

Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19

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

Tema

Durante el mes de mayo se han presentado varias propuestas para el futuro de la UE post COVID-19. Estas propuestas incluyen una revisión del MFP 2021-2027 y planes de recuperación.

Resumen

El 27 de mayo, la presidenta de la Comisión Europea (CE) presentó su propuesta renovada para el MFP 2021-2027 y su plan de recuperación. Un acuerdo en el sentido de la propuesta de la CE sería un gran paso hacia una Europa más unificada y una señal de que la pandemia podría realmente unir a los Estados en lugar de fragmentar a la Unión. Pero por el momento hablamos de propuestas que deben sobrepasar diversos obstáculos. En las próximas semanas veremos si la UE avanza en el sentido federal o si sigue la trayectoria de negociaciones anteriores, donde el resultado fue siempre el mínimo común denominador, pero aceptable para todos los Estados miembros. En este análisis se pretende revisar los puntos clave de la propuesta de la CE, además de exponer los de los Estados miembros, con un análisis más detallado de la propuesta franco-alemana. Considerando que no hay una solidaridad incondicional, se pretende también analizar qué intereses pueden estar interrelacionados en este debate.

Análisis

Introducción

El 27 de mayo la presidenta de la Comisión Europea (CE) presentó su propuesta renovada para el MFP 2021-2027 y su plan de recuperación económica de la UE post COVID-19. La presentación fue celebrada con entusiasmo y elogios históricos, al menos por parte de algunos Estados miembros; aunque se debe subrayar que hasta el momento se trata de propuestas que deben superar numerosos obstáculos en los próximos meses. Durante todo el mes de mayo, diferentes grupos de Estados miembros y también el Parlamento Europeo (PE) habían presentado las suyas y, en este sentido, la propuesta de la CE debe de ser interpretada también como un intento de acercar las posiciones y como un camino hacia un compromiso que debe ser alcanzado antes de que finalice el año.

Solo para puntualizar, no se trata del paquete de 540.000 millones de euros, compuesto por el instrumento de solidaridad de 100.000 millones de euros, denominado SURE, para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia, de la línea de crédito de hasta 240.000 millones del MEDE y del Fondo de garantías paneuropeas del BEI de

200.000 millones de euros, sino de *fresh money*. Quiere esto decir que no se trata de una reasignación de fondos ya comprometidos, sino de un nuevo plan con un presupuesto propio.

Aunque nos esperan arduas y complejas negociaciones –se trata de sumas gigantescas–, durante las últimas semanas las posiciones inicialmente inamovibles han experimentado unos “movimientos tectónicos”. Ya el pasado 18 de mayo la canciller alemana Angela Merkel y el presidente francés Emmanuel Macron anunciaron su propuesta conjunta para un plan de recuperación. Dicha iniciativa pretende sacar a Europa de la crisis “unida y solidaria” y preparar a la UE para los retos futuros: “El Estado-nación por sí solo no tiene futuro. Alemania sólo prosperará si Europa prospera” puntualizó la canciller en su rueda de prensa conjunta. Para ello anunciaron, entre otras medidas, un fondo de reconstrucción de 500.000 millones de euros.¹ Tras el anuncio del plan, muchos observadores cambiaron la retórica y pasaron de denominarla “plan Marshall” a ponerle el nombre de otro personaje ilustre de la historia norteamericana: Hamilton. El vicescanciller y ministro alemán de Finanzas, no conocido precisamente por su euforia, Olaf Scholz, lo calificó como el “momento Hamilton”. A este respecto, también desde el mundo académico se acompañó el anuncio con esta designación: “Podemos estar ante un *momento hamiltoniano*”, escribió en este sentido Henrik Enderlein, director del Centro Jacques Delors de Berlín. La referencia al secretario del Tesoro norteamericano Alexander Hamilton se debe a que en 1790 consiguió que el gobierno federal asumiera la deuda en la que los estados habían incurrido durante la Guerra de Independencia. Este acto sentó las bases para la creación de un gobierno federal fuerte y contribuyó a la creación de una identidad colectiva en EEUU. La referencia a la historia de EEUU puede parecer exagerada, pero la propuesta ha significado sin duda un gran paso, porque ha sido la primera vez desde hace tiempo que Francia y Alemania llegan a un acuerdo que tiene su propia identidad federal.

En este documento se pretende analizar los puntos clave de la propuesta de la CE. Además, se estudian las propuestas de los Estados miembros –sobre todo la propuesta franco alemana–. Considerando que no hay una solidaridad incondicional, se pretende también analizar qué intereses pueden estar interrelacionadas en este debate.

Los Estados miembros

El debate sobre cómo la UE debe salir de la crisis actual no se manifiesta solamente entre los países del norte y del sur, tampoco entre los endeudados y acreedores, sino entre los contribuyentes netos sobre cómo financiar la recuperación, y entre los beneficiarios sobre las medidas que se deben financiar. El debate refleja entonces diferentes concepciones sobre el nivel de profundización del proceso de integración, desavenencias que son muy visibles desde los años 90.

¹ Dalibor Rohac (2020), “Europe needs an Alexander Hamilton, not more budget hawks”, *Foreign Policy*, 16/IV/2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/16/eu-needs-an-alexander-hamilton-eurobonds-not-more-budget-hawks/>.

La propuesta franco-alemana (española)

El plan presentado el pasado 18 de mayo por Angela Merkel y Emmanuel Macron fue un hecho sin precedentes, ya que el acuerdo no fue posible ni en la crisis económica y financiera, ni en la crisis migratoria. Con ello, Angela Merkel ha roto un tabú y ha dado un giro a décadas de pensamiento ortodoxo económico alemán, abriendo la puerta a la posibilidad de un endeudamiento colectivo e impuestos europeos. “Estamos experimentando la mayor crisis de nuestra historia... Debido a la naturaleza inusual de la crisis estamos eligiendo soluciones inusuales”, dijo Merkel en la videoconferencia conjunta con Macron. Varios factores a nivel doméstico facilitaron este cambio de paradigma en la política europea germana: la crisis del COVID-19 ha aumentado la popularidad del gobierno Merkel y de ella misma en la opinión pública. La opinión pública también considera que la crisis ha surgido por causas exógenas, en la que ningún Estado miembro es culpable de sus efectos. Además, el partido AfD, el que más se opone a estas medidas, está internamente dividido y según las encuestas no ha podido aprovecharse de la situación. Y, finalmente, la propuesta también tiene elementos que pueden tranquilizar a los oponentes en su propio partido. Algunos observadores comentan que, tras la sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania del pasado 5 de mayo, el gobierno alemán necesitaba subrayar su compromiso con la UE.²

Asimismo, el comienzo de la presidencia alemana de la UE fue un factor adicional. Pero por supuesto, los intereses del gobierno alemán están relacionados con la economía y la importancia de la UE como mercado. Finalmente, queda evidente que tanto Alemania como Francia esperan obtener flexibilidad por parte de la UE para las ayudas públicas para sus empresas en dificultades y posibles fusiones en el sector industrial.

En lo que se refiere a este plan, Merkel y Macron proponen un modelo de cuatro pilares para la reconstrucción, ordenados según el nivel de dificultad para conseguirlos y sin referencias al MFP 2021-2027. Estos pilares recuperan temas que desde hace muchos años formaron parte del debate entre ambos países, y se puede tener la impresión de que con tres años (¡!) de retraso, la canciller responde con claridad a la llamada de Macron del año 2017, cuando presentó en la Sorbona su iniciativa para Europa.

En concreto, el primer pilar es una estrategia sanitaria con el objetivo de reforzar las competencias de la UE en el sector de la salud. Entre las posibles materias se incluye el desarrollo de una reserva conjunta de equipos y suministros médicos, la coordinación en la adquisición de vacunas y tratamientos, pero también planes de prevención de epidemias compartidos y métodos comunes para el registro de enfermos.

² En su sentencia del 5 de mayo el Tribunal Constitucional de Alemania apuntaba a problemas de legalidad en la participación del Bundesbank en el programa de compras de deuda soberana del BCE puesto en marcha en 2015, considerando que la acción del BCE no fue proporcionada por lo que le dio un plazo de tres meses para justificar su actuación. La sentencia no contempla que el BCE haya vulnerado su objetivo de lograr la estabilidad de precios, por lo que reconoce por tanto que las compras pueden continuar siempre que se cumplan “criterios de justificación y proporcionalidad”. Esto representa una opinión contraria a la ya favorable expresada por el Tribunal de Justicia de la UE en diciembre de 2018, cuando reconoció que las compras de deuda no exceden el mandato del BCE y se encuadran en el marco de la política monetaria. En resumen, lo que indica la sentencia es que se ha llegado al límite de lo que puede hacer la política monetaria, y que hay que actuar sobre la vía fiscal y política.

El segundo pilar configura el fondo de reconstrucción. El fondo de 500.000 millones de euros se orientaría a los sectores y regiones más afectadas por la crisis del COVID-19. Para este nuevo instrumento no se requeriría un cambio de los tratados, pero sí una modificación sustancial de la decisión sobre los recursos propios de la UE. El nuevo instrumento propuesto por el eje franco-alemán se basaría en el artículo 122 del TFUE, según el cual el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar en determinadas condiciones una ayuda financiera de la Unión a los Estados miembros. La propuesta de este fondo tiene también muchos puntos en común con la *iniciativa del gobierno de España presentado en un non paper* el 19 de abril. Pero, a diferencia de la propuesta de Sánchez, el eje no propone una deuda perpetua sino emisiones limitadas en el tiempo que se refinanciarían mientras estuviese en vigor el fondo. Para el reembolso se prevén plazos muy amplios y, en todo caso, correría a cargo del presupuesto de la UE, bien a través de sus recursos habituales, bien mediante la creación de nuevas fuentes de ingreso. Aunque se trata de una deuda temporal emitida por la CE y respaldada por el MFP para acciones en un marco temporal limitado a tres años, en última instancia lo respaldarían los Estados miembros acorde con su peso en la financiación del mismo. En este sentido, no se trata de una mutualización de la deuda, sino que cada Estado miembro responde por su parte, respectivamente. También se subrayaba que se trataría de subsidios y no de créditos para los Estados miembros. Las subvenciones tienen un efecto neutral sobre las primas de riesgo y, por tanto, dan pie a tener una mayor capacidad para que cada Estado miembro tenga una recuperación más sostenible en el tiempo. No obstante, y según el plan, la asignación del fondo debería estar condicionada al cumplimiento de ciertos objetivos y reformas que no se han especificado. Asimismo, el fondo propuesto se basaría en la gestión de la CE y estaría bajo el control de los dos actores presupuestarios: el Consejo y el Parlamento.

El tercer pilar se orienta al impulso de la modernización de la economía europea, haciendo especial hincapié en los objetivos medioambientales y digitales.

El fortalecimiento del sector industrial europeo a través del apoyo a la producción europea y la diversificación de las cadenas de suministro y producción representaría el cuarto pilar. Con ello se pretende reducir la dependencia global de la economía europea. El último pilar también exige el rápido retorno a un espacio Schengen y un mercado interno con una mayor integración en áreas como la digitalización, la energía y los mercados de capital.

Perspectivas desde otros Estados miembros

Aunque Austria, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos aceptarían las grandes líneas de la iniciativa franco-alemana, los llamados “Estados frugales” se han postulado contrarios a la misma, principalmente porque rechazan la posibilidad de que los recursos se distribuyan a través de subsidios. “Seguiremos dando muestras de solidaridad y apoyo a los países más afectados por la crisis del coronavirus, pero esto debe hacerse bajo la forma de préstamos y no de subvenciones”, anunció el canciller austriaco Sebastian Kurz. Según la propuesta de este grupo de Estados, la ayuda para la reconstrucción debería recaudarse en los mercados financieros y prestarse a los Estados miembros con bajos intereses, pero condicionados a programas de reformas estructurales. En su propuesta no se determina una cantidad máxima para el fondo de reconstrucción, pero

insistieron en una duración del plan de recuperación de dos años. En las últimas semanas ya había también señales de que los gobiernos de Austria (una coalición entre conservadores y verdes) y Dinamarca aceptarían transferencias hasta cierto grado. La alianza de “Estados frugales” representa una perspectiva liberal que se ha visto descabezada por la salida del Reino Unido, y refleja también la necesidad de los Estados miembros pequeños de posicionarse ante el eje franco-alemán. Aunque sus intereses tienen que verse reflejados en el acuerdo final, su propuesta es poco concreta y parece que la alianza intenta mejorar su posición negociadora para el MFP 2021-2027, donde países como Austria tienen interés en la PAC y Suecia en programas que ayudan a la integración de migrantes.

Mientras tanto, y como ya se ha analizado en otro ARI, entre los beneficiarios de los fondos de la UE existe un conflicto sobre la orientación de la futura política de cohesión y sobre los programas susceptibles a ser financiados con el fondo de reconstrucción.³ Estados miembros como Polonia temen que los recursos se desvíen hacia el sur en lugar de hacia el este. El primer ministro checo, Andrej Babiš, expresó en este sentido la injusticia de “ser penalizado por tener éxito”, refiriéndose al bajo número de casos de coronavirus en su país.

El Parlamento Europeo

El PE ya exigió el 15 de mayo un paquete de recuperación de 2 billones de euros para contrarrestar las consecuencias económicas de la crisis del COVID-19.⁴ Según esta posición, las inversiones para la recuperación deben sumarse a un MFP 2021-2027 sustancialmente mejorado y no en detrimento de los programas existentes y futuros de la UE. En este sentido, el MFP mejorado debe tener en cuenta tanto la necesidad de abordar eficazmente las consecuencias de la crisis, como los instrumentos e iniciativas adicionales ligados a la agenda política de la nueva Comisión. Los recursos deberían ir a programas dentro del presupuesto de la UE, para garantizar la supervisión y participación parlamentaria. El Parlamento también debería participar plenamente en la elaboración, adopción y aplicación de un futuro fondo de recuperación, en el caso contrario el Parlamento utilizaría sus poderes de veto.

La Comisión Europea⁵

El 27 de mayo la CE presentó su plan de recuperación. Las similitudes con el plan franco-alemán son obvias, pero la CE amplió el marco. En concreto, la propuesta de la CE se divide en dos partes: un presupuesto renovado de la UE para 2021-2027 y un

³ Mario Kölling (2018), “Creando nuestro futuro: diseñando el Marco Financiero Plurianual de la UE posterior a 2020”, ARI nº 19/2018, Real Instituto Elcano, 15/II/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari19-2018-kolling-creando-futuro-disenando-marco-financiero-plurianual-ue-posterior-2020.

⁴ European Parliament (2020), “Resolution on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan (2020/2631(RSP))”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_EN.html.

⁵ “Communication: Europe’s moment: repair and prepare for the next generation”, 27/V/2020, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf>.

plan de recuperación, *Next Generation EU*. La Comisión propone para el marco financiero plurianual 2021-2027, 1.100 billones de euros y 750.000 millones de euros corresponden al programa *Next Generation EU*.

¿Qué objetivos e instrumentos tiene el plan “Next Generation EU”?

El plan de reconstrucción *Next Generation EU* tiene tres grandes pilares que se financian con nuevos instrumentos, pero principalmente dentro de programas y esquemas ya existentes.

El primer pilar (un 80% del total) se centra en inversiones y reformas de los Estados miembros que seguirán las recomendaciones y políticas de la CE. Para ello se cuenta con los siguientes instrumentos:

- El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Este mecanismo constituye el centro de la propuesta de la CE y ofrecerá apoyo financiero para inversiones y reformas, en particular relacionadas con las transiciones ecológica y digital y la resiliencia de las economías nacionales, vinculándolas a las prioridades de la UE. Ese mecanismo, que quedaría integrado en el Semestre Europeo, contaría con 310.000 millones de euros en subsidios y hasta 250.000 millones de euros en préstamos. Con ello la CE tendrá una herramienta muy importante para impulsar reformas en los Estados miembros conforme a sus objetivos políticos.
- Un nuevo fondo, *React-EU*, dentro de la política de cohesión de 55.000 millones de euros que tendrá en cuenta sobre todo el impacto de la crisis durante los próximos dos años.
- Un aumento del Fondo de Transición Justa hasta 40.000 millones de euros, para ayudar a los Estados Miembros a acelerar la transición hacia la neutralidad climática.
- Un aumento de 15.000 millones de euros para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, con el fin de apoyar a las zonas rurales en la realización de los cambios estructurales necesarios de conformidad con el Acuerdo Verde Europeo.

El segundo pilar (un 15% del total) se centra en el estímulo de la inversión en el sector privado. Estos fondos serán gestionados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI):

- Un Instrumento de Apoyo a la Solvencia, con un presupuesto de 31.000 millones de euros para empresas de todos los sectores económicos.
- El programa *EU-Invest* (anteriormente Plan Juncker). La asignación para este programa de inversión se aumentaría hasta 15.300 millones de euros.
- Un nuevo Fondo de Inversión Estratégica para avalar inversiones en sectores estratégicos de la UE, en particular los vinculados a la transición verde y digital, y las cadenas de valor clave en el mercado interior.

El tercer pilar (un 5% del total), contiene inversiones basadas en las lecciones de la crisis:

- Un nuevo Programa. *EU4Health*, para reforzar la cooperación seguridad sanitaria con un presupuesto de 9.400 millones de euros.
- Un refuerzo de 2.000 millones de euros de *rescEU*, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- Una cantidad de 94.400 millones de euros para el proyecto en el ámbito de salud de I+D Horizon Europa.
- El apoyo a la ayuda humanitaria en el ámbito de salud de 16.500 millones de euros.

Figura 1. Marco Financiero Plurianual 2021-2027



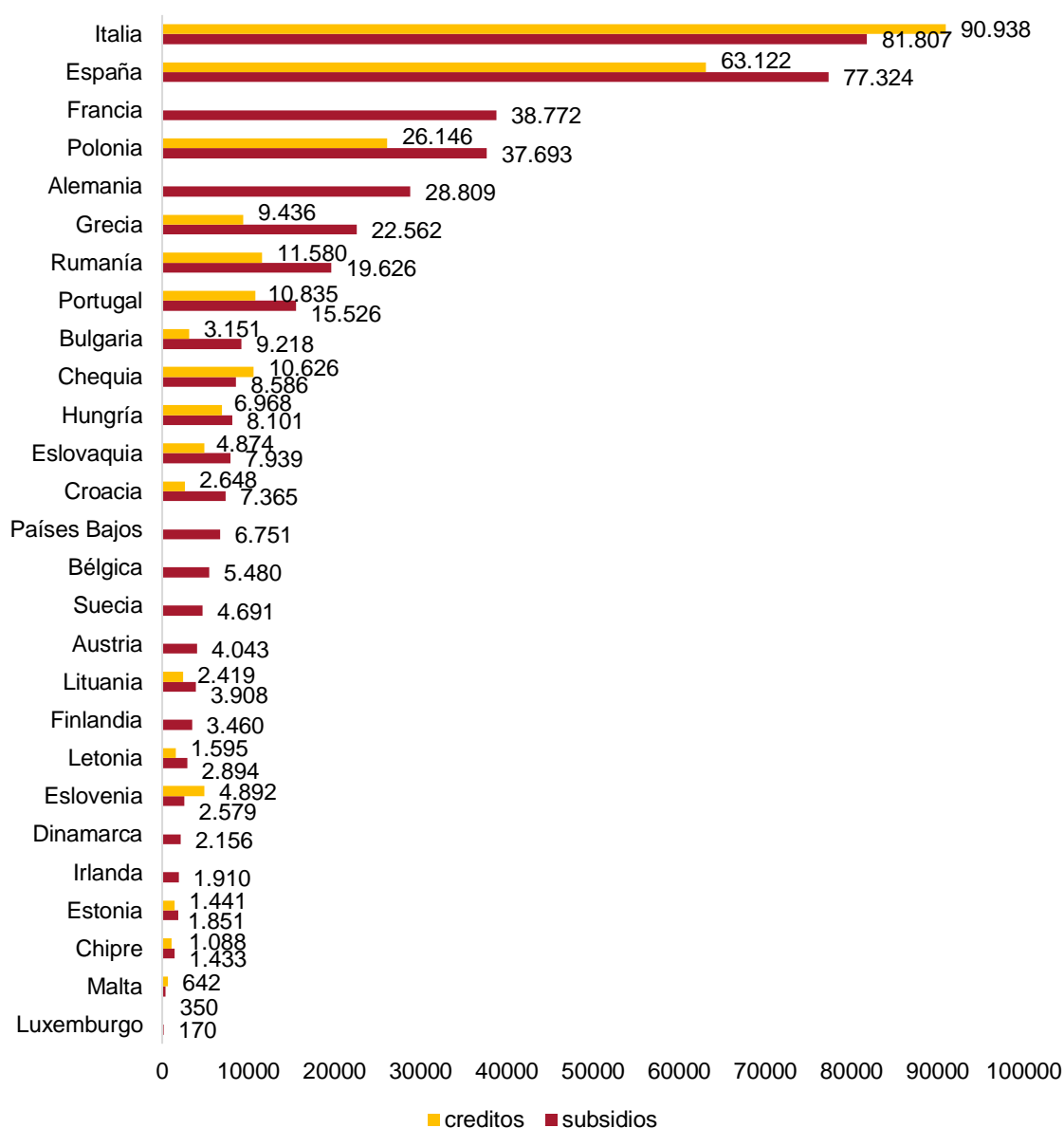
¿Cómo se reparten los recursos?

El Mecanismo de Recuperación implica una importante redistribución de recursos entre los Estados miembros. Según la metodología presentada por la CE, en términos generales, el grupo de Estados miembros con un PIB *per cápita* superior a la media recibiría el 24,5% del paquete, el grupo de los Estados miembros con un deuda por debajo de la media el 25,0% y el grupo con un nivel de deuda por encima de la media recibiría alrededor del 50,6%.⁶ Con estos cálculos la CE propone que el fondo de recuperación reparta 500.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 250.000 millones de euros de préstamos. Los subsidios se distribuirían según una cuota de reparto basada en criterios económicos, por ejemplo, un aumento del desempleo o el

⁶ Comisión Europea (2020), "Identifying Europe's recovery needs", Commission Staff Working Paper, Bruselas, 27/V/2020 SWD(2020) 98 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

desempleo juvenil durante la crisis, la profundidad de la recesión, etc. Según los primeros cálculos, Italia recibiría 82.000 millones de euros en subvenciones y 91.000 millones de euros en préstamos. España recibiría 77.000 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 63.000 millones de euros en préstamos, es decir, el 18,67% del total del fondo de recuperación.

Figura 2. Posible reparto del Fondo de Recuperación (en millones de euros)



Fuente: FAZ, 27/V/2020.

Figura 3. Cálculo de las transferencias netas

	Allocation K	GDP key	Allocated GRANTS (bn)	Allocated LOANS (bn)	TOTAL ALLOCATED (bn)	NET TRANSFER (grants; bn)	NET TRANSFER (% GDP)	NET TRANSFER (grants, %GDP)	EU Budget Net Position (2014-18 avg; bn)
Austria	1.0%	2.9%	5.0	2.5	7.5	-9.3	-3.5%	-2.3%	-1.1
Belgium	1.6%	3.4%	8.0	4.0	12.0	-9.0	-2.9%	-1.9%	-1.1
Bulgaria	2.0%	0.4%	10.0	5.0	15.0	7.8	19.3%	12.9%	1.8
Croatia	2.0%	0.4%	10.0	5.0	15.0	8.1	22.4%	14.9%	0.4
Czech Rep.	1.5%	1.6%	7.5	3.8	11.3	-0.4	-0.3%	-0.2%	3.4
Denmark	0.6%	2.2%	3.0	1.5	4.5	-8.2	-3.9%	-2.6%	-0.8
Estonia	0.3%	0.2%	1.5	0.8	2.3	0.5	2.6%	1.8%	0.4
Finland	0.7%	1.7%	3.5	1.8	5.3	-5.1	-3.2%	-2.1%	-0.5
France	10.4%	17.4%	52.0	26.0	78.0	-34.9	-2.2%	-1.4%	-6.5
Germany	6.9%	24.7%	34.5	17.3	51.8	-88.9	-3.9%	-2.6%	-13.0
Greece	5.8%	1.3%	29.0	14.5	43.5	22.3	17.8%	11.9%	4.3
Hungary	2.0%	1.0%	10.0	5.0	15.0	4.8	5.0%	3.4%	4.4
Ireland	0.4%	2.5%	2.0	1.0	3.0	-10.5	-4.5%	-3.0%	0.0
Italy	20.4%	12.8%	102.0	51.0	153.0	37.8	3.2%	2.1%	-3.8
Latvia	0.7%	0.2%	3.5	1.8	5.3	2.4	11.8%	7.9%	0.7
Lithuania	0.9%	0.3%	4.5	2.3	6.8	2.8	8.6%	5.7%	1.2
Luxembourg	0.0%	0.5%	0.0	0.0	0.0	-2.3	-5.4%	-3.6%	0.0
Malta	0.1%	0.1%	0.5	0.3	0.8	0.0	0.4%	0.3%	0.1
Netherlands	1.7%	5.8%	8.5	4.3	12.8	-20.7	-3.8%	-2.5%	-2.5
Poland	8.6%	3.8%	43.0	21.5	64.5	24.0	6.8%	4.5%	10.2
Portugal	4.2%	1.5%	21.0	10.5	31.5	13.4	9.5%	6.3%	2.3
Romania	4.4%	1.6%	22.0	11.0	33.0	14.0	9.4%	6.3%	4.4
Slovakia	2.0%	0.7%	10.0	5.0	15.0	6.6	10.5%	7.0%	1.8
Slovenia	0.5%	0.3%	2.5	1.3	3.8	0.8	2.4%	1.6%	0.4
Spain	19.9%	8.9%	99.5	49.8	149.3	54.8	6.6%	4.4%	2.0
Sweden	1.2%	3.4%	6.0	3.0	9.0	-11.1	-3.5%	-2.3%	-1.7
Cyprus	0.3%	0.2%	1.5	0.8	2.3	0.7	4.8%	3.2%	0.0

Fuente: Silvia Merler (@SMerler), <https://twitter.com/SMerler/status/1265677998440812545/photo/1>.

¿De dónde viene el dinero?

Para conseguir los 750.000 millones de euros la Comisión emitirá deuda. La base jurídica se establece en la excepcionalidad de la situación. Aunque el art. 310.1 TFUE determina que “el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”, el art. 352 TFUE permite una acción de la Unión dentro de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto. En este sentido, el artículo 311 del TFUE constata que “la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.”, y el artículo 122 del TFUE confirma que en caso de dificultades o en caso de grave riesgo de dificultades 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. Sin embargo, la última palabra sobre la validez de esta base jurídica la tendrá sin duda el Tribunal de Justicia de la UE.

En concreto, la CE propone elevar de forma temporal el umbral de los recursos propios del presupuesto comunitario, que pasaría al 2% de la Renta Nacional Bruta de la UE. Esto significaría que los Estados miembros no tendrían que transferir más recursos al presupuesto, sólo garantizarían con su cuota de financiación los bonos emitidos. Para amortizar la deuda y devolver los intereses a partir de 2028 hasta 2058, la CE propone un conjunto de nuevos impuestos propios: la tasa al carbono en frontera, los derechos de emisión, la tasa digital o un impuesto a las grandes corporaciones.

En lo que se refiere al MFP 2021-2027⁷

El presupuesto plurianual de la UE constituye la base de la propuesta de la CE. La Comisión propone utilizar los programas y mecanismos para distribuir los recursos ampliando estos a las nuevas necesidades, por ejemplo, en los sistemas sanitarios nacionales, en sectores como el turismo y la cultura, en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, en las medidas de empleo juvenil, en la educación y las competencias y en las medidas de lucha contra la pobreza infantil. En mayo de 2018 la Comisión propuso un presupuesto para los siete años de 1.135.000 millones de euros en créditos de compromiso (a precios de 2018), lo que corresponde al 1,11% de la RNB de la UE-2.7.⁸ Esta propuesta fue interpretada como una clara decepción, tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación.⁹ En su nueva propuesta, el MFP 2021-2027 propone inversiones en valor de 1.000.000 millones, lo que supone una reducción desde su propuesta inicial pero un ligero aumento en relación al último acuerdo alcanzado en el Consejo a principio de 2020. En este sentido, la propuesta de la Comisión queda detrás de las expectativas. Además, los programas –especialmente los fondos estructurales– se pretenden invertir mayoritariamente en los primeros años, por lo que en los últimos años del MFP 2021-2027 habría menos recursos. Aunque se prevé un aumento en la política de cohesión, esta rúbrica asumiría nuevas tareas. Otros programas, como Erasmus, solamente tendrán aumentos muy limitados. No obstante, en la asignación del MFP 2021-2027 se mantiene la condicionalidad con el cumplimiento del Estado de Derecho, y la CE pretende también extender esta condicionalidad al plan *Next Generation EU*, que puede provocar la resistencia de Polonia y Hungría.

Un análisis

Durante el mes de mayo se han presentado importantes propuestas para el futuro de la UE post COVID-19. Por el momento, se trata de propuestas que deben superar varios obstáculos. En primer lugar, se requiere un acuerdo político en el Consejo, al que el Parlamento Europeo debe dar su consentimiento. Posteriormente, en lo que se refiere al aumento del umbral de los recursos propios, los parlamentos de los Estados miembros deben ratificarlo. Dentro de este recorrido, la propuesta de la CE puede ser modificada de forma considerable. Pero la propuesta de la CE evidencia también que durante las últimas semanas ha habido muchos contactos entre Berlín, Bruselas, París y Madrid, y las otras capitales. Por ello, la propuesta ya incluye las preferencias de varios Estados miembros y todos se verán beneficiados en sus demandas. Italia y España serán los países que más se beneficiarían de las ayudas y también son los dos Estados que más están sufriendo las consecuencias de la crisis del COVID-19. El enfoque en

⁷ European Commission (2020), “Communication: the EU budget powering the recovery plan for Europe”, 27/V/2020, https://ec.europa.eu/info/files/communication-commission-eu-budget-powering-recovery-plan-europe_en.

⁸ European Commission (2018), “A modern budget for a Union that protects, empowers and defends the Multiannual Financial Framework for 2021-2027”, COM(2018) 321 final, Bruselas, 2/V/2018.

⁹ Mario Kölling (2018), “El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?”, ARI nº 87/2018, Real Instituto Elcano, 9/VII/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari87-2018-kolling-marco-financiero-plurianual-2021-2027-perspectiva-espanola.

subsidios favorece a estos países, ya que sus niveles de endeudamiento no permiten un papel proactivo por parte de sus gobiernos. Si los subsidios son suficientes dependerá de la velocidad de la recuperación económica.

La propuesta de la CE se encuentra muy cerca de la propuesta franco-alemana, tanto en lo que se refiere al modo de financiación del fondo de recuperación como en la forma de la amortización. Ambos Estados miembros (como todos) tienen un gran interés en una recuperación rápida de la economía de la UE, pero esperarán también más flexibilidad para las ayudas estatales a sus compañías en problemas. El incremento de la resiliencia europea puede significar en este sentido también fusiones de empresas que no encontraron el beneplácito europeo en el pasado.

Los “Estados frugales” pueden considerar la condicionalidad política como punto a su favor. Además, la opción de asignar los recursos a través de préstamos confirma su posicionamiento, y dependerá de la futura negociación cómo se establezca finalmente la relación entre préstamos y subsidios.

Los países del Este pueden estar satisfechos con las modificaciones en la política de Cohesión. El aumento de los recursos para el desarrollo rural puede significar un respiro al sector agrario de la UE, que se ha manifestado en varias capitales por los recortes previstos en la PAC. No obstante, la CE ha evitado incluir un incremento sustancial en el MFP 2021-2027 y, basándose en las últimas propuestas de Charles Michel en el Consejo de Febrero, no ha provocado nuevos debates entre los Estados miembros. Sin embargo, el PE exigirá mejoras para dar su consentimiento, aunque mantendrá, tal y como ha demandado, el control y la supervisión de los recursos dentro de los programas del plan de recuperación. No se puede evitar la impresión de que el MFP 2021-2027 se convierte de nuevo en moneda de cambio en las negociaciones del plan *Next Generation EU*—esto no son buenas noticias para los que abogan por inversiones en políticas públicas con valor añadido europeo—.

No es una solidaridad incondicional lo que inspiran las propuestas, sino que los recursos están condicionados principalmente a las recomendaciones del semestre europeo. El plan *Next Generation EU* es también un instrumento muy poderoso en manos de la Comisión, que utilizando la condicionalidad podría determinar el futuro económico de los Estados miembros. En este sentido, cuando hablamos de un espíritu federal, hablamos también de una asimetría entre los Estados miembros. Un cambio de paradigma hacia un endeudamiento colectivo en la UE requiere, necesariamente, un alto grado de responsabilidad fiscal y política a escala nacional. En el caso de los países más vulnerables, esto pasa por avanzar en una agenda de reformas estructurales. Pero como se subraya en un reciente informe del Banco de España, estas reformas estructurales son una palanca natural para estimular el crecimiento económico, incluso también en el corto plazo.¹⁰ En este sentido, no se trata de la condicionalidad impuesta sino de condiciones políticas relacionadas con los objetivos comunes de la UE que los propios Estados miembros determinaron o determinarán. Por ello, el plan de

¹⁰ Óscar Arce, Iván Kataryniuk, Paloma Marín y Javier J. Pérez (2020), “Reflexiones sobre el diseño de un Fondo de Recuperación europeo”, Banco de España.

recuperación no es sólo un instrumento de redistribución, sino un plan con un claro objetivo político basado en estrategias comunes.

Conclusiones

Sin caer en clichés y querer utilizar el término sobrecargado “histórico”, se puede afirmar que nos encontramos en la antesala de un nuevo paso en la integración europea. Un acuerdo en el sentido de la propuesta de la CE, pero también de la defendida por el eje franco-alemán, sería un gran paso hacia una Europa más unificada, y una señal de que la pandemia podría realmente unir a los Estados en lugar de fragmentar a la Unión.

En las próximas semanas veremos si la UE avanza en el sentido federal o si sigue la trayectoria de negociaciones anteriores, donde el resultado fue siempre el mínimo común denominador, pero aceptable para la mayoría de los Estados. En otras palabras, hablamos de propuestas y no hay nada acordado hasta que todo esté acordado y cabe ver si al final de la historia Ursula von der Leyen se convierte en la Hamilton europea. Pero por supuesto, no se trata sólo de la dimensión histórica, sino de que el acuerdo es crucial para el futuro de la economía y de la sociedad europea, y todavía quedan muchos meses de negociación por delante.

No todos los ciudadanos europeos afrontan el futuro con las mismas expectativas de desarrollo económico. Ante el riesgo de que esta crisis incremente las divergencias en los niveles de bienestar entre los países de la UE, se requiere de instrumentos comunes para facilitar la reconstrucción de las economías de todos los Estados miembros. En este sentido, la valoración final dependerá tanto del volumen de las ayudas como de la relación entre préstamos y subsidios, de las condiciones y, finalmente, de la creación de impuestos europeos para financiar este gran paquete en última instancia.

El acuerdo sobre el MFP tiene que cerrarse bajo la presidencia alemana. Muchos países esperan que Alemania, como lo hicieron Kohl y Schröder, va a dar el último impulso para concluir las negociaciones –la propuesta de Macron y Merkel ha sido sin duda un primer paso–. Como ya se comentó en el ARI citado de finales de 2018, se daría la casualidad de que la canciller Merkel, bajo la presidencia alemana en 2005, cerró en su primera negociación a nivel europeo el acuerdo sobre el MFP 2007-2013, y la de 2020 podría ser su última gran negociación.