de las medidas utilizando distintas fuentes de datos sobre el mercado de trabajo (por ejemplo, Eurostat). Solo abarcaban una evaluación sobre la plausibilidad de la información facilitada por los Estados miembros sobre el número de beneficiarios de los fondos del instrumento SURE (en cuanto a trabajadores por cuenta ajena, por cuenta propia o empresas, y por sector).

59 Además, los Estados miembros proporcionaban generalmente la información de manera agregada. La falta de datos detallados sobre las realizaciones y los resultados de los regímenes nacionales de mantenimiento del empleo significa que no es posible identificar a los beneficiarios principales de las medidas nacionales financiadas por el instrumento SURE²². Si bien el COVID-19 provocó una gran conmoción en el mercado de trabajo, no tuvo el mismo impacto en todos los sectores, empresas y grupos de trabajadores. Los trabajadores por cuenta ajena con trabajos menos seguros, los trabajadores por cuenta propia y la mano de obra vulnerable (mujeres, trabajadores de edad avanzada, no nativos, con discapacidad y con menor nivel educativo) tenían más probabilidades de verse afectados por las medidas de distanciamiento social y otras restricciones que afectan gravemente a sus perspectivas laborales²³.

60 La Comisión no solicitó ningún dato a los Estados miembros sobre lo que se había logrado con las medidas relacionadas con la salud debido a que habían tenido un alcance y objetivos muy diferentes (véanse los apartados **41 a 43**). Estas medidas pueden financiarse a través de una serie de instrumentos de financiación nacionales y de la UE y suelen aplicarse generalmente de manera descentralizada por gran número de autoridades y organismos diferentes, con el consiguiente riesgo de doble financiación. En total, las medidas relacionadas con la salud ascienden

²² COVID-19:Implicaciones para el empleo y la vida laboral, serie sobre la COVID-19, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

²³ EU jobs at highest risk of COVID-19 social distancing, CEDEFOP, 2020.

aproximadamente a 3 200 millones de euros del total de la dotación financiera del instrumento SURE, y varían significativamente en cuanto a su naturaleza y alcance.

Los informes semestrales de la Comisión sobre el uso de la asistencia financiera del instrumento SURE solo pueden proporcionar estimaciones amplias de los resultados

61 Al final de septiembre de 2022, la Comisión, de acuerdo con el Reglamento²⁴, había publicado cuatro informes semestrales sobre el uso de la asistencia financiera del instrumento SURE. Estos informes sirven de base para mantener informados al Parlamento Europeo, al Consejo y a otros interlocutores. Contienen información sobre el uso de la asistencia financiera (por ejemplo, los importes que quedan por pagar, planes de reembolso) y sobre la medida en que siguen existiendo las circunstancias excepcionales que justifican la continuidad del instrumento SURE.

62 El Reglamento SURE no exige a la Comisión notificar los resultados ni la eficacia del instrumento, pero el marco de bonos sociales exige informar sobre el impacto (véase el [recuadro 1](#)). Para cumplir este requisito, los informes semestrales también contienen información sobre los resultados logrados a través de los regímenes de mantenimiento del empleo financiados por el instrumento SURE (véase el [recuadro 5](#)).

²⁴ Artículo 14, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) n.º 2020/672](#).

Recuadro 5

Información sobre los resultados del instrumento SURE

Según la Comisión, las medidas de apoyo político, incluidas las apoyadas por el instrumento SURE, impidieron efectivamente que 1,5 millones de personas se quedaran desempleadas en 2020 en los Estados miembros beneficiarios del instrumento²⁵.

Esta estimación se basa en un modelo econométrico normalizado que compara datos históricos del mercado de trabajo con datos reales de los Estados miembros, pero, como todos los modelos, es una simulación.

Según la Comisión, esta cifra debería interpretarse con cautela, ya que es difícil valorar qué habría ocurrido en el mercado de trabajo si no hubiera existido el instrumento SURE, y las tasas de empleo dependen de una amplia gama de factores.

²⁵ SURE: Two Years On: fourth bi-annual report, [COM\(2022\) 483](#).

La Comisión no ha evaluado el instrumento SURE

63 Según el Reglamento Financiero, el «Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación» y las directrices para la mejora de la legislación, se espera que la Comisión evalúe el rendimiento de los programas de la UE con respecto a su eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido europeo²⁶. Estas evaluaciones deben evaluar de manera crítica y objetiva si el instrumento de la UE era adecuado para su finalidad y lograba sus objetivos previstos con un coste mínimo basado en pruebas fehacientes de sus logros y deficiencias²⁷. Asimismo, en el marco del «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales», la Comisión se comprometió a evaluar la experiencia del instrumento SURE²⁸. No obstante, el Reglamento SURE no exige específicamente a la Comisión evaluar el rendimiento del instrumento.

64 En abril de 2021, la Comisión especificó que, para las iniciativas propuestas con carácter urgente durante la pandemia de COVID-19 con respecto a las cuales no se celebró una consulta pública ni se realizó una evaluación del impacto, expondría «con claridad cómo y cuándo se evaluará el acto con posterioridad»²⁹ en un documento de trabajo que se publicaría a más tardar tres meses después de la propuesta legislativa. Sin embargo, esto no se llegó a hacer en el caso de este instrumento porque el Reglamento SURE se adoptó en mayo de 2020.

