

03|2021

INFORME LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 03|2021

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 03|2021

LA GOBERNANZA
ECONÓMICA DE
LA UNIÓN EUROPEA

EL IMPACTO DE
LA PANDEMIA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 811-2021

Colección Informes

Número 03/2021

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, noviembre de 2021

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado
en la sesión ordinaria del Pleno del día 27 de octubre de 2021.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-403-6

Imprime

SG Servicios Gráficos, S.L.

Sesión ordinaria del Pleno de 27 de octubre de 2021

INFORME 03|2021 LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA



ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PANDEMIA EN LA UNIÓN EUROPEA	13
CAPÍTULO II. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA PANDEMIA. EFECTOS SOBRE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL	22
1. LA TOMA DE DECISIONES DURANTE LA PANDEMIA	24
2. POLÍTICA FISCAL EXPANSIVA PARA FRENAR LA CRISIS E IMPULSAR LA RECUPERACIÓN	31
2.1. Respuesta fiscal de emergencia de los Estados miembros con el apoyo de la Unión Europea	31
2.2. Impulso fiscal europeo basado en la inversión pública: el <i>Next Generation EU</i> (NGEU)	37
2.3. Implicaciones para la integración fiscal de la Unión Europea: principales debates	42
3. HACIENDO FRENTE A LA PANDEMIA DESDE LA POLÍTICA MONETARIA. APUESTA POR LA INTEGRACIÓN FINANCIERA	49
3.1. La actuación del BCE ante la pandemia	49
3.2. Avanzar en la Unión Bancaria como elemento clave para asegurar la integración financiera	55
4. TENSIONES Y RIESGOS PARA EL MERCADO INTERIOR	63
5. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GOBERNANZA: HACIA UNA RECUPERACIÓN INCLUSIVA	72
CAPÍTULO III. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE INVERSIÓN PARA LA RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	80
1. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	81
2. LOS PANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS	88

CAPÍTULO IV. LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO MARCO GEOPOLÍTICO POST CRISIS	97
1. LA SALIDA EFECTIVA DEL REINO UNIDO	100
2. LA SOBERANÍA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN	104
3. IMPACTO SOBRE LAS MIGRACIONES. NUEVO PACTO EUROPEO	114
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	118

INTRODUCCIÓN

El contexto en el que se sitúa el presente Informe de Gobernanza es totalmente distinto a los anteriores¹. La pandemia ha supuesto una disrupción sin precedentes en las economías y en las vidas de la población europea y, aunque indudablemente supone dirigir todos los esfuerzos a sentar las bases para promover una rápida recuperación económica, también ha puesto de manifiesto la existencia de problemas estructurales en la gobernanza económica de la Unión Europea que necesitan ser resueltos para dotar de estabilidad, resistencia y resiliencia al proceso de construcción europeo.

Más allá de las dificultades del propio proceso de toma de decisiones, con las que se encontró la Unión Europea en los primeros momentos de la crisis sanitaria, pronto se constató que la inexistencia de políticas comunes de emergencia, las limitaciones del presupuesto comunitario y la falta de instrumentos con capacidad de estabilización no permitían articular una respuesta comunitaria de la envergadura necesaria. Esto obligó a alcanzar acuerdos sobre medidas decisivas y a definir instrumentos que permitiesen movilizar un apoyo financiero desde la Unión a los Estados miembros, con el objetivo de atajar una crisis que, aunque afectaba a todos los socios, ejercía un impacto asimétrico sobre sus economías y sus mercados de trabajo.

Los acuerdos alcanzados han permitido, entre otras cosas, articular una respuesta sanitaria común, apoyar a los Estados miembros, empresas y personas trabajadoras, concretar un plan de recuperación a medio plazo y plantear una estrategia de vacunación comunitaria.

Una parte importante de las soluciones adoptadas, de consolidarse, podrían suponer un salto cualitativo en la integración presupuestaria y política de la Unión Europea, destacando la puesta en marcha del plan de recuperación, *Next Generation EU* (NGEU), un programa europeo de gasto que será financiado con la emisión de deuda anclada al presupuesto comunitario y que irá destinado a financiar en los próximos años los programas de inversión pública de los Estados miembros.

