

## El Consejo Europeo extraordinario del 17 al 20 de julio de 2020: mucho ruido, muchas nueces y algunas sombras

**Mario Kölling** | Profesor de Ciencia Política, UNED, y Fundación Manuel Giménez Abad

### Tema

Los jefes de Estado y de Gobierno, en la reunión extraordinaria del Consejo de la UE que tuvo lugar entre los días 17 y 20 de Julio, llegaron a un acuerdo político sobre el plan europeo de la recuperación Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

### Resumen

En la reunión extraordinaria del Consejo de la UE, que tuvo lugar entre los días 17 y 20 de Julio, los jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo político sobre el plan europeo de la recuperación *Next Generation EU* y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Ambos mecanismos prevén enormes inversiones públicas y privadas a escala europea durante los próximos años. Al contrario de todos los que frecuentemente ven el proyecto europeo al borde del abismo, la UE ha demostrado durante los últimos meses una capacidad de actuar que ha superado la imaginación de muchos. A pesar de la euforia inicial, se debe resaltar que a corto plazo el Parlamento Europeo debe dar su consentimiento. También los parlamentos nacionales deben ratificar la decisión sobre los recursos propios, e incluso en los Países Bajos se reclama un referéndum sobre el acuerdo. Además de las luces, se han visto también algunas sombras, el MFP 2021-2027 se ha convertido en moneda de cambio en las negociaciones del plan *Next Generation EU*, y las conclusiones del Consejo diluyen la condicionalidad de las inversiones con el cumplimiento del Estado de derecho propuesto por la Comisión en 2018. Estos hechos no son buenas noticias para los que abogan por inversiones en políticas públicas con valor añadido europeo.

### Análisis

#### Introducción

Ante todo, cabe subrayar que el acuerdo alcanzado en la reunión extraordinaria del Consejo de la UE, que tuvo lugar entre los días 17 y 20 de julio, es un acuerdo histórico. El plan europeo para la recuperación *Next Generation EU* y el Marco Financiero Plurianual (MFP 2021-2027) prevén enormes inversiones públicas y privadas a escala europea durante los próximos años. El atributo histórico no sólo se refiere al volumen total de los recursos financieros del acuerdo, sino también al hecho de que por primera vez la Comisión Europea, en nombre de la Unión, podrá acudir a los mercados financieros para emitir deuda con el objeto de financiar parte de las políticas, y, por

primera vez, pasará los recursos como subvenciones a fondo perdido (390.000 millones) o créditos a los Estados miembros. Se espera que la Comisión Europea pueda emitir 750.000 millones de euros durante los años 2021, 2022 y 2023, a lo que se deben añadir los 100.000 millones de euros del programa SURE para el apoyo a los ERTE. Con ello la UE se convertirá en una nueva referencia en el mercado de los bonos.

Histórico es también el compromiso de financiar parte de esta deuda colectiva con nuevos recursos propios de la UE. Con ello puede terminar el eterno debate sobre la introducción de nuevos recursos propios surgido hace décadas, y se cambia el paradigma de la política presupuestaria actual, que se basa en el hecho de que los Estados miembros financian el presupuesto de la UE en gran medida mediante contribuciones nacionales basadas en el PIB nacional. Esta forma de financiación reforzaba el conflicto entre contribuyentes y beneficiarios netos según la lógica del *juste retour*. En concreto, en las conclusiones del Consejo se hace referencia a una tasa sobre plásticos no reciclados<sup>1</sup> que entraría en vigor el 1 de enero de 2021 (esta tasa fue ya aprobada en el Consejo del Febrero), un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono<sup>2</sup> que se debe concretar en los próximos meses. Dicho mecanismo consiste en gravámenes a las importaciones de productos que requieren grandes cantidades de energía, como el cemento o el aluminio, y que procedan de países cuyas políticas contra la emergencia climática sean menos exigentes que la europea. Y (de nuevo) una tasa digital europea, que se introduciría como muy tarde el 1 de enero de 2023. También se prevé reactivar la idea de la tasa europea sobre las transacciones financieras.

### El Consejo Europeo extraordinario del 17 al 20 de julio de 2020

A pesar de la euforia inicial, se debe resaltar que a corto plazo el Parlamento Europeo (PE) debe dar su consentimiento. Aunque la presión al PE es alta por el hecho de tener que dar su consentimiento cuanto antes, ya ha demostrado que no va a dejar pasar la oportunidad de demandar mejoras en algunos apartados claves del acuerdo. También los parlamentos nacionales deben ratificar la decisión sobre los recursos propios, e incluso en los Países Bajos se reclama un referéndum sobre el acuerdo.