²⁶ Artículo 34 del [Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 2018/1046](#). Artículo I.3 del [Acuerdo interinstitucional](#) entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1). [SWD\(2021\) 305](#), Better Regulation Guidelines, 3.11.2021, p. 23.

²⁷ Comunicación de la Comisión, Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación, [COM\(2021\) 219](#) p. 16 y 17. [SWD\(2021\) 305](#), Better Regulation Guidelines, 3.11.2021, p. 23.

²⁸ [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales 2021](#), pp.18.

²⁹ Comunicación de la Comisión, Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación, [COM\(2021\) 219](#) pp. 13 y 14.

Conclusiones y recomendación

65 La pandemia de COVID-19 tuvo una gran repercusión sobre la economía europea, alteró significativamente el mercado laboral y puso en peligro millones de empleos. En conjunto, llegamos a la conclusión de que la Comisión respondió rápidamente al desafío de ayudar a los Estados miembros a preservar el empleo mediante el suministro de ayudas de la UE a los Estados miembros siete meses después de la declaración de la pandemia, con mayor rapidez que lo habitual en los procedimientos de financiación normales. El marco de gobernanza reflejaba el contexto de emergencia y el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (instrumento SURE) se concibió para limitar el riesgo financiero para el presupuesto de la UE. Aunque existen algunos indicios de que, desde el punto de vista agregado, el apoyo del instrumento llegó a millones de personas, la concepción del instrumento (financiación de la UE mediante préstamos para apoyar los regímenes nacionales) y la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros limita la capacidad de la Comisión de valorar los resultados logrados por este instrumento.

66 El instrumento SURE fue establecido y lanzado en un contexto de emergencia en el que se aplicaban medidas restrictivas para limitar la propagación del coronavirus y en el que los Estados miembros se enfrentaban a un grave y repentino incremento del gasto público. En estas circunstancias, la Comisión propuso un Reglamento nuevo e innovador con la oportuna aprobación del Consejo solo dos meses después de la declaración de la pandemia del COVID-19. Diecinueve Estados miembros, la mayoría, decidieron utilizar el instrumento, y más de la mitad del total de 100 000 millones de euros de las ayudas se dirigieron a Italia y a España. El apoyo del instrumento SURE permitió a los Estados miembros crear o ampliar sus regímenes de mantenimiento del empleo. En general se crearon nuevos regímenes de mantenimiento del empleo en Estados miembros orientales de la UE, pero, debido a que cada mercado laboral tenía unas circunstancias muy distintas, los enfoques adoptados en toda la UE fueron también bastante distintos. La Comisión estimó que los Estados miembros con una calificación crediticia inferior a la de la UE ahorraron en conjunto unos 8 500 millones de euros en intereses con respecto a lo que habrían pagado si hubieran contraído préstamos por sí mismos (véanse los apartados [17](#) a [26](#)).

67 La estructura del instrumento SURE era novedosa y limitaba el riesgo para el presupuesto de la UE. La financiación se basa en préstamos, no en subvenciones, y todos los Estados miembros (incluidos los que decidieron no utilizar el instrumento SURE) han ofrecido garantías irrevocables a primer requerimiento de hasta el 25 % de

todos los préstamos pagados en el marco del instrumento, que serán reembolsadas antes de 2050. Estas garantías sirven como un colchón para proteger el presupuesto de la UE, ya que, en caso de impago, se reclamarían antes que los recursos propios de la Comisión. Además, existen requisitos prudenciales para mitigar la exposición anual por Estado miembro. En general, ha habido una fuerte demanda de préstamos del instrumento SURE, y en agosto de 2022 se habían desembolsado casi 92 000 millones de euros (véanse los apartados [27](#) a [31](#)).

68 El SURE es un instrumento de respuesta a la crisis en el que el desembolso rápido de fondos es una prioridad. Los procedimientos de la Comisión en este instrumento eran más sencillos que en las intervenciones normales de la Comisión. Por ejemplo, el Reglamento SURE es corto en extensión pero amplio con respecto a las condiciones de admisibilidad y de activación, deja un margen de maniobra considerable a los Estados miembros para decidir a donde orientar la financiación de la UE. Como consecuencia, la Comisión no controlaba si las medidas nacionales apoyadas por el instrumento SURE eran eficaces en relación con su coste o si complementaban a otros regímenes. La ampliación del alcance del instrumento SURE para financiar medidas relacionadas con la salud ha disminuido su anterior foco en el empleo. En última instancia, la Comisión, apoyada por el Consejo, aceptó que tres de los diecinueve Estados miembros utilizaran más del 15 % de sus préstamos del instrumento SURE en medidas relacionadas con la salud (véanse los apartados [32](#) a [43](#)).