NOTAS

- 1 Informe CES 3/2012, *La nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*; Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*; Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*; Informe CES 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*; Informe CES 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*; Informe CES 3/2019, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*.

Aunque el final de la crisis se vislumbra más cercano gracias a los avances realizados en el proceso de vacunación, se desconocen con certeza la magnitud y duración de la misma. Esta incertidumbre y la prolongación de la crisis podrían llegar a ahondar las brechas económicas y sociales ya existentes entre los distintos socios, lo que supondría un revés importante en el logro de una convergencia real intracomunitaria y en la consolidación de la cohesión social, elementos fundamentales de la construcción europea. La estrategia económica planteada por la Comisión pretende impulsar la recuperación de las economías a la vez que promueve la equidad y la justicia social, junto a la transición ecológica y digital, lo que va a suponer un reto para la gobernanza económica de la Unión Europea, teniendo en cuenta, además, que la vuelta a una senda de crecimiento sostenido será desigual, así como la incidencia de la propia crisis.

Por consiguiente, el momento resulta propicio para hacer balance de los avances realizados en la gobernanza económica y constituye una oportunidad para analizar los retos pendientes, como la mayor integración y equilibrio de la dimensión social y económica, con el fin de asegurar el futuro de la Unión Europea. Más que nunca, la Unión Europea, de forma conjunta, a través de sus instituciones y sus Estados miembros, deberá ser capaz de ejercer el liderazgo para afrontar los enormes desafíos actuales en los ámbitos sanitario, social, económico y climático. Está en examen el papel de la Unión como organización internacional de carácter supranacional y el propio futuro del proyecto europeo basado en los principios fundamentales de solidaridad y cooperación.

CAPÍTULO I

IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PANDEMIA EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea se enfrenta actualmente a una situación compleja e incierta a causa de la pandemia. La irrupción del COVID-19, declarada como pandemia en marzo de 2020, supuso una perturbación sin precedentes de una gravedad tal que obligó, en un momento en el que la Unión Europea todavía estaba recuperándose de la crisis financiera y de deuda, a afrontar una nueva crisis de magnitud y duración impredecible y con enormes costes económicos y sociales.

En los años inmediatamente anteriores a la irrupción de la pandemia, la Unión Europea ya venía reflejando una desaceleración en el ritmo de crecimiento, que respondía a algunos factores internos como la debilidad del sector industrial y manufacturero, la evolución específica de algunos Estados miembros como Alemania o Italia o la incertidumbre sobre las negociaciones del *brexít* y su impacto, pero también a otros externos, como el menor dinamismo de la economía y el comercio mundial ante la desaceleración de China y la vulnerabilidad de algunas economías emergentes con conflictos sociales latentes o las tensiones comerciales y geopolíticas. A ello se unía a principios de 2020 un contexto de incertidumbre global que caracterizaba la situación económica y que se vio bruscamente alterado con una nueva crisis a consecuencia de la pandemia.

El impacto sobre la actividad económica fue inmediato. Las medidas de confinamiento adoptadas para detener la expansión de la enfermedad afectaron negativamente a la economía por canales tanto de oferta (disrupción de las cadenas productivas globales y locales y cierre de actividades no esenciales), como de demanda, con una fuerte contracción del gasto de familias y empresas. Además, algunos sectores como los relacionados con el turismo, el transporte y el ocio, han acusado y siguen acusando un mayor impacto.

*Impacto inmediato
sobre la actividad
económica de la
Unión Europea...*

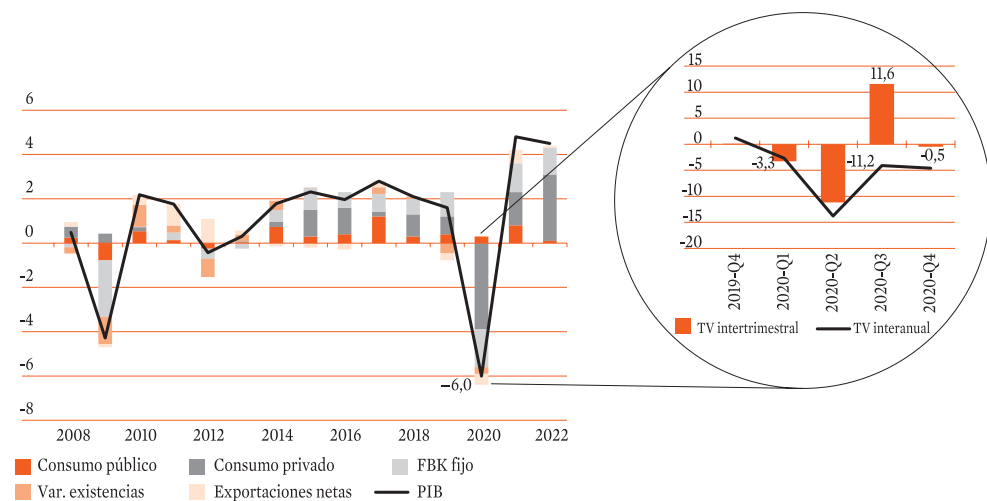
De hecho, el PIB experimentó una intensa contracción en 2020, que según las previsiones más recientes, de verano, de la Comisión Europea² fue del 6 por 100 para la UE-27 y del 6,5 por 100 en la zona euro, en términos interanuales, en torno a dos puntos por encima de la registrada en la crisis previa³ (gráfico 1). El impacto se

2 Comisión Europea, *Previsiones económicas de verano*, julio de 2021.

3 Estos datos, no obstante, reflejan una menor caída que la recogida en las previsiones de otoño de 2020, -7,4 y 7,8 respectivamente—, que ponen de manifiesto la elevada incertidumbre que ha venido condicionando el horizonte temporal en el corto plazo.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-27 Y CONTRIBUCIONES, 2008-2022*

(Tasa de variación intertrimestral e interanual en porcentaje)



* Dado que la desagregación por componentes solo está disponible en las previsiones de primavera y otoño de la Comisión Europea, por coherencia se han considerado los datos del PIB para el periodo 2020-2022 correspondientes a dichas previsiones y no a las de verano, que solo están disponibles para el PIB.

Fuente: Eurostat y Comisión Europea, *Previsiones de primavera*, 2021.

concentró sobre todo en el primer semestre ya que, a partir del verano y conforme se iban eliminando los confinamientos, se registró un fuerte repunte de la actividad. Sin embargo, una segunda ola de contagios en otoño y, sobre todo, el rebrote tras el periodo vacacional de Navidad, obligó a adoptar nuevas medidas de salud pública y confinamientos parciales para limitar la expansión del virus, interrumpiendo la tendencia de recuperación.

Esta crisis, de magnitud y duración impredecible, se ha traducido en una recesión de proporciones históricas, tal y como ha señalado la propia Comisión Europea⁴ con un impacto enorme en la situación tanto económica como social de la propia Unión Europea y de cada uno de los Estados miembros. Las previsiones económicas de la Comisión Europea vienen apuntando a una recuperación gradual conforme aumente el ritmo de vacunación de la población en un contexto, además, de fortalecimiento de la economía mundial. Las últimas, publicadas en julio de 2021, recogen un crecimiento del PIB del 4,8 en 2021 y del 4,5 en 2022 tanto para la Unión Europea como para la zona euro (cuadro 1), e incluso adelantan la recuperación del crecimiento al nivel previo a la crisis para finales de 2021.

En todo caso, las previsiones continúan sujetas a una elevada incertidumbre que depende, principalmente, de la evolución de la pandemia, del rigor de las medidas

4 Comisión Europea, *Previsiones económicas de otoño*, noviembre de 2020.

CUADRO 1. INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2020-2022

(En porcentajes)

Estados miembros	Inflación media¹														
	Variación del PIB %			% en tasa interanual			Desempleo % población activa			Déficit público² % PIB			Deuda pública³ % PIB		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Alemania	-4,8	3,6	4,6	0,4	2,8	1,6	3,8	4,1	3,4	-4,2	-7,5	-2,5	69,8	73,1	72,2
Austria	-6,3	3,8	4,5	1,4	2,1	1,9	5,4	5,0	4,8	-8,9	-7,6	-3,0	83,9	87,2	85,0
Bélgica	-6,3	5,4	3,7	0,4	2,1	1,7	5,6	6,7	6,5	-9,4	-7,6	-4,9	114,1	115,3	115,5
Chipre	-5,1	4,3	3,8	-1,1	1,4	1,3	7,6	7,5	7,2	-5,7	-5,1	-2,0	118,2	112,2	106,6
Eslovaquia	-4,8	4,9	5,3	2,0	2,1	2,2	6,7	7,4	6,6	-6,2	-6,5	-4,1	60,6	59,5	59,0
Eslovenia	-5,5	5,7	5,0	-0,3	1,4	1,7	5,0	5,0	4,8	-8,4	-8,5	-4,7	80,8	79,0	76,7
España	-10,8	6,2	6,3	-0,3	2,1	1,4	15,5	15,7	14,4	-11,0	-7,6	-5,2	120,0	119,6	116,9
Estonia	-2,9	4,9	3,8	-0,6	2,2	2,4	6,8	7,9	6,3	-4,9	-5,6	-3,3	18,2	21,3	24,0
Finlandia	-2,8	2,7	2,9	0,4	1,5	1,6	7,8	7,6	7,2	-5,4	-4,6	-2,1	69,2	71,0	70,1
Francia	-7,9	6,0	4,2	0,5	1,6	1,2	8,0	9,1	8,7	-9,2	-8,5	-4,7	115,7	117,4	116,4
Grecia	-8,2	4,3	6,0	-1,3	-0,4	0,5	16,3	16,3	16,1	-9,7	-10,0	-3,2	205,6	208,8	201,5
Irlanda	3,4	7,2	5,1	-0,5	1,5	1,2	5,7	10,7	8,1	-5,0	-5,0	-2,9	59,5	61,4	59,7
Italia	-8,9	5,0	4,2	-0,1	1,4	1,2	9,2	10,2	9,9	-9,5	-11,7	-5,8	155,8	159,8	156,6
Letonia	-3,6	3,8	6,0	0,1	2,0	2,1	8,1	8,2	6,9	-4,5	-7,3	-2,0	43,5	47,3	46,4
Lituania	-0,9	3,8	3,9	1,1	2,3	2,0	8,5	8,3	7,1	-7,4	-8,2	-6,0	47,3	51,9	54,1
Luxemburgo	-1,3	4,8	3,3	0,0	2,5	1,7	6,8	7,4	7,3	-4,1	-0,3	-0,1	24,9	27,0	26,8
Malta	-7,8	5,6	5,8	0,8	1,1	1,6	4,3	4,3	3,8	-10,1	-11,8	-5,5	54,3	64,7	65,5
Países Bajos	-3,7	3,3	3,3	1,1	1,8	1,5	3,8	4,3	4,4	-4,3	-5,0	-1,8	54,5	58,0	56,8
Portugal	-7,6	3,9	5,1	-0,1	0,8	1,1	6,9	6,8	6,5	-5,7	-4,7	-3,4	133,6	127,2	122,3
UEM	-6,5	4,8	4,5	0,3	1,9	1,4	7,8	8,4	7,8	-7,2	-8,0	-3,8	100,0	102,4	100,8
Bulgaria	-4,2	4,6	4,1	1,2	1,9	2,5	5,1	4,8	3,9	-3,4	-3,2	-1,9	25,0	24,5	24,0
Croacia	-8,0	5,4	5,9	0,0	1,5	1,3	7,5	7,2	6,6	-7,4	-4,6	-3,2	88,7	85,6	82,9
Dinamarca	-2,7	3,0	3,4	0,3	1,5	1,3	5,6	5,5	5,2	-1,1	-2,1	-1,4	42,2	40,2	38,8
Hungría	-5,0	6,3	5,0	3,4	4,4	3,3	4,3	4,3	3,8	-8,1	-6,8	-4,5	80,4	78,6	77,1
Polonia	-2,7	4,8	5,2	3,7	4,2	3,1	3,2	3,5	3,3	-7,0	-4,3	-2,3	57,5	57,1	55,1
R. Checa	-5,6	3,9	4,5	3,3	2,4	2,2	2,6	3,8	3,5	-6,2	-8,5	-5,4	38,1	44,3	47,1
Rumanía	-3,9	7,4	4,9	2,3	3,2	2,9	5,0	5,2	4,8	-9,2	-8,0	-7,1	47,3	49,7	52,7
Suecia	-2,8	4,6	3,6	0,7	2,1	1,2	8,3	8,2	7,5	-3,1	-3,3	-0,5	39,9	40,8	39,4
UE-27	-6,0	4,8	4,5	0,7	2,2	1,6	7,1	7,6	7,0	-6,9	-7,5	-3,7	92,4	94,4	92,9

¹ Inflación media anual en base al índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.² Déficit público medido como capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB.³ En el caso de España, el indicador de deuda pública se ha reclasificado recogiendo desde 2021 la deuda imputable a la SAREB.Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, mayo de 2021 y *Previsiones de verano*, julio de 2021 para PIB e inflación.

de salud pública para contenerla y del desarrollo del proceso de vacunación masiva en los distintos Estados miembros, condicionado por los retrasos en la recepción de las vacunas en algunos momentos. Pero también de las medidas adoptadas desde los

Estados miembros y desde el ámbito comunitario para hacer frente a la crisis, con especial atención al despliegue del plan de recuperación y resiliencia⁵ en un contexto, además, de favorables condiciones de financiación y previsible repunte de la demanda conforme se van eliminando las restricciones.

Aunque todos los Estados miembros registraron fuertes caídas del PIB durante 2020, el impacto negativo de la pandemia ha sido muy asimétrico entre ellos en

*...con fuertes
asimetrías*

función de distintos factores: la evolución de la pandemia, las restricciones a la movilidad y las medidas de salud pública adoptadas en cada Estado miembro, la respuesta de las autoridades nacionales y el margen fiscal para llevarlas a cabo, la recuperación progresiva de la actividad, el impacto en función de la especialización sectorial de cada país, los vínculos comerciales intersectoriales en la cadena de valor y el peso de las exportaciones de servicios (importante en economías como la española, italiana o francesa) o las consecuencias sociales y en los mercados de trabajo caracterizados por distintos problemas arraigados y estructuras por edades de la población.

De ahí que exista variedad, tanto en la contracción del PIB experimentada por los distintos Estados miembros como en el ritmo de recuperación previsible, muy condicionado por la composición sectorial del tejido productivo. España fue el país que más acusó la crisis con una caída del PIB de dos dígitos (10,8 por 100 en términos interanuales)⁶, seguido por Italia (8,9 por 100), Grecia (8,2 por 100) y Francia (7,9 por 100), mientras que hasta 14 Estados miembros registraron descensos del PIB menores al 5 por 100 e Irlanda un crecimiento del 3,4 por 100⁷. Parece confirmarse, por tanto, dos velocidades en el impacto de la crisis con países muy afectados y otros cuyo impacto ha sido más moderado.

Una perturbación de esta magnitud puede generar daños duraderos sobre el tejido empresarial, la confianza de los agentes y el empleo y, su carácter asimétrico puede afectar, en el medio plazo, a la cohesión económica y social de la propia Unión Europea.