A medio y largo plazo, los acuerdos deben concretarse y validarse en la práctica. En el medio plazo, durante los próximos tres años, los gobiernos de los Estados miembros deben presentar proyectos que, para garantizar la correcta gestión de estos, irán sujetos a ciertos condicionantes técnicos, pero también a requisitos de reformas políticas. Sólo hasta el 31 de diciembre de 2023 se podrían firmar compromisos jurídicos para programas dentro de *Next Generation EU*. La capacidad de absorber los fondos será un desafío para muchos Estados miembros. Se prevé que haya menos problemas para que la Comisión Europea se convierta en emisora de bonos pues la UE está calificada por las agencias de calificación muy positivamente: Aaa por Moody's, AAA por Fitch y AA por Standard & Poor's. Además, en tiempos de alta volatilidad en los mercados

---

<sup>1</sup> Proporción de los ingresos obtenidos mediante una contribución nacional calculada según el peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan, con un tipo de referencia de 0,80 euros/kg, junto con un mecanismo destinado a evitar un efecto excesivamente regresivo en las contribuciones nacionales.

<sup>2</sup> "Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono" o *Border Carbon Tax*.

financieros, la deuda europea representará un puerto seguro. A largo plazo y de forma especialmente relevante, se debe comprobar la suficiencia de los nuevos recursos propios previstos para financiar la deuda emitida. Si los recursos no generaran la liquidez necesaria, la Comisión podría, de manera provisional, solicitar más recursos a los Estados miembros en última instancia. Además, para confirmar el cambio de paradigma, está por ver si los mecanismos nuevos se convierten en instrumentos permanentes o si las innovaciones presupuestarias desaparecerán en un futuro muy próximo, mientras que la deuda será perpetua (hasta el 31 de diciembre de 2058).

Como era previsible ante la emergencia de la situación sanitaria y económica, la negociación se centró en el plan de la Comisión Europea *Next Generation EU*, y especialmente en el Fondo de Recuperación y Resiliencia (FRR). Como resultado, se reajustó el balance entre subsidios y créditos, y se eliminaron algunos instrumentos propuestos por la Comisión Europea, centrando aún más el enfoque del plan en el fondo de recuperación. Pero también se modificó la fórmula para la distribución del fondo, las condiciones para su redistribución y los mecanismos de supervisión. El 70% de las subvenciones del FRR se comprometerán en los años 2021 y 2022. El 30% restante se comprometerá en 2023, para lo cual “el criterio de desempleo de 2015-2019 se sustituye, en igual proporción, por la pérdida de PIB real observada en 2020 y por la pérdida acumulada de PIB real observada en el período 2020-2021”.

Sin embargo, cabe subrayar que el resultado de la negociación se ha conseguido a costa del tradicional instrumento de solidaridad de la UE, el Marco Financiero Plurianual (MFP). El volumen del MFP 2021-2027 (1,0743 billones de euros –incluido el Fondo Europeo de Desarrollo–) es algo inferior a la propuesta debatida en el Consejo de febrero y “debe entenderse en el contexto del ambicioso esfuerzo europeo de recuperación expuesto en la primera parte del presente documento”. Como ya se puso de manifiesto en el Consejo de febrero, la propuesta sigue orientándose hacia la marca del 1% del PIB de la UE y no el 1,3% del PIB exigido por el Parlamento Europeo. En este sentido, el análisis del acuerdo del Consejo no revela sólo una reducción adicional de los recursos disponibles entre 2021-2027, sino también recortes en los programas más relevantes y orientados hacia el futuro. Se han recortado inversiones también para la protección de las fronteras exteriores, la migración o los programas de intercambio de estudiantes. Aunque la Comisión había tratado de incluir en el MFP 2021-2027 programas para reaccionar ante la crisis de la COVID-19, el compromiso –en favor del Fondo para la recuperación– reduce estos, en algunos casos de manera sustancial. En otras palabras, las reducciones afectan las medidas para cumplir los objetivos del pacto verde, como los fondos para financiar una transición justa o los que apoyan un desarrollo rural y una agricultura más sostenibles.

Sin embargo, el fondo de reconstrucción no recompensa estos recortes, no tiene la misma naturaleza, no cuenta con los mismos mecanismos de gestión, ni tiene la misma dimensión temporal. A pesar de la lenta evolución del MFP durante los últimos años hacia un presupuesto más orientado hacia objetivos y desafíos comunes de la UE, el MFP 2021-2027 recupera el fuerte enfoque en las políticas tradicionales, como la política de cohesión y la PAC, que cuentan con un ligero aumento aunque sin recuperar los recortes ya previstos por el Brexit.

En esta línea, el MFP 2021-2027 se convirtió en moneda de cambio en las negociaciones del plan *Next Generation EU* y este hecho no es una buena noticia para los que abogan por inversiones en políticas públicas con valor añadido europeo. También el mantenimiento e incluso el aumento de los cheques para algunos Estados miembros –una reducción bruta de su contribución anual basada en la RNB– se financiará con recortes al MFP. En conjunto, los cheques alcanzan los 7.603 millones de euros.