69 La Comisión desembolsó la financiación a los Estados miembros con rapidez: la mayoría de ellos recibieron su primer desembolso transcurrido menos de un mes desde su solicitud. Los regímenes de mantenimiento del empleo se prestan a uso indebido, y el Reglamento SURE exige que los acuerdos de préstamo con Estados miembros contengan disposiciones relativas a los sistemas de control y auditoría con objeto de minimizar el riesgo de fraude e irregularidades. La Comisión lanzó una encuesta *ad hoc* sobre los sistemas de control y auditoría en los Estados miembros al principio de 2022, cuando la mayor parte de los fondos ya habían sido desembolsados. Todos los Estados miembros salvo uno notificaron casos de irregularidades y presunto fraude, lo que condujo a la recuperación de los fondos utilizados indebidamente en trece Estados miembros. En septiembre de 2022, la Comisión no había iniciado investigaciones específicas a este respecto por no tener constancia de irregularidades o fraudes importantes con respecto a sus responsabilidades en virtud de la legislación (véanse los apartados [44](#) a [47](#)).

70 Desde el punto de vista agregado, existen indicios de que el instrumento SURE llegó a millones de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia durante el período más grave de la crisis y, junto con otras medidas de apoyo a las políticas,

contribuyó a mitigar los riesgos de desempleo. No obstante, la concepción del instrumento no permite identificar por separado su impacto en términos de realizaciones y resultados en los regímenes nacionales. Como consecuencia, la Comisión no puede evaluar los resultados del instrumento SURE en cada Estado miembro. Por ejemplo, la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros significa que no se puede evaluar plenamente el número de personas y empresas beneficiarias del instrumento SURE, es decir, la potencial contribución del instrumento a la mitigación de los riesgos de desempleo. Por otro lado, existen pocos datos de seguimiento sobre las medidas relacionadas con la salud debido a que tenían un alcance y unos objetivos muy distintos. Con arreglo al Reglamento SURE, no es obligatorio realizar una evaluación (véanse los apartados 48 a 64).

Recomendación – Evaluar el instrumento SURE

A fin de extraer enseñanzas para futuros instrumentos de emergencia, y de acuerdo con su compromiso en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión debería evaluar la experiencia del instrumento SURE. Esta evaluación debería examinar: hasta qué punto el instrumento SURE y las medidas nacionales apoyadas por él aportaron valor añadido (en todos los objetivos del instrumento, incluidas las medidas relacionadas con la salud); si el instrumento complementó a las medidas nacionales y cómo lo hizo, y si su marco minimizó eficazmente el riesgo de irregularidades y fraude, teniendo en cuenta los casos notificados por los Estados miembros.

Fecha de aplicación prevista: al final del tercer trimestre de 2024.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 9 de noviembre de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Siglas y acrónimos

CEPS: Centro de Estudios Políticos Europeos

DG Asuntos Económicos y Financieros: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros

DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

DG Presupuestos: Dirección General de Presupuestos

Eurofound: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

Instrumento SURE: Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia

Glosario

Eurofound: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Agencia de la UE que proporciona información, asesoramiento y experiencia en el ámbito de la política social de la UE basándose en información comparativa, investigación y análisis.

Medidas relacionadas con la salud: Medidas destinadas a reducir los riesgos profesionales y garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena y de los autónomos en el lugar de trabajo y, cuando proceda, otras medidas relacionadas con la salud.

Medidas similares a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo: Medidas del mercado laboral distintas de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo que protegen el empleo a través de las subvenciones de ayuda a la renta para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

Régimen de reducción del tiempo de trabajo: Programa público que, en determinadas circunstancias, permite a las empresas que atraviesan dificultades económicas reducir temporalmente las horas trabajadas por sus empleados, los cuales reciben ayudas públicas a la renta por las horas no trabajadas.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=62745>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=62745>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de James Verity, jefe de Gabinete, e Ivan Genchev, agregado de Gabinete; Pietro Puricella, gerente principal; Jussi Bright, jefe de tarea, y Fernando Pascual Gil, Andras Augustin Feher, Zeljko Mimica y Cristina-Ioana Jianu, auditores.



De izquierda a derecha: Fernando Pascual Gil, James Verity, Jussi Bright, Iliana Ivanova, Ivan Genchev, Pietro Puricella y Zeljko Mimica.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Iconos de las ilustraciones 1 y 2: Para estas ilustraciones, se han utilizado recursos de [Flaticon.com](#). © [Freepik Company S.L.](#) Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9152-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/39987	QJ-AB-22-026-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-9165-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/456218	QJ-AB-22-026-ES-Q

El impacto económico de la pandemia de COVID-19 puso en peligro millones de puestos de trabajo. Ante esta situación, la UE estableció un instrumento temporal: el instrumento SURE (Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia). Este instrumento proporcionó hasta 100 000 millones de euros en préstamos a los Estados miembros en condiciones favorables para los regímenes de mantenimiento del empleo nuevos o para la ampliación de los existentes. Concluimos que la Comisión reaccionó rápidamente ante el desafío, lo que reflejó el contexto de emergencia. Aunque existen indicios de que la financiación del instrumento SURE llegó a millones de personas, la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros limita la capacidad de la Comisión de valorar cuántos puestos de trabajo se mantuvieron. Recomendamos que la Comisión evalúe la experiencia del instrumento SURE para extraer lecciones para futuras crisis.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors