

La Unión Europea ante la crisis del coronavirus (II):

novedades, problemas y propuestas

[abril – junio 2020]



Pablo Laín Guerrero

Fundación Democracia Deliberativa es un think tank español independiente que nace como espacio de pensamiento, debate y formulación de ideas. Nuestro objetivo es aportar propuestas de reformas institucionales y políticas públicas a la conversación democrática, ejerciendo como nexo entre la sociedad civil y las instituciones

La Unión Europea ante la crisis del coronavirus (II): novedades, problemas y propuestas
[abril – junio 2020]

Fecha de publicación original:

30 de junio de 2020

Autor y titular de copyright: Pablo Laín Guerrero

Licencia: CC by-nc-nd 4.0 Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0

Este informe es independiente, ni Fundación Democracia Deliberativa ni el autor han recibido financiación alguna por parte de la Unión Europea. Uso de logotipos oficiales, recursos digitales e infografías de la UE condicionado a esta aclaración.

Fundación Democracia Deliberativa no se hace responsable de las opiniones vertidas por el autor en el presente informe.

www.fundaciondemocraciadeliberativa.wordpress.com

© Fundación Democracia Deliberativa

Índice:

Introducción	4
Prólogo: “A vueltas con los eurobonos”	5
Nuevas medidas aprobadas	9
- ¿En qué contexto está actuando el BCE?	10
- ¿Por qué España se acoge al SURE y no acude al MEDE?	12
Cronología de propuestas	15
- La propuesta española	16
- La propuesta del Parlamento Europeo	18
- La propuesta del eje franco-alemán	21
- La propuesta de los cuatro frugales	23
- La propuesta de la Comisión Europea	24
¿En qué punto estamos? / Conclusiones y sugerencias	28
Bibliografía	33

Introducción

¿Para qué sirve la utopía? Un sabio contestó que para caminar. La utopía es un horizonte que por mucho que camines nunca alcanzarás, pero sirve precisamente para eso, para dar pasos en una dirección, con una idea en mente.

Me permito esta licencia para aclarar un par de cuestiones, a modo de introducción. Este informe es una continuación del artículo [“La Unión Europea ante la crisis del coronavirus: renovarse o morir”](#) –publicado el 1 de abril en Open EU Debate–. En los últimos párrafos de dicho artículo quizás me mostré demasiado utópico. La utopía es útil para caminar, pero hay que tener los pies sobre la tierra. Este informe será algo más desapasionado y surge de la necesidad de analizar los acontecimientos de los últimos meses.

Se recogerán las principales nuevas medidas aprobadas en la UE desde el 1 de abril hasta ahora. En ese sentido, es necesario recordar que las medidas adoptadas antes de dicha fecha se pueden encontrar en la primera parte de “La Unión Europea ante la crisis del coronavirus”. Asimismo, en el presente informe se analizarán las propuestas que distintos actores políticos han puesto sobre la mesa, mostrando sus ventajas y sus limitaciones, atendiendo a criterios de viabilidad política y jurídica, entre otros.

Por último, es procedente mencionar que en este informe se incluyen menciones a los retos a los que nos enfrentamos, así como varias propuestas de futuro y referencias a textos de autores que participan en el intenso debate que se está dando sobre la respuesta de la Unión Europea al coronavirus. Se trata de hacer una fotografía del momento político que vivimos, sin dejar de aportar alguna consideración personal, que será señalada como tal. Como aclaración, debo advertir de que el informe está especialmente centrado en el apartado macroeconómico, en las cuentas públicas de los Estados y de la UE y en las dinámicas políticas que se están dando; no se tratarán cuestiones sanitarias, como la estrategia europea sobre la futura vacuna del COVID-19, liderada por la Comisión Europea.

Prólogo: “A vueltas con los eurobonos”

Al cierre de la parte 1 de “La Unión Europea ante la crisis del coronavirus”, que se puede encontrar en Open EU Debate, el Gobierno español –junto con otros países– se encontraba en plena ofensiva a favor de los eurobonos. El presente apartado tratará de clarificar este asunto, así como explicar el recorrido de la propuesta.

En primer lugar, si pensamos en clave nacional, es necesario un debate serio sobre el tema; hablemos de eurobonos, de acuerdo, pero digamos a la población que los eurobonos no vendrían con un lazo, sino probablemente con supervisión fiscal y ajustes bajo el brazo. Una mayor mutualización de riesgos conllevaría una mayor cesión de soberanía; compartir riesgos es compartir la toma de decisiones, decisiones sobre **ingresos**, pero también sobre **gastos** públicos. Todo ello debería ser verbalizado para que los ciudadanos lo asuman, así evitaremos sorpresas desagradables en el futuro. No habrá eurobonos sin **cesión de soberanía** en esos ámbitos, una cosa compensaría a la otra. ¿Por qué realizo esta advertencia? Por el peligro de generar expectativas altas que, de no cumplirse, generen frustración y escepticismo ante la UE.

La ofensiva por los eurobonos formaba parte de la **estrategia negociadora** del Gobierno español en las primeras semanas de pandemia. Una estrategia basada en el establecimiento de un objetivo difícil de conseguir cuya comunicación se ha desarrollado entre mensajes de urgencia para, con el paso de las semanas, rebajar las exigencias y ser proactivo en la búsqueda de nuevas alianzas. En otras palabras: negociar comenzando por lo ideal en base a tus intereses para terminar adoptando posturas más realistas en búsqueda de puntos de encuentro.

¿Por qué ese cambio? Para bien o para mal, la UE, como todo proyecto de integración, es la unión de sus Estados miembros y, nos guste más o menos, si cada uno de los veintisiete países se enroca en su posición maximalista es imposible avanzar en las negociaciones. No obstante, unanimidad no es igual a solución óptima. Un vistazo a los años de bloqueo de la armonización del impuesto de sociedades en el Consejo de la Unión Europea bastaría para justificar la anterior afirmación, un bloqueo que perpetúa el *dumping* fiscal de Estados como Países Bajos, con el consiguiente impacto negativo ¹ que tiene para las arcas públicas del resto de países.

Dejando de lado estas disquisiciones, debemos señalar que, aunque vamos hacia una europeización de las esferas públicas nacionales, no existe *demos* europeo como tal y, de una u otra manera, seguimos teniendo veintisiete opiniones públicas nacionales distintas. Tampoco está de más recordar que en algunos Estados miembros sus gobiernos están presionados por

¹ Impacto negativo que se puede corroborar en los siguientes informes:

- “*Time for the EU to close its own tax havens*”. Alex Cobham, Javier Garcia-Bernardo. *Tax Justice Network*, 4/4/2020
- “*The missing profits of nations*”. Gabriel Zucman, Thomas Tørsløv, Ludvig Wier. <https://missingprofits.world/>
- Informe de la Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales (TAX3) del Parlamento Europeo. 2019

fuerzas políticas que no creen en una mayor integración europea o que, directamente, no creen en la integración europea.

¿Podría aumentar el euroescepticismo en el sur si la respuesta de la UE a esta crisis es interpretada como “insuficiente”? Puede ser, pero no pasemos por alto el hecho de que también hay euroescepticismo al norte. En palabras de Luuk Van Middelaar ² : “*Merkel no se olvida de que su oposición de derecha radical se fundó en la respuesta de su gobierno [...] a la crisis del euro. [...] En los Países Bajos es algo parecido*”. En definitiva, **el euroescepticismo adopta diferentes formas y responde a distintos motivos** en cada país, por lo que quizá sería mejor hablar de euroescepticismos, en plural.

Lo anterior es importante a la hora de entender por qué no habrá eurobonos –de momento–. Aunque, por otro lado, hay factores explicativos más allá del miedo al euroescepticismo; hay motivos económicos para entender el rechazo a los eurobonos, así como cuestiones meramente técnicas que dan cuenta de su imposibilidad en el corto plazo, por la propia naturaleza de la medida.

Como decía en la introducción, **la utopía sirve para caminar, pero las prisas pueden ser malas consejeras**. Algunos autores, entre los que se encuentra [Diego Valiente](#), señalan la ausencia de un “Ejecutivo de la UE con verdaderos poderes de ejecución e ingresos fiscales” como motivo que imposibilita la mutualización. En esa línea, sería peligroso forzar la máquina sin un Tesoro único europeo legitimado políticamente, sin un mecanismo centralizado de recolección de impuestos y sin mayor convergencia fiscal. Así, forzar eurobonos en el corto plazo sería una mala idea, igual que lo fue construir una unión monetaria sin unión fiscal.

Cuestión distinta es la de los “coronabonos”, cuyo futuro es una incógnita, aunque su emisión es menos improbable que la de eurobonos. Ambos tienen en común que hipotéticamente sus intereses respecto al bono nacional para algunos países subirían y para otros bajarían, estando España entre los segundos.

¿Cuál es la principal diferencia entre “coronabonos” y eurobonos? Depende de a quien pregunte, pero en principio: la temporalidad. Mientras que los “coronabonos” serían emisiones mancomunadas de deuda limitadas a la crisis del COVID-19; **los eurobonos serían un instrumento permanente de mutualización que complete la arquitectura institucional de la Unión Económica y Monetaria, se trataría de emisiones conjuntas de un mismo título de deuda donde cada país asume la gestión de su tramo pero hace frente solidariamente al resto.**

Quizás una vez explicada esta diferencia se entienda aquello mencionado unos párrafos atrás sobre la imposibilidad de lograr los eurobonos sin cesión de soberanía. ¿Por qué? Porque hay **miedo** a que el acceso a financiación tan barata para países con un historial de desequilibrios como España sea un **incentivo perpetuo para la laxitud fiscal**.