El MFP –a pesar de la crítica sobre su falta de flexibilidad y suficiencia– es un instrumento de la UE con base en el tratado de Lisboa y que, desde 1988, da seguridad y continuidad a la financiación de los programas de la UE. En contraposición, el FRR es un instrumento *ad hoc* sin base jurídica en los tratados y orientado hacia inversiones muy concretas en un plazo de tres años.

Las negociaciones apresuradas del Plan de recuperación y del MFP 2021-2027 han tenido otra víctima colateral. Aunque las conclusiones del Consejo mantienen una referencia a la condicionalidad del cumplimiento del Estado de derecho propuesto por la Comisión en 2018, los jefes de Estado y de Gobierno lo diluyeron considerablemente durante la cumbre. Con la recesión económica a la vista, la presión de llegar a un acuerdo lo más rápido posible creció. En este sentido, con cada día de la cumbre, la perspectiva del primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, de poder contar con la reducción de la condicionalidad creció. Ya antes de la cumbre, desde algunas capitales se pedía que no se insistiera demasiado. Merkel y Macron también demostraron desde el principio de la cumbre cierta flexibilidad en el tema para conseguir el acuerdo. Finalmente, en un primer borrador, el acuerdo final incluía el parágrafo según el cual la condicionalidad debe abordar “las deficiencias manifiestas generalizadas” en la gobernanza de los Estados miembros respecto al Estado de derecho. El documento final dice: “El Consejo Europeo destaca la importancia de respetar el Estado de derecho”. El texto añade: “Habida cuenta de lo anterior, se establecerá un régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto y *Next Generation EU*. En este contexto, la Comisión propondrá, en caso de incumplimiento, medidas que adoptará el Consejo por mayoría cualificada” y “[...] el Consejo Europeo volverá a tratar el asunto sin demora”. A pesar de que Orbán podía interpretar este acuerdo ante la prensa húngara como su victoria y se puede considerar que ante la amenaza de veto en la cumbre los líderes han abandonado los objetivos, el presidente del Consejo, Charles Michel, celebra el compromiso como un éxito para la UE: por primera vez en la historia se ha establecido un “vínculo”. Sin embargo, el Parlamento Europeo, en su sesión del 23 de julio, criticó con vigor el pacto alcanzado por no vincular el desembolso de fondos presupuestarios al respeto del Estado de derecho.

## Conclusiones

Al contrario de todos los que frecuentemente ven el proyecto europeo al borde del abismo, la UE ha demostrado durante los últimos meses una capacidad de actuar que ha superado la imaginación de muchos. Los acuerdos antes resaltados, el volumen del paquete, el endeudamiento colectivo y los nuevos recursos propios, eran impensables

para la mayoría de los gobiernos (y los parlamentos) de los Estados miembros hasta hace muy pocos meses.

El resultado de la negociación no refleja una solidaridad altruista, sino una solidaridad que sale de la convicción de que sólo unidos los Estados miembros de la UE pueden afrontar los desafíos del futuro y el problema de un Estado miembro puede convertirse pronto en el del otro. En este sentido, tampoco es un signo de debilidad o falta de solidaridad que diferentes grupos de Estados apostara por soluciones e instrumentos diferentes. Sin duda las negociaciones han abierto grietas –hecho muy habitual en este tipo de negociaciones– y ningún parlamento nacional hubiera aceptado un resultado de una negociación con tantas consecuencias. Pero, como en otras ocasiones, todos los jefes de Estado y de Gobierno salieron del Consejo como ganadores, lo que quiere decir que se ha procurado integrar las preferencias de todos los gobiernos.

Sin embargo, las negociaciones en el reciente Consejo han reflejado un movimiento tectónico en el balance entre las mayorías de los Estados miembros tras el Brexit. Mientras que con el Reino Unido en la UE los “frugales” (y Alemania) podían esconderse detrás de los británicos, tras el Brexit estos países de corte liberal y fiscalmente moderados deben posicionarse. Por ello, la posición de los frugales representa también su temor de que el centro de gravedad de la Unión se desplace hacia el sur por la nueva vitalidad del eje franco-alemán y su inclinación a favor de intervenciones estatales. Esta línea de conflicto ya se había visto en el debate sobre la presidencia del Eurogrupo, donde no prevaleció la candidata respaldada por los Estados miembros grandes. Cabe subrayar que los llamados “frugales” no exigieron una reducción del plan de reconstrucción, sino un balance diferente entre subsidios y créditos, consecuencia de su filosofía económica tradicional y también debido a las mayorías existentes a nivel doméstico.

A pesar de todo, en todas las negociaciones se han postulado grupos de Estados miembros. En las primeras negociaciones sobre los MFP dominaba la dicotomía entre contribuyentes y beneficiarios netos. Con las sucesivas ampliaciones de la UE las preferencias presupuestarias de los Estados aumentaron y con ello surgieron nuevos grupos de Estados miembros. Lo importante tras cada negociación fue que estos grupos no se consolidaran como permanentes, lo que dificultaría el método de las mayorías variables, característico de las negociaciones en la UE.