Precisamente, los avances logrados en el ámbito social y del empleo, aunque desiguales e insuficientes en algunos casos, se vieron truncados de manera abrupta

*Con un
empeoramiento de
la situación social
y laboral*

ta con la llegada de la pandemia en marzo de 2020. El empleo en la Unión Europea, que venía registrando un aumento continuado desde 2013 sufrió una caída de 5,2 millones en apenas dos trimestres (entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020) y, aunque se

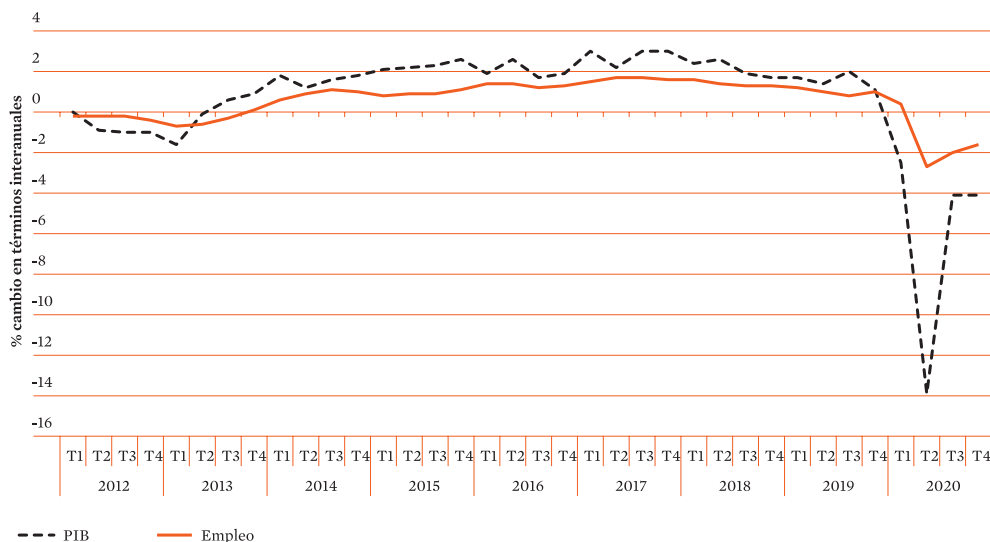
5 Las previsiones de la Comisión Europea solo contemplan algunas de las medidas de financiación incluidas en el Plan y, por tanto, no infieren el impacto positivo total que resultaría del mismo.

6 Para un mayor detalle sobre el impacto de la crisis en España véase Memoria CES 2020, capítulo 1, apartado 3.1.

7 El fuerte crecimiento en Irlanda refleja, principalmente, la evolución de los sectores en los que predominan las multinacionales extranjeras.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL PIB Y EL EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA

(Variación en términos interanuales)



Fuente: Comisión Europea, ESDE, Quarterly review, marzo de 2021.

fue recuperando gradualmente, el año cerró con 3,9 millones de empleos menos (gráfico 2).

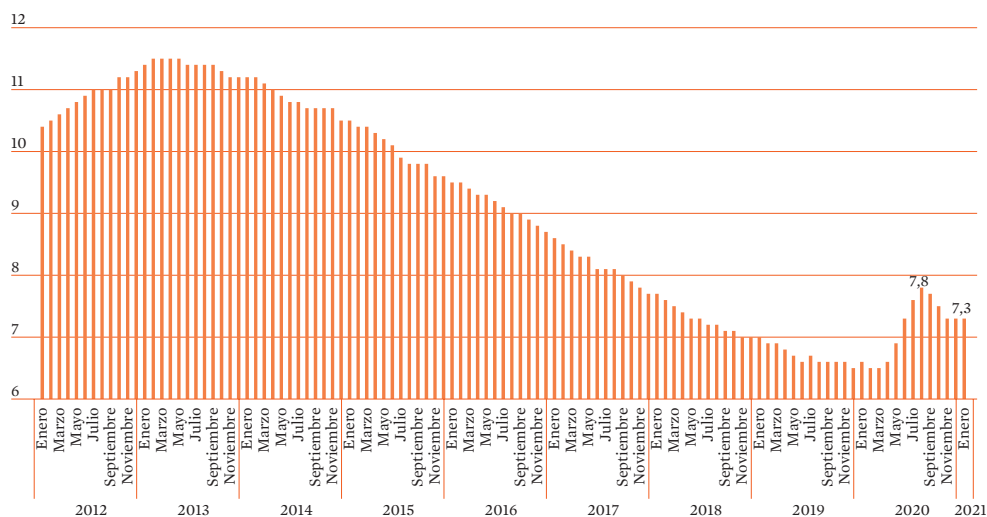
El desempleo también se resintió, aumentando en 2,7 millones de personas en la primera ola de la pandemia en la Unión Europea. Sin embargo, el teletrabajo y el uso generalizado de mecanismos de mantenimiento del empleo, en un contexto de reducción de las tasas de actividad, permitió que la tasa de desempleo de la Unión Europea no aumentara en exceso. El año cerró con un nivel de desempleo del 7,3 por 100, solo siete décimas por encima de los niveles previos a la pandemia (gráfico 3).