² Entrevista a Luuk Van Middelaar en *El Confidencial*. 14/4/2020
https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-14/el-filosofo-de-moda-en-bruselas-coronavirus_2542499/

De todas formas, conviene no obsesionarse con los nombres, deberíamos dar menos importancia a las etiquetas. Estamos hablando de cuestiones con una importante complejidad técnica y el diseño de las *policies* puede ser variable. Quizá en algunos casos haya faltado concreción en los líderes políticos o en los medios de comunicación, no se han establecido definiciones claras y se pueden haber mezclado términos; en esa línea, yo puedo haber caído en una cierta ambigüedad en el pasado. Al menos, entiendo los eurobonos y los “coronabonos” tal y como los he diferenciado escuetamente hace dos párrafos –cuando he hablado de eurobonos en este apartado ha sido en esos términos– pero, insisto, lo importante es el detalle de las propuestas que hagan los actores políticos.

Por ejemplo, Jonás Fernández ³ distingue entre **“eurobonos intergubernamentales” y deuda comunitaria**. Por “eurobonos intergubernamentales” se entiende lo que he definido antes como “eurobonos”, salvando algún matiz. ¿Qué es la deuda comunitaria? Deuda emitida y controlada por instituciones de la Unión Europea. La deuda comunitaria no supone una novedad, ha habido emisiones en el pasado aunque no de gran volumen. Quédense con la definición de “deuda comunitaria”, porque con el paso de las semanas ha ido adquiriendo importancia, luego entenderán por qué.

Más allá de controversias lingüísticas sobre si *corona* o *eurobonos*, **la disyuntiva realmente importante** es la señalada por Jonás Fernández: eurobonos intergubernamentales o deuda comunitaria. Al fin y al cabo, la cuestión de la temporalidad no debe despistarnos, ya que no sería la primera vez que un instrumento creado para paliar una necesidad en un momento concreto se convierte en permanente.

En resumidas cuentas, desde el inicio de la pandemia, en lo relativo a la economía y a la relación con Europa, las principales preocupaciones del Gobierno español se pueden condensar en dos enunciados:

1. Tratar de evitar que la respuesta a esta crisis suponga un endeudamiento nacional inasumible.
2. Deseo de que el Tesoro Público pueda colocar deuda sin problemas, evitando subidas desmesuradas de los intereses de la misma; sortear potenciales problemas de financiación del Estado.

Las declaraciones y los posicionamientos públicos han ido en la línea de expresar, más implícita o explícitamente, estas dos preocupaciones. **La segunda de ellas ahora mismo no supone un problema gracias a la acción decidida del Banco Central Europeo**, de momento. Estas preocupaciones son compartidas y el Gobierno español ha encontrado desde el principio la complicidad de sus homólogos italiano y portugués, entre otros. Asimismo, se debe reseñar que nos hemos encontrado una Francia mucho más cercana a España que en la anterior crisis económica, así como el hecho de que los partidos verdes –fuertes, sobre todo, en el norte de Europa– han sido los más sensibles a las demandas del sur.

³ “Una taxonomía de los eurobonos”. Jonás Fernández. *El País*. 8/4/2020

En línea con la estrategia negociadora descrita anteriormente, tras las exigencias y las llamadas a la solidaridad de los primeros estadios de la pandemia en Europa, el Gobierno español presentó –de cara al Consejo Europeo del 23 de abril– su propuesta oficial sobre la respuesta que debería dar la Unión a la crisis del coronavirus. Se trata de un plan concreto y detallado que recogeré en este informe, pero antes debo hacer un paréntesis para actualizar la información sobre las nuevas medidas ya aprobadas en el ámbito de la Unión Europea, que detallaré en el siguiente apartado.

Nuevas medidas aprobadas

Solo mencionaré las que se han aprobado oficialmente entre el 1 de abril –fecha de publicación de la primera parte de “La Unión Europea ante la crisis del coronavirus”– y el preciso momento en el que escribo estas líneas.

Se ha aprobado una **triple red de seguridad para el corto plazo basada en préstamos**, disponibles desde el 1 de junio. Dichos préstamos se dividen en:

- Creación de un fondo de 25.000 millones de euros que será gestionado por el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y que, según las expectativas, debería permitir garantizar préstamos a empresas por un valor de 200.000 millones de euros. La cifra puede parecer alta pero se refiere al conjunto y, por comparar, no llega ni a la mitad de la movilización de recursos que ha hecho un país como Alemania. El BEI sería algo así como el equivalente al ICO a escala europea.
- Activación de 240.000 millones de euros en créditos del **MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad)**. Los Estados que soliciten ayuda recibirían préstamos hasta en un 2% de su PIB, en el caso de España, esto se traduciría en casi 25.000 millones de euros. El interés es del 0,115%, siempre que el fondo siga financiándose al 0,1% –si su financiación se encareciese también lo haría el crédito–. ¿El vencimiento? A 10 años. Añadiendo las tasas de apertura y mantenimiento, los intereses finales quedarían en el entorno del 0,14%.
- Nuevo programa **SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)**⁴. No estamos ante un estabilizador automático de la economía como lo sería un hipotético seguro europeo de desempleo, simplemente son préstamos en condiciones favorables para que los Estados financien sus esquemas de protección –en el caso de España, los ERTE–. El programa SURE –de carácter temporal– se pone en funcionamiento con el aporte de garantías estatales que necesita la Comisión para recoger fondos en los mercados que después ofrecer a los Estados solicitantes. Los tipos de interés son bajos, similares a los del MEDE. Importe máximo al que se llegaría: 100.000 millones € en total. De esos 100.000 millones en préstamos España podría acceder, en el mejor de los casos, a entre 15 o 20 mil millones, y no de golpe. Pongamos en contexto la cifra: el impacto de los ERTE y las exoneraciones de cotizaciones sociales a empresas es de cerca de 20 mil millones de euros, según el Gobierno⁵ en la actualización del Programa de Estabilidad enviado el 1 de mayo. ¿Puede ser el SURE el embrión de una medida permanente más ambiciosa que avance en la idea de “la Europa social”? El tiempo lo dirá.

⁴ Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo.

⁵ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2020/010520programa-estabilida.aspx>

El documento completo, que contiene el detalle de las cifras, se puede descargar desde la página anterior.

Asimismo, dentro de este bloque de nuevas medidas aprobadas, debemos señalar que **el Banco Central Europeo ha ampliado el programa PEPP** (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) en 600.000 millones de euros, que se suman a los 750.000 millones iniciales anunciados en marzo, cuando se aprobó la medida. Así, el montante total es de 1,35 billones de euros. La institución presidida por Christine Lagarde extenderá las compras de deuda de dicho programa como mínimo hasta mediados de 2021, en lugar de hasta finales de este año, como estaba previsto inicialmente.

¿En qué contexto está actuando el BCE?

Nos encontramos en medio de una **guerra abierta entre el Tribunal Constitucional alemán y dos instituciones europeas**: el BCE y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Debemos remontarnos al *quantitative easing* de la etapa de Mario Draghi al frente del BCE para comprender esta historia. Durante su presidencia, se puso en marcha el PSPP (*Public Sector Purchase Programme*), programa que ahora, en 2020, cuestiona el TC alemán en su sentencia ⁶ del 5 de mayo.

En realidad, el PSPP del BCE ya es cosa juzgada; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea –el único competente para declarar que un acto de una institución de la UE es contrario al Derecho de la Unión– ya sentenció en el pasado que este programa de compras del BCE se ajusta a derecho.

Pese a ello, el tribunal alemán, sorprendentemente, señala que la sentencia del TJUE “se convirtió en *ultra vires*” y da un ultimátum de tres meses al BCE para ofrecer explicaciones; asimismo, amenaza con prohibir participar al Bundesbank en el programa de compras en el mercado secundario, que sigue activo a día de hoy.

La sentencia llega en el peor momento posible, es una bomba de relojería con implicaciones jurídicas, políticas y económicas. Por no extenderme más en este asunto, recomiendo encarecidamente la lectura de los artículos de [Enrique Feás](#) ⁷ y [Nacho Alarcón](#) ⁸ al respecto. Por lo que respecta a la respuesta ante la crisis del coronavirus, tema de este informe, se debe señalar que, **pese a la presión de los jueces alemanes, en vista de sus últimas actuaciones, el BCE ha reivindicado su independencia.**

⁶ La sentencia del Tribunal Constitucional alemán se puede encontrar aquí:

. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>

⁷ “El Constitucional alemán y las costuras de la UE”. Enrique Feás. *Vozpópuli*. 8/5/2020

⁸ “Regalo alemán para Hungría y Polonia: implicaciones políticas de un fallo económico”. Nacho Alarcón. *El Confidencial*. 7/5/2020

Este choque institucional da prueba del escenario en el que nos movemos. Desde el marco de la opinión pública, nunca llueve a gusto de todos en la UE. Volviendo a Van Middelaar ⁹, hay una eterna tensión entre aquellos que consideran que “la respuesta es insuficiente” y aquellos que consideran que “la respuesta es una traición del contrato fundacional” que creyeron firmar.

De todas formas, aunque esa sea la idea de fondo que planea sobre esta cuestión, no podemos reducir lo sucedido a una mera discrepancia entre dos partes, ni muchísimo menos. El Tribunal Constitucional alemán ha cruzado una línea roja. En palabras de la catedrática Araceli Mangas Martín ¹⁰: “El Alto Tribunal alemán ha quebrado la primacía y unidad misma del orden jurídico común, la exigencia fundamental de la seguridad jurídica y el principio de igualdad de los Estados miembros”.

Como colofón a este apartado sobre el Banco Central Europeo, me gustaría señalar que no todas las críticas al BCE vienen de Alemania y sus países satélite, ni muchísimo menos. En ese sentido, recomiendo la lectura de este artículo ¹¹ del catedrático Juan Torres.

⁹ Entrevista a Luuk Van Middelaar en *El Confidencial*. 14/4/2020
https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-14/el-filosofo-de-moda-en-bruselas-coronavirus_2542499/

¹⁰ “El Tribunal Constitucional alemán y su ‘fuego amigo’ sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE” Araceli Mangas Martín. *Real Instituto Elcano*. 18/5/2020

¹¹ “¿Metedura de pata o vía libre para que otros metan la mano?” Juan Torres López. *Público*. 23/4/2020

¿Por qué España se acoge al SURE y no acude al MEDE?

Habida cuenta de que ambos programas se basan en préstamos, de que las cantidades a las que accedería España con uno y otro son parecidas, y teniendo en cuenta que los tipos de interés son similares... ¿Por qué de momento España solo se acoge a la ayuda del SURE? Para responder a esta pregunta, debemos aparcar las similitudes y poner el foco en las diferencias entre SURE y MEDE.

	
SURE	MEDE
<p>✓ Programa de reciente creación a iniciativa de la Comisión Europea.</p>	<p>✗ Un viejo conocido de la anterior crisis económica, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) sirvió para articular los conocidos “rescates” a los países.</p>
<p>✓ Controlado por las instituciones comunitarias, más confianza.</p>	<p>✗ Funcionamiento basado en la lógica intergubernamental, lo que hace que entre las capitales del sur haya desconfianza hacia el resto de Estados. De hecho, el MEDE no fue creado dentro la arquitectura comunitaria de la Unión Europea, sino fuera de ella mediante un tratado intergubernamental.</p>
<p>✓ Podría ser el embrión de un hipotético seguro europeo de desempleo, importante reivindicación española y de otros países sureños; aunque difícilmente veremos esto en el corto plazo, ya que pervive el rechazo a las transferencias norte-sur.</p>	<p>✗ Estigma asociado; posible muestra de debilidad; mal recuerdo del pasado. Poca aceptación social y política, especialmente en Italia, donde es un tema central del debate político y el Gobierno está muy presionado por la oposición.</p>

La anterior tabla da pistas de por dónde pueden ir los tiros sobre la negativa a usar el MEDE.

En esa línea, se debe señalar que, con los actuales Tratados en mano, los préstamos del MEDE deben acarrear condicionalidad. Si por algo se ha caracterizado el MEDE es por eso: préstamos a cambio de reformas estructurales, todo ello plasmado en los Memorandos de Entendimiento. Esa es la experiencia que tenemos, la de la condicionalidad macroeconómica.

A este respecto, recuérdese el artículo 136.3 del TFUE: *“Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.”*

Esta retórica deja malos recuerdos en los países de la periferia europea que fueron “rescatados” en la Gran Recesión. El clima de desconfianza hacia el MEDE viene, en parte, de ahí.

En esta ocasión, para afrontar la crisis del coronavirus, además de prometerse que no habrá Troika, la papeleta de la condicionalidad –obligada, recuerden, por el 136.3 TFUE– se ha resuelto de la siguiente manera.

El único requisito para acceder al MEDE será que los Estados miembros que soliciten ayuda se comprometan a utilizar la línea de crédito para respaldar la financiación de los costos directos e indirectos de atención sanitaria, cura y prevención del COVID-19. Se trata de una condición estándar que evita la negociación país a país, más propia del pasado, en esa línea, se eliminan los Memorandos de Entendimiento específicos.

¿Encaja ese requisito con las “*condiciones estrictas*” del 136.3 TFUE? Esperemos que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tenga que pronunciarse sobre ello.

En ese sentido, debo recomendar encarecidamente la lectura de este artículo ¹² que mi antiguo profesor, Agustín José Menéndez, escribe junto a su colega italiano Marco Dani. En el texto se cita jurisprudencia al respecto y se enarbolan argumentos jurídicos, políticos y económicos para desaconsejar el uso del MEDE. Los autores señalan que estos programas de asistencia financiera se liberan progresivamente por etapas y su marco jurídico puede dar pie a que futuros gobiernos de países del norte incumplan el compromiso político de los anteriores, cambiando las condiciones. El artículo está escrito poco antes de la activación de la línea de crédito para el COVID-19, léase con esa cautela, pero tiene mucha vigencia. Asimismo, recomiendo la lectura de este otro artículo, ¹³ publicado por las mismas fechas, cuya autora es Clara Irueste.

La Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Nadia Calviño, ha señalado en varias ocasiones que de momento España no necesita acudir al MEDE porque tiene buen acceso a los mercados –gracias, sobre todo, al BCE–; aunque no se ha cerrado del todo la puerta a

¹² “Las razones de un no rotundo al MEDE”. Agustín José Menéndez, Marco Dani. *Revista Contexto*. 3/4/2020

¹³ “Por qué España no debe pedir un préstamo del MEDE”. Clara Irueste. *Blog New Deal*. 16/4/2020

acudir a estos préstamos en el futuro si el “interés general” así lo aconseja. Por su parte, Italia tampoco ha acudido al MEDE.

Por otro lado, Klaus Regling, director del Mecanismo Europeo de Estabilidad, señala que España se ahorraría casi 2.000 millones de euros en intereses en la próxima década si se acogiera a los préstamos de la entidad que dirige. Italia, 7.000 millones.

El problema reside en las dudas sobre el comportamiento de los mercados; por no hablar del posible uso del MEDE como arma arrojadiza en la política interna y de que pedir este préstamo puede suponer gastar una bala en la negociación. Volviendo a lo estrictamente económico, debemos señalar una obviedad: en la actual situación acceder al MEDE es a todas luces insuficiente, es decir, el uso del MEDE y la búsqueda de financiación en los mercados no son excluyentes, sino complementarios.

En ese sentido, la duda está en si al pedir ayuda al MEDE los mercados lo verán como un signo de debilidad, lo que podría encarecer el coste de financiación. Es decir, se duda de si el mercado internalizaría algún tipo de estigma. Probablemente, la clave para sortear esos hipotéticos efectos estaría en que todos los Estados se acogiesen al MEDE a la vez y pidan esta ayuda conjuntamente, así ninguno quedaría señalado, pero la idea tiene pocos visos de prosperar ya que para algunos países como Alemania esto supondría un coste y no un ahorro en vista de su actual posición en los mercados.

De momento, ningún Estado miembro ha recurrido a la línea de crédito del MEDE para la crisis del coronavirus.

Cronología de propuestas

Una vez explicadas las medidas aprobadas para el corto plazo, es momento de poner el foco sobre la respuesta europea a la crisis en el **medio-largo plazo**. Una respuesta que todavía no se ha definido, ya que nos encontramos en fase de negociaciones.

En este apartado se analizarán las distintas propuestas que hay sobre la mesa, con especial atención a sus puntos fuertes y débiles, así como a su viabilidad.

La cronología en la presentación de propuestas ha sido la siguiente:

- **Propuesta española (23 abril)**
- **Propuesta del Parlamento Europeo (15 mayo)**
- **Propuesta del eje franco-alemán (18 mayo)**
- **Propuesta de los cuatro frugales (23 mayo)**
- **Propuesta de la Comisión Europea (27 mayo)**

A este respecto, se entiende por “propuesta” la presentación de un plan claro y técnico que especifique objetivos, mecanismos y acciones a llevar a cabo como respuesta a la crisis económica del coronavirus. Por ende, quedan excluidas las meras declaraciones en ruedas de prensa y los “globos sonda” que se hayan podido lanzar.

Evidentemente, hay propuestas sobre la mesa para el medio-largo plazo más allá de estas cinco, pero el informe no puede tener una extensión tan larga. En esa línea, se debe señalar, como advertencia, que algunas ideas no son -ni mucho menos- exclusivas de un actor político, sino que lógicamente hay influencias de unos a otros, así como influencias externas.

Tres son los criterios con los que he decidido analizar estas propuestas y no otras:

1. Que sean propuestas representativas de la diversidad europea, que existan diferencias reseñables entre ellas.
2. Interés informativo.
3. Relevancia en las negociaciones.

1. La propuesta española



[Consejo Europeo del 23 de abril de 2020]

Tradicionalmente, ya fuera con Gobiernos de uno u otro color, España solía acudir a las cumbres y reuniones sin anunciar previamente una posición propia de forma detallada. En la UE es habitual que circulen documentos de posición en los que se plasman ideas y propuestas, son conocidos coloquialmente como “*non papers*” y pueden ayudar a preparar el terreno para una negociación. Nuestro país se limitaba a posicionarse generalmente en el lado de la mayoría, muy rara vez contra el eje franco-alemán, y sin aportar documentos de posición. De esta manera, España solía preferir pasar desapercibida antes que ser percibida como un obstáculo; cuando realmente estábamos renunciando a aportar nuestra creatividad a los debates.

Eso ha cambiado radicalmente. De cara a la reunión del Consejo Europeo del 23 de abril, en un momento complicado, el Ejecutivo de Sánchez –obligado por las circunstancias, ya que el COVID-19 ha golpeado especialmente a nuestro país– difundió un “*non paper*” claro, concreto, con ideas fuerza y objetivos definidos. La propuesta española, que ha sido vista con buenos ojos en el [*Financial Times*](#), recoge aportaciones de los eurodiputados Luis Garicano (*Renew Europe*) y Jonás Fernández (*Socialists & Democrats*). Su objetivo es acabar con la disyuntiva entre eurobonos y uso del MEDE, que en abril nos abocaba al bloqueo, para centrar el debate en un fondo de reconstrucción europeo.

Ese fondo de reconstrucción propuesto por España sería de **entre un billón y billón y medio de euros** y serviría para otorgar **subvenciones a los Estados a través del presupuesto de la UE**. Su reparto sería en base al impacto del COVID-19 en cada país, con criterios como población afectada, caída del PIB, niveles de desempleo, etc. ¿Y la financiación del fondo? A través de **deuda comunitaria perpetua**, deuda de la UE, sin vencimiento, aprovechando el *rating* triple A de sus instituciones. Los intereses serían pagados mayoritariamente gracias a la creación de impuestos europeos –“*Border Carbon Tax, CO2 emissions, single market tax*”– que doten a la UE de recursos propios.

Se “renuncia” a una gran mutualización de deudas pasadas o futuras, algo utópico ahora mismo. Es necesario señalar que, en realidad, la deuda comunitaria emitida y controlada por instituciones europeas ya existe, no es una novedad. Ha habido emisiones en el pasado, aunque con tres diferencias respecto a lo que propone España:

- 1) Eran de un volumen muy modesto.
- 2) La financiación obtenida se solía ofrecer a crédito a los países; mientras que ahora se trataría de transferencias no reembolsables, lo que no aumentaría el ya abultado endeudamiento nacional.
- 3) Nunca se ha reconocido *de iure* la deuda perpetua –sin vencimiento– en la UE, problema de encaje jurídico.

El “*non paper*” español se puede encontrar [aquí](#). Se propone alinear el uso de este hipotético fondo con las prioridades definidas por la Comisión Europea al principio de la legislatura: transición ecológica y transformación digital de la economía. Asimismo, se señala que “*se debe prestar especial atención a los sectores más afectados por las medidas globales de confinamiento y contención de virus, como el turismo y el transporte*”.

¿A qué acuerdo se llegó en el Consejo Europeo del 23 de abril?

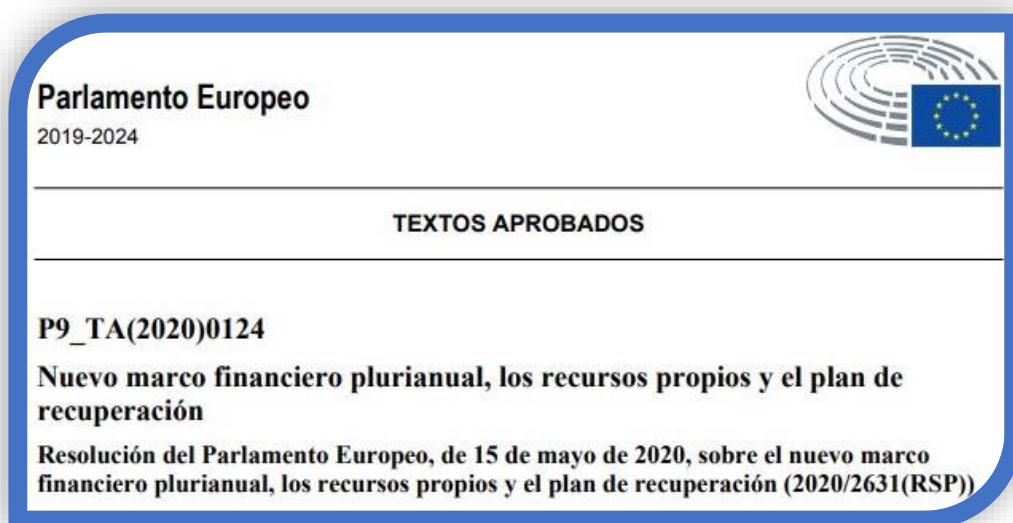
Los líderes nacionales pactaron crear un fondo para la recuperación económica vinculado al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, pero no se concretó ni su tamaño ni su financiación. La idea de que esté vinculado al presupuesto de la Unión [no está exenta de problemas para algunos analistas](#) ¹⁴.

Loans versus grants. Subvenciones, inversiones o transferencias no reembolsables –llámenlo como quieran–, frente a préstamos a largo plazo. Esa será la gran batalla a partir de ahora en la negociación sobre el fondo de reconstrucción. Una opción supone que los endeudamientos nacionales no aumenten más, la otra sí.

Francia respaldó la idea de las subvenciones a los Estados, en la línea de lo propuesto por España, una pretensión que comparten los países sureños. No obstante, pese a estar más alineado con el sur, Macron ha sido flexible y ha pactado una propuesta intermedia junto con Alemania que se explicará después.

¹⁴ “Experts warn against using EU budget for COVID-19 recovery plan”. Euractiv. 23/4/2020
<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/experts-warn-against-using-eu-budget-for-covid-19-recovery-plan/>

2. La propuesta del Parlamento Europeo



Cinco grupos del Parlamento Europeo –populares, socialdemócratas, liberales, verdes y conservadores– consensuaron durante días una resolución común a la que no presentar enmiendas. Este tipo de textos no son vinculantes pero pese a no tener fuerza normativa sirven para ejercer presión, se trata de una declaración de intenciones.

La resolución cuenta con un respaldo de cerca del 75% del Parlamento Europeo gracias al acuerdo entre familias políticas tan distintas; parlamentarios de todos los países han suscrito el texto. El lenguaje utilizado es muy directo; los eurodiputados han dado varios toques de atención a la Comisión Europea.

Las principales exigencias contenidas en la resolución son las siguientes:

- *“Que el Fondo de Recuperación y Transformación se financie a través de la emisión de bonos a largo plazo para la recuperación garantizados por el presupuesto de la Unión, que maximicen el margen de maniobra y estén sujetos a un plan de amortización; [...] el Fondo será un componente fundamental de un paquete general que proporcione un impulso a la inversión, también atrayendo inversión privada, de **dos billones de euros** y con una duración apropiada para el impacto profundo y duradero esperado de la crisis actual”.*
- *“Insta a que el paquete se desembolse **mediante préstamos y, sobre todo, subvenciones**, pagos directos para inversiones y capital, y que el Fondo sea gestionado directamente por la Comisión; considera que el dinero debe ir a programas dentro del presupuesto de la Unión, que cuenten con la plena supervisión y participación del Parlamento”.*

- Asimismo, el Parlamento Europeo pide una *“reforma del sistema de recursos propios de la Unión, incluyendo la introducción de una cesta de nuevos recursos propios; reafirma su posición, tal como figura en el informe provisional del MFP, respecto a la lista de posibles candidatos para los nuevos recursos propios: una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, la fiscalidad de los servicios digitales, un impuesto sobre las transacciones financieras, los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión, la contribución de los plásticos y un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono”*.

En esa línea, se recuerda a los Estados miembros que si no quieren aceptar la creación de nuevos recursos propios de la Unión Europea, garantizar un Marco Financiero Plurianual viable requerirá que aumenten sus contribuciones directas basadas en la renta nacional bruta.

¿Qué es el Marco Financiero Plurianual (MFP)?

El Marco Financiero Plurianual (MFP) establece los límites de gasto de la UE; es, por así decirlo, el presupuesto de la Unión a largo plazo, un presupuesto que debe respetar el equilibrio entre ingresos y gastos. Como es lógico, un presupuesto anual de la UE no puede desbordar el Marco Financiero Plurianual. En la actualidad, se está debatiendo el MFP 2021-2027. El futuro del fondo de recuperación, tal y como está planteado en todas las propuestas mencionadas, depende del presupuesto.

¿Cómo se aprueba el MFP? Antes de que expire el MFP en curso, la Comisión Europea presenta la propuesta de un nuevo Reglamento de MFP. En ese momento, comienzan unas duras negociaciones, se debaten cambios en las cifras y los Estados miembros, por unanimidad, deben llegar a un acuerdo en el Consejo. El Parlamento Europeo no puede modificar la propuesta que le llegue, pero sí aprobarla o rechazarla; sin su visto bueno no se puede aprobar el MFP.

Precisamente, **la Eurocámara se agarra a esa posibilidad** en la resolución citada anteriormente. Así, **amenaza** con rechazar el presupuesto de los próximos siete años si el fondo contra la pandemia no es ambicioso y no cumple con sus objetivos. En la resolución del 15 de mayo el Parlamento *“alerta a la Comisión contra la presentación de un MFP revisado en el que el plan de recuperación sea financiado en detrimento de programas existentes y futuros; alerta a la Comisión contra la tentación de crear instrumentos presupuestarios sin la participación del Parlamento y [...] recuerda la posibilidad que ofrece el artículo 324 del TFUE en este sentido; manifiesta su determinación de rechazar cualquier propuesta que no cumpla estos estándares; recuerda que el Parlamento no dará su aprobación al MFP sin un acuerdo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión”*.

No obstante, he de decir que, seguramente, por las experiencias del pasado, en el resto de instituciones europeas estas amenazas del Parlamento Europeo no suenan muy creíbles.

Volviendo a la resolución, el último reproche considerable del Parlamento a la Comisión es a cuenta de los polémicos multiplicadores, ya utilizados en el Plan Juncker. Así, con el objetivo de “*preservar la credibilidad de la Unión*”, los eurodiputados alertan “*a la Comisión contra la utilización de ingeniería financiera y multiplicadores dudosos para anunciar cifras ambiciosas*”.

Preocupa que, como en el pasado, la Comisión anuncie cifras a bombo y platillo que luego no lleguen a la economía real. En parte, la problemática reside en dar por hecho el cumplimiento de previsiones demasiado optimistas de movilizaciones de inversión privada. Este artículo ¹⁵ explica el fenómeno con precisión, está escrito en el momento en el que se filtraron borradores que manejaba la Comisión antes de presentar su propuesta definitiva.

¹⁵ “El milagro de los panes y los peces: Bruselas y los ‘números mágicos’ del covid”. Nacho Alarcón. *El Confidencial*. 2/5/2020

3. Propuesta del eje franco-alemán



Francia y Alemania han estado distanciadas desde el inicio de las negociaciones sobre la respuesta de la UE a la crisis del coronavirus.

Por un lado, Francia defendía fórmulas que no aumentasen demasiado el endeudamiento de los Estados y apostaba por una mayor implicación de la UE en esta crisis. En esa línea, Emmanuel Macron firmó una carta ¹⁶ el 25 de marzo junto con primeros ministros de España, Portugal, Italia, Grecia, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda y Eslovenia proponiendo *“trabajar en un instrumento de deuda común emitida por una institución europea para obtener fondos en el mercado”*.

Por otro lado, la canciller alemana, Angela Merkel, era más reacia al ímpetu reformista, aunque no compartía la cerrazón ni las formas de los cuatro frugales –Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca–. El clima de opinión en las élites políticas y económicas en Alemania es distinto al de la crisis anterior, hasta nuestro viejo conocido Wolfgang Schäuble apoya más transferencias a los Estados, frente a la idea de los préstamos para afrontar esta recesión.

¿Qué proponen Francia y Alemania? ¹⁷

Medio billón de euros en forma de subvenciones a los Estados, un gran gasto público encuadrado dentro del Marco Financiero Plurianual. Ese medio billón serían *“gastos presupuestarios de la UE para los sectores y regiones más afectados, de acuerdo con los programas presupuestarios de la UE y en línea con las prioridades europeas”*.

Para financiar este plan, proponen que **la Comisión Europea acuda a los mercados**, es decir, lo que a lo largo de este informe hemos bautizado como “deuda comunitaria”, mecanismo que, con matices, es el mismo de las anteriores propuestas –la española y la del Parlamento–, aunque la española puntualizaba que esta deuda sería sin vencimiento –perpetua–.

¹⁶ La carta de estos nueve líderes europeos se puede encontrar [aquí](#).

¹⁷ La propuesta franco-alemana se puede encontrar en este enlace: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>

Otros puntos importantes del documento son:

- *“Imposición mínima efectiva en la UE con una imposición justa de la economía digital preferiblemente basada en el trabajo de la OCDE, y estableciendo una base común del impuesto de sociedades”.* Aviso a paraísos fiscales.
- *“Estándares europeos comunes para la interoperabilidad de los datos de salud (por ejemplo, armonizar la metodología para tener estadísticas comparables sobre casos en epidemias)”*
- *“Reforzar la convergencia social y acelerar el debate sobre salarios mínimos europeos adaptados a las situaciones nacionales”.*
- *“Ajustar la estrategia industrial de la Comisión a la recuperación y, en particular, modernizar la política europea de competencia acelerando la adaptación de las ayudas estatales y las normas de competencia”.* Miremos este punto –algo ambiguo, eso sí– con desconfianza. Hay quien piensa que donde dicen “modernizar” se refieren a “relajar”, y que donde pone “adaptación” se refieren a “permisividad”. Esto entronca con el polémico debate sobre los “campeones europeos” y las normas de competencia.
- *“Este apoyo de recuperación [...] se basará en un claro compromiso de los Estados miembros de seguir políticas económicas sólidas y una ambiciosa agenda de reformas”.* En esas palabras pueden caber muchas posibilidades de condicionalidad macroeconómica.

Francia y Alemania proponen este Fondo de Recuperación de medio billón en subvenciones o transferencias como un extra al presupuesto, pero para el monto total del paquete de recuperación se debería añadir el resto de mecanismos a disposición –préstamos–, por lo que la cifra sería mayor.

Se vislumbra que la pista de aterrizaje de los acuerdos pasa por un acercamiento entre Francia y Alemania que haga que los países que orbitan alrededor de ellos abandonen posturas maximalistas. Veremos qué sucede, porque aunque es cierto que esta propuesta allana el terreno hacia el pacto final, hoy en día un acuerdo del eje franco-alemán no es sinónimo de acuerdo a nivel europeo.

Por lo pronto, [una gran parte del empresariado neerlandés ve con buenos ojos la propuesta](#) y se ha distanciado de su Gobierno.

4. Propuesta de los cuatro frugales: Países Bajos, Suecia, Austria y Dinamarca



El grupo de los “*frugal four*” está formado desde mucho antes de la pandemia. A principios de año, su objetivo era empujar el presupuesto de la Unión, frente al grupo de los “amigos de la Cohesión” –formado por el sur y el este–. Dichas negociaciones fracasaron, la discusión sobre el MFP 2021–2027 sigue pendiente y ahora se reanuda con la novedad de que un virus nos ha atacado, provocando una crisis económica que merece una respuesta presupuestaria.

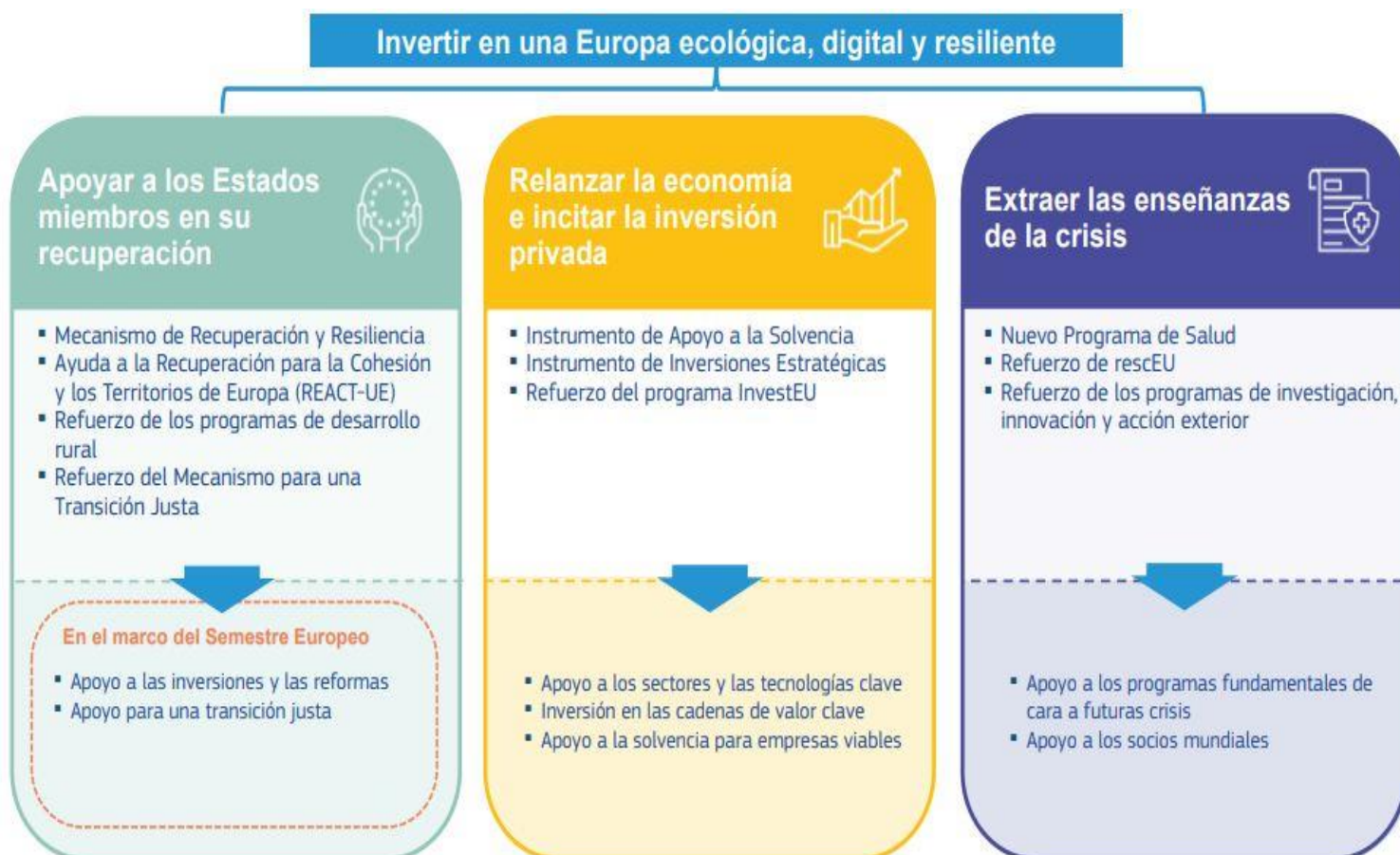
El 23 de mayo, los cuatro frugales reaccionaron al plan franco-alemán presentando un “*non paper*”¹⁸ en el que señalan que su “*posición sobre el Marco Financiero Plurianual no ha cambiado*”. Asimismo, para afrontar la crisis del coronavirus, proponen crear un fondo de recuperación basado exclusivamente en **préstamos** favorables a los Estados que debería clausurarse después de 2 años. Nada de transferencias o subvenciones.

No se aportan cifras porque consideran que todavía es muy pronto como para evaluar correctamente el impacto de la crisis.

¹⁸ El documento se puede encontrar enlazado dentro de esta noticia: <https://www.politico.eu/article/frugal-four-propose-loans-for-loans-approach-to-coronavirus-recovery-fund/>

5. La propuesta de la Comisión Europea

La propuesta de la Comisión Europea, bautizada como *Next Generation EU*, fue presentada el día 27 de mayo de 2020. Consiste en un Fondo de Recuperación de **750.000 millones de euros**. Siguiendo la estela de propuesta franco-alemana, de esos 750.000 millones, medio billón sería en concepto de transferencias a los Estados; los 250.000 millones restantes serían préstamos. La Comisión Europea divide *Next Generation EU* en tres pilares:



Fuente: Comisión Europea

Fuente: Comisión Europea

Tres puntos a los que debemos prestar especial atención:

1. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Es el apartado más grande de la propuesta: 560.000 millones de euros. De estos 560.000 millones, 310.000 M serían transferencias y 250.000 M préstamos. Para acceder a estos fondos los Estados tendrían que presentar proyectos de reformas en línea con las prioridades del Semestre Europeo y los planes nacionales integrados de energía y clima. Según las estimaciones oficiales¹⁹, el Estado español sería el 2º mayor receptor de transferencias, solo superado por Italia y recibiendo casi el doble que el 3º.

¹⁹ Anexo I de la [COM/2020/408 final](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/408/final) (28/5/2020)

2. Instrumento de Ayuda a la Solvencia

Contaría con 31.000 millones de euros con los que la Comisión pretende movilizar hasta 300.000 millones con la asistencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que trabajará con fondos, bancos de desarrollo, instituciones como el ICO y Vehículos de Propósito Especial (SPV). Este instrumento busca apoyar a empresas que fueran solventes a finales de 2019 y que ahora corran peligro. No podrá recibir ayuda cualquier empresa, solo aquellas solventes antes del *shock* económico del COVID-19 que ahora no tengan otra vía de financiación posible, las que ya tienen acceso a financiación quedan excluidas.

3. Nuevo Programa de Salud EU4Health

La Comisión propone crear un nuevo programa independiente, con un presupuesto de 9.400 millones de euros. Inversión en prevención, preparación frente a situaciones de crisis, suministro de medicamentos y equipos vitales a largo plazo.

¿Cómo se financiaría *Next Generation EU*? ²⁰

*“A fin de reunir los fondos necesarios para Next Generation EU, se elevará temporalmente el límite máximo de recursos propios al 2 % de la renta nacional bruta de la UE. De ese modo, la Comisión podrá valerse de la extraordinaria solidez de su calificación crediticia para **tomar a préstamo 750.000 millones EUR en los mercados financieros** y destinarlos a Next Generation EU.*

*Los fondos obtenidos deberán reembolsarse mediante los futuros presupuestos de la UE, no antes de 2028 ni después de 2058. Para que pueda hacerse de manera justa y compartida, la Comisión propondrá una serie de **nuevos recursos propios**. Podría tratarse, por ejemplo, de un nuevo recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión, un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y un recurso propio basado en las actividades de las grandes empresas. Asimismo, podría contemplarse un nuevo impuesto digital, partiendo de la labor realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La Comisión apoya activamente los debates dirigidos por la OCDE y el G20, y está dispuesta a actuar si no se alcanza un acuerdo mundial. A lo anterior se suman las propuestas de la Comisión relativas a los recursos propios basados en un impuesto sobre el valor añadido simplificado y los plásticos no reciclados.”*

Es decir, la Unión Europea, en conjunto, se estaría endeudando para financiar este programa – lo que a lo largo del informe hemos denominado “deuda comunitaria”–. La apuesta de la Comisión por retrasar la amortización corresponde a tener más tiempo para aprobar nuevas fuentes de ingresos, avanzando en la integración fiscal europea, pero sin llegar a completarla.

²⁰Comunic. Comisión: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

Next Generation EU estaría incorporado al presupuesto como un refuerzo de 750.000 millones de euros pero no durante toda la vigencia del Marco Financiero Plurianual, sino solo durante cuatro años, entre 2021 y 2024, ambos incluidos.

Breve comentario personal

De momento, estamos a la espera de conocer el desarrollo y el recorrido de la propuesta. Como reza un viejo refrán anglosajón, el diablo puede estar en los detalles. En ese sentido, se debe señalar un riesgo. Pese a que la propuesta de la Comisión sea muy interesante, el caballo de batalla estará en la condicionalidad del plan. El peligro es que un Estado pueda perder acceso a los fondos si incumple las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Ya en el pasado, aunque la decisión final fuese cuestión de voluntad política, legislación en mano, fondos de la política de cohesión podían ser suspendidos por tener déficits públicos excesivos en virtud del artículo 23.9 del Reglamento 1303 / 2013.

Actualmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se encuentra suspendido con el objetivo de que los Estados no se vean limitados para hacer frente a la pandemia. No obstante, se trata de una suspensión temporal –se activó la cláusula de escape–. No sabemos en qué momento se reactivarán las normas del PEC. Desde luego, todo actor político con una agenda social para la actual crisis debería tener presente el **riesgo de que el PEC se reactive durante la vigencia del *Next Generation EU* –o del programa que se termine aprobando– y que esa reactivación afecte al acceso de los Estados a los fondos**. De todas formas, estamos hablando de futuribles, advertir de este riesgo no significa que vaya a pasar, aunque es una posibilidad.

La política social no está reñida con mantener una cierta estabilidad presupuestaria a largo plazo ni con la sostenibilidad de las finanzas –en el buen sentido de las palabras–; pero no debemos olvidar el contexto: estamos en medio de una guerra contra el coronavirus. Inevitablemente, el déficit público se va a disparar en los próximos años, como es lógico. El PEC va a ser incumplible, si es que no lo era antes. Ya habrá tiempo para planes de ajuste más adelante, ahora no es el momento. Con el objetivo de no ahogar el crecimiento económico, algunos analistas, como Marco Protopapa ²¹, de J.P. Morgan, sopesan un restablecimiento tardío de las reglas presupuestarias europeas –continuar 5 o 6 años con la suspensión–.

El rol de la Comisión Europea:

Pese a su actuación positiva para poner sobre la mesa medidas a muy corto plazo, recogidas en la 1ª parte de “La Unión Europea ante la crisis del coronavirus”, se debe señalar una crítica sobre la discusión de las medidas a medio-largo plazo.

²¹ “A first look at fiscal dynamics in the Euro area after COVID-19: the case for a shift in the fiscal governance system”. Marco Protopapa. *SUERF Policy Note Issue No 173*, June 2020

La Comisión Europea de Ursula von der Leyen ha perdido la oportunidad de lanzar la primera propuesta y orientar el debate; podría haber lanzado una propuesta muy ambiciosa inicialmente, a sabiendas de que después será rebajada –como toda propuesta– tras su paso por el Consejo. También habría sido interesante forjar una alianza con el Parlamento Europeo, pactando una propuesta conjunta con la que acudir, en posición de fuerza, a la negociación con los Estados; el Parlamento era proclive a esta estrategia. La Comisión no ha ejercido de contrapeso del Consejo, sino que ha estado demasiado atenta a las capitales de los Estados.

En realidad, esta actuación es coherente con la forma en la que von der Leyen llegó a la presidencia de la Comisión Europea: gracias a prescindir del sistema de “*spitzenkandidaten*”, algo totalmente legal pero cuestionable desde algunas posiciones políticas, si bien es cierto que el sistema también tiene sus puntos débiles. **El fenómeno de fondo es la tendencia al intergubernamentalismo en la Unión Europea**, que en sus posiciones más extremas buscaría una Comisión reducida a un mero “brazo técnico” de la UE, es decir, una Comisión menos “política”.

¿En qué punto estamos? / Conclusiones y sugerencias

Estamos en medio de unas duras negociaciones. Existe un riesgo de que el tamaño del fondo para la reconstrucción se vea reducido, sea insuficiente y no esté a la altura de las circunstancias que estamos viviendo. Podrían sucederse nuevas propuestas cada vez menos ambiciosas. Un enfoque de recuperación basada especialmente en préstamos a los Estados, por bajo que sea el tipo de interés, aumentará el ya abultado endeudamiento nacional.

Asimismo, al margen del tamaño del fondo, se está jugando **la batalla de la condicionalidad**. Es normal que la Comisión establezca unos controles y unas prioridades de inversión –de acuerdo con los ejes que definió para la legislatura: transición ecológica y digitalización, entre otros–; precisamente lo que se quiere evitar es prestar y regalar dinero sin mirar a dónde va a parar. Cuestión distinta sería la concesión de préstamos y subvenciones a condición de que los Estados efectúen reformas estructurales concretas. Por el momento, la Comisión no quiere imponer como tal sus recetas a los Estados, sino que ha propuesto dejar en manos de estos el diseño de los proyectos, pero esta idea no termina de calar en algunas capitales europeas, más partidarias de endurecer la condicionalidad. Por otro lado, condicionalidad económica aparte, en este debate no son pocas las voces que señalan que una condición para acceder a las ayudas debería ser el respeto al Estado de Derecho, pero ello podría llevar a un veto de Hungría o Polonia a la creación del fondo.

En cualquier caso, habrá que ver qué margen de libertad a los Estados se permite finalmente, ya que según qué interpretación se haga algunos proyectos se podrían argumentar como alineados con las prioridades del Semestre Europeo o no; unas prioridades que se refieren a importantes problemas de los países pero que, dependiendo de cómo se mire, en el pasado podían abrir la puerta a debates tabú –en España, las pensiones–, [véanse informes preparatorios, o [febrero 2020](#) vs [mayo 2020](#) tras su paso por varias instituciones]. Por lo pronto, como señala Federico Steinberg ²², en las bases establecidas por la Comisión en su propuesta inicial cabría casi todo y el hipotético fondo daría un **impulso reformista** en nuestro país; así, se podrían financiar proyectos como la digitalización de la educación, la adaptación de infraestructuras al cambio climático, un aumento de inspectores fiscales, una mejora del sistema de salud, la modernización de la administración... Los desembolsos irían llegando según se vayan aprobando e implementando los proyectos.

Hay rumores de que para superar el veto de los frugales se ofrecerán cheques de descuento de sus aportaciones al presupuesto de la Unión –son cuatro de los contribuyentes netos– y/o que la validación, revisión y control de los proyectos antes de los desembolsos pase por el Consejo, restando peso a la Comisión. Esto último, en mi humilde opinión, no es deseable, ya que se podría introducir un elemento de confrontación política entre Estados miembros en el Consejo que dé lugar a bloqueos; en contraste con el control único de la Comisión, aparentemente más técnico, más ágil y menos duro.

²² “Algunos apuntes sobre el fondo de recuperación europeo”. Federico Steinberg. *Real Instituto Elcano*. 4/6/2020

Antes de lanzar campanas al vuelo, hay que aclarar que **no estamos viviendo un “momento Hamilton”**, para emular aquello falta mucho; pero, de aprobarse la propuesta de la Comisión Europea, estaríamos ante el mayor paquete de estímulo fiscal en la historia de la UE. De todos modos, la propuesta de la Comisión no es más que eso, una propuesta, que no ha sido aprobada; habrá cambios, falta mucho por debatir. El mes de julio se prevé duro; los líderes europeos se reunirán presencialmente para negociar, dejando de lado el frío formato de la videollamada, utilizado hasta ahora en esta crisis.

El Banco Central Europeo no solo está evitando que –de momento– las primas de riesgo se disparen, también está aportando su visión en el debate, presionando en favor de un fondo de recuperación ambicioso. Esto es coherente con las habituales reivindicaciones de la institución: una política fiscal más activa que complemente a la política monetaria y alivie la carga del BCE como único instrumento contracíclico de política económica.

Por su parte, el Parlamento Europeo sigue reclamando su espacio. A sus ya mencionadas muestras de unidad hay que añadir una [reciente carta](#) al Consejo Europeo, recordando la propuesta de la Eurocámara. La carta la firman cinco grupos parlamentarios: popular, socialdemócrata, liberal, verde e izquierda unitaria.

La negociación del presupuesto para los próximos siete años se prevé dura. Es probable una reducción en la Política Agraria Común (PAC), siempre interesante para España, a cambio de avances en la negociación del fondo para luchar contra los efectos económicos del coronavirus. Aunque en ese sector, al margen de dicha negociación, se debe señalar que recientemente se ha aprobado una nueva ayuda directa del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER).

Por otro lado, si hablamos del mercado único, uno de los pilares de la UE, debemos señalar la **adulteración de la competencia que se está dando como consecuencia del levantamiento temporal de la prohibición de otorgar ayudas de Estado a empresas**. Dicha prohibición, introducida en el Tratado de Roma de 1957, es clave para el buen funcionamiento del mercado único. Como los Estados afrontan esta crisis con distinta capacidad de respuesta ²³, unos podrán salvar a más empresas que otros, esto ya está pasando. En última instancia, se podría dar el absurdo de que empresas alemanas ineficientes desplacen a empresas españolas o italianas eficientes simplemente porque sus Estados tenían diferente capacidad financiera.

Para tratar de evitar esa situación, la Comisión busca compensar las distorsiones del mercado único en el que compiten las empresas con el Instrumento de Apoyo a la Solvencia, incluido en su propuesta *Next Generation EU*. Este nuevo instrumento se complementa con el capital propio del Banco Europeo de Inversiones. ¿Será suficiente?

A la hora de negociar, utilizar un argumento técnico como el de las distorsiones en el mercado único es mucho más eficaz que los mensajes emocionales y las llamadas a la solidaridad, un concepto que en términos morales puede tener distintas interpretaciones. España ha tomado nota de ello con el paso de las semanas y desde que puso énfasis en esta cuestión los nórdicos

²³ Véanse los datos recopilados por Bruegel: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>

y frugales son algo más receptivos. No es solo cuestión de solidaridad con los Estados miembros más afectados, sino de interés común. Los argumentos basados en el interés general de la Unión siempre son más poderosos.

Tampoco faltan voces en este debate que nos invitan a analizar el diseño del euro y la **economía continental en su conjunto**. En palabras de la economista Lidia Brun ²⁴ : *“Los desequilibrios son cosa de dos, sin déficits periféricos, no hay superávits en el centro económico”*.

Volviendo a aquello del “buen funcionamiento del mercado único”, **esta crisis debería ser una oportunidad para avanzar en la unión fiscal**, sin ella no habrá “buen funcionamiento”. Sin más integración en ese sentido el mercado único mantendrá los agujeros por los que se escapan agentes privados que se benefician del mismo. La propuesta de la Comisión Europea pone el foco en este tema, sugiriendo nuevas figuras impositivas para aumentar los recursos propios y afrontar mejor el impacto económico de la lucha contra la pandemia; aunque podría ser más ambiciosa, mencionando directamente la armonización del impuesto de sociedades –cuyo problema no es solo de tipos muy bajos en algunos países, sino también de estructura del impuesto y de divergencia en las definiciones–.

Hoy en día los beneficios societarios se mueven libremente entre los Estados de la UE sin tener que afrontar un marco impositivo común y con la ventaja de poder trasladarse a aquel Estado que presente una fiscalidad más flexible y ventajosa. En mi opinión, al proceso de integración europea le falta dotarse de contrapesos suficientes como para que los beneficios privados que genera ese libre mercado puedan ser redistribuidos y sometidos a una tributación común. Necesitamos una fiscalidad del siglo XXI, eliminando esa competencia a la baja entre socios europeos de la que se benefician gigantes como Amazon o Facebook. La libre circulación de capitales sin la armonización del impuesto de sociedades es un saco roto por el que se nos escapa mucho dinero. Esa armonización podría ser compatible con una cierta libertad para los Estados de fijar, a partir de un nivel mínimo del que no deberían bajar, el tipo de gravamen que consideren. En esa línea, cabe recordar que el IVA ya está armonizado, hacer lo mismo con el impuesto de sociedades no sería descabellado.

Aunque no es el método ideal, como plan B, podría plantearse la posibilidad de iniciar **cooperaciones reforzadas –procedimiento recogido en el Título IV del TUE–**. La cooperación reforzada requiere un mínimo de nueve países dispuestos a colaborar más estrechamente en la Unión Europea. ¿Cuál sería el resultado? Una Europa a varias velocidades. Aquellos que rechazasen participar de la cooperación reforzada siempre tendrían la puerta abierta para incorporarse en el futuro.

²⁴ “Escenarios de futuro: Lidia Brun”. *Instituto de Estudios Culturales y Cambio Social*. 29/3/2020
<https://www.ieccs.es/2020/03/29/escenarios-de-futuro-lidia-brun/>

En palabras de Ignacio Molina y Federico Steinberg ²⁵: *“Si no se llega al ideal de la toma de decisiones fiscales por mayoría cualificada en materia tributaria, que es a lo que España debería aspirar [...], cabe la posibilidad de una cooperación reforzada que excluya a países que no cooperen. Aquí, Alemania está en el bando de España, Italia y Francia, e Irlanda está en deuda por la solidaridad mostrada por la Unión durante el Brexit”*.

Siguiendo con la idea de la cooperación reforzada, en marzo y abril, analistas como Gabriel Moreno ²⁶ sugirieron explorar esta vía en vista de la negativa de algunos Estados miembros a asumir riesgos conjuntamente. Desde esas fechas hasta ahora, las cosas han cambiado pero si –en el peor de los casos– la negociación por la emisión conjunta de deuda pública encallase o fuese poco satisfactoria como plan B se podría intentar una cooperación reforzada para emitir una suerte de “bonos mediterráneos” o “bonos del sur”, aunque –todo sea dicho– de poco servirían si el BCE no se compromete a comprarlos en el mercado secundario. En esa línea, se podría trabajar sobre el acuerdo de los nueve países que ya en una [carta del 25 de marzo](#) hablaron de un “instrumento de deuda común”. La carta la firmaron España, Portugal, Italia, Grecia, Francia, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Eslovenia. Por ello, siguiendo con la hipótesis, igual sería mejor hablar de “bonos occidentales”, habida cuenta de que los firmantes fueron casi todos son los países más al oeste de la UE, lo que debería servir para cuestionarnos hasta qué punto podíamos fijar el marco en una disputa norte– sur. Ese grupo de nueve países podría variar y ser más amplio ahora. De todas formas, la cooperación reforzada no parece la solución ideal y habría que esquivar obstáculos de índole jurídica.

Volviendo a la cuestión del fondo que debería otorgar transferencias a los Estados para reconstruir sus economías dañadas por la pandemia, **de nada sirve que España presione en esa dirección si luego no utilizamos los fondos**. Este comentario es pertinente, ya que tenemos un historial de desperdicio de fondos, que no se llegan a ejecutar en el periodo previsto por distintas causas.

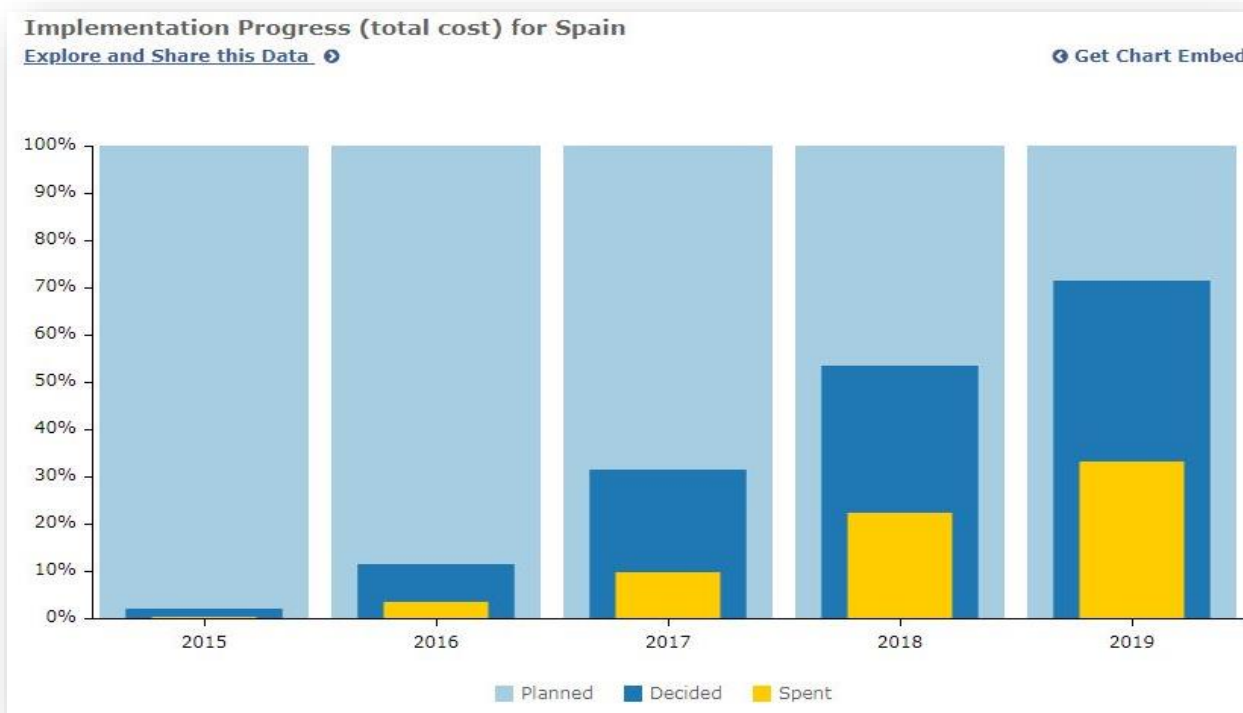
Como recuerda Serafín Pazos-Vidal ²⁷, *“España ha tenido enormes dificultades para gastar incluso la mitad de los 40.000 millones de euros de los fondos estructurales asignados entre 2014 y 2020”*. Esto supone un daño a la credibilidad de España en la Unión Europea. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de gasto de los fondos europeos en años pasados.

²⁵ “Influencia (y debilidad) de la política europea de España en tiempos de pandemia: del diagnóstico a las propuestas”. Ignacio Molina y Federico Steinberg. *Real Instituto Elcano*. 28/4/2020

²⁶ “¿MEDE o Eurobonos? La solidaridad europea ante la crisis del coronavirus”. Gabriel Moreno González. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. 15/4/2020

“La hora de la cohesión europea”. Gabriel Moreno González. *El País*. 30/3/2020

²⁷ “React–EU and reality”. Serafín Pazos-Vidal. *Agenda Pública*. 17/6/2020



Fuente: Comisión Europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES>

En sus primeros años de pertenencia a la Unión Europea, España dedicó los fondos europeos especialmente a la mejora de infraestructuras y al capital físico. Esta vez, todo apunta a que los esfuerzos deben ir dirigidos, en gran parte, al capital humano –formación, productividad...– para contribuir a transformar la economía española, modernizándola de acuerdo con los retos que se vislumbran en el futuro.

Estamos viviendo un momento histórico. El coronavirus –y todo lo que conlleva– representa un desafío que no se puede gestionar exclusivamente desde los límites del Estado – Nación. Nos movemos en la incertidumbre y es complicado aventurar cuánto caerá el PIB o cuándo se recuperará la economía. En este informe he tratado de hacer una radiografía de la situación política en la Unión Europea entre abril y junio de 2020, intentando prestar atención a varias aristas del problema, buscando integrar varias visiones pero sin olvidar que, en tanto que español, puedo estar condicionado por mi entorno y que mi nacionalidad influya en mi visión de la Unión Europea –“yo soy yo y mis circunstancias”, que diría Ortega y Gasset–.

En vez de caer en relatos existencialistas y en discusiones binarias sobre UE sí / UE no, diría que deberíamos tender hacia el debate sobre qué tipo de Unión Europea queremos, un debate que creo que esta crisis está acelerando. El no querer avanzar más en la integración europea, posicionamiento legítimo como cualquier otro, no puede ser tildado rápidamente de euroescepticismo. No obstante, en vista del actual contexto internacional, una vez estamos subidos en este barco se deben exigir razones de peso a aquellos más reacios a avanzar en la integración. Así, la UE sería como una bicicleta, si dejas de pedalear, pierdes el equilibrio y caes.

Bibliografía:

- “¿MEDE o Eurobonos? La solidaridad europea ante la crisis del coronavirus”. Gabriel Moreno González. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. 15/4/2020
- “¿Metedura de pata o vía libre para que otros metan la mano?” Juan Torres López. *Público*. 23/4/2020
- “A first look at fiscal dynamics in the Euro area after COVID-19: the case for a shift in the fiscal governance system”. Marco Protopapa. *SUERF Policy Note Issue No 173, June 2020*
<https://www.suerf.org/policynotes/14499/a-first-look-at-fiscal-dynamics-in-the-euro-area-after-covid-19-the-case-for-a-shift-in-the-fiscal-governance-system>
- “Algunos apuntes sobre el fondo de recuperación europeo”. Federico Steinberg. *Real Instituto Elcano*. 4/6/2020
- “El Constitucional alemán y las costuras de la UE”. Enrique Feás. *Vozpópuli*. 8/5/2020
- “El milagro de los panes y los peces: Bruselas y los ‘números mágicos’ del covid”. Nacho Alarcón. *El Confidencial*. 2/5/2020
- “El Tribunal Constitucional alemán y su ‘fuego amigo’ sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE”. Araceli Mangas Martín. *Real Instituto Elcano*. 18/5/2020
- “Escenarios de futuro: Lidia Brun”. *Instituto de Estudios Culturales y Cambio Social*. 29/3/2020
<https://www.ieccs.es/2020/03/29/escenarios-de-futuro-lidia-brun/>
- “Experts warn against using EU budget for COVID-19 recovery plan”. Beatriz Ríos. *Euractiv*. 23/4/2020
<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/experts-warn-against-using-eu-budget-for-covid-19-recovery-plan/>
- “Frugal four’ propose ‘loans for loans’ approach to coronavirus recovery fund”. Melissa Heikkilä and Hans von der Burchard. *Politico*. 23/5/2020 <https://www.politico.eu/article/frugal-four-propose-loans-for-loans-approach-to-coronavirus-recovery-fund/>
- “Influencia (y debilidad) de la política europea de España en tiempos de pandemia: del diagnóstico a las propuestas”. Ignacio Molina y Federico Steinberg. *Real Instituto Elcano*. 28/4/2020
- “La hora de la cohesión europea”. Gabriel Moreno González. *El País*. 30/3/2020
- “Las razones de un no rotundo al MEDE”. Agustín José Menéndez, Marco Dani. *Revista Contexto*. 3/4/2020
- “Por qué España no debe pedir un préstamo del MEDE”. Clara Irueste. *Blog New Deal*. 16/4/2020
- “React–EU and reality”. Serafín Pazos–Vidal. *Agenda Pública*. 17/6/2020
- “Regalo alemán para Hungría y Polonia: implicaciones políticas de un fallo económico”. Nacho Alarcón. *El Confidencial*. 7/5/2020
- “The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus” Julia Anderson, Enrico Bergamini, Sybrand Brekelmans, Aliénor Cameron, Zsolt Darvas, Marta Domínguez Jiménez, Catarina Midões. *Bruegel*.
<https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>
- “The merits of Spain’s proposed recovery fund are irrefutable”. *Financial Times*.
<https://www.ft.com/content/69b90ec0-83d5-11ea-b872-8db45d5f6714>
- “The missing profits of nations”. Gabriel Zucman, Thomas Tørsløv, Ludvig Wier. <https://missingprofits.world/>

- “Time for the EU to close its own tax havens”. Alex Cobham, Javier Garcia-Bernardo. *Tax Justice Network*, 4/4/2020
- “Una taxonomía de los eurobonos”. Jonás Fernández. *El País*. 8/4/2020
- Actualización Programa de Estabilidad 2020. Gobierno de España 1/4/2020
<https://www.lamondcloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2020/010520programa-estabilida.aspx>
- COM(2020) 456 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>
- Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre España 2020, que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2020: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al reglamento (UE) n.º 1176/2011 com(2020) 150 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0508&from=EN>
- Entrevista a Luuk Van Middelaar en *El Confidencial*. 14/4/2020
https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-14/el-filosofo-de-moda-en-bruselas-coronavirus_2542499/
- Informe de la Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales (TAX3) del Parlamento Europeo. 2019
- *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility* [COM/2020/408 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/COM/2020/408%20final) (28/5/2020)
- Propuesta franco-alemana: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-reliance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>
- Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. COM(2020) 509 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf (Semestre Europeo)
- Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=es> (20/12/2013)
- Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=EN> (programa SURE)
- Resolución Parlamento Europeo 15/5/2020: Nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_ES.pdf
- Sentencia del Tribunal Constitucional alemán:
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>