Con todo, el *shock* económico y laboral producido por el COVID-19 no está afectando a los sectores de actividad de manera homogénea, con mayor intensidad en el sector servicios, ni a los distintos colectivos de población trabajadora, recayendo en mayor medida en quienes ya venían mostrando mayor vulnerabilidad en el acceso y mantenimiento en el empleo, como es la población con niveles de estudios medios y bajos, y con empleo temporal⁸.

Está por ver aún cómo se proyectarán estas vulnerabilidades laborales en el medio y largo plazo en términos de pobreza y desigualdad, más aun teniendo en cuenta que las proyecciones de empleo no prevén un crecimiento sostenido hasta 2022. Además, tal y como señala la Comisión Europea, existe el riesgo de que la pandemia deje efectos

8 Para más detalle sobre el impacto de la pandemia en los mercados de trabajo europeos, véase Memoria CES 2020, capítulo II, apartado 1.1.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DESEMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

duraderos en los mercados laborales, con especial riesgo de histéresis allí donde haya mayores dificultades para el retorno al empleo⁹.

A este respecto, es especialmente preocupante la situación de la población joven, tanto por su mayor paro como por su más frecuente paso a la inactividad, al ser difícil la búsqueda activa de empleo, sobre todo durante el confinamiento, así como por las menores posibilidades de educación y formación durante la pandemia.

También es motivo de preocupación el impacto de la pandemia en la situación laboral de las mujeres en el corto y medio plazo. Por un lado, porque a diferencia de la crisis financiera anterior, la actual ha castigado en mayor medida a los empleos y sectores con mayor presencia de mujeres¹⁰ por lo que, además de que han estado más expuestas a la pérdida de empleo durante el confinamiento, se enfrentan a un mayor riesgo de desempleo ante las dificultades que puedan enfrentar estos sectores para recuperarse tras la crisis¹¹. Por otro lado, porque las estrategias desarrolladas para atender las necesidades de cuidados durante la pandemia, especialmente asumidas por las mujeres durante el confinamiento y el cierre de los centros educativos, ha supuesto una merma en sus condiciones de trabajo y de ingresos en algunos casos.

Así, aunque el teletrabajo favoreció el mantenimiento de muchos empleos, su aplicación tuvo un impacto en las condiciones de trabajo y en la conciliación entre la

9 Comisión Europea, *European Economic Forecast Autumn 2020*.

10 El 84 por 100 de las trabajadoras de entre 15 y 64 años de la Unión Europea trabaja en los sectores más afectados por la crisis. Para más detalle, véase: Parlamento Europeo, *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period*, septiembre de 2020.

11 Comisión Europea, *Report on gender equality in the EU*, marzo de 2021.

vida laboral y personal, sobre todo de las mujeres. Los datos de Eurofound para el total UE-27 apuntan a que la carga de los cuidados y del trabajo doméstico durante la pandemia recayó en mayor medida en las mujeres que trabajaron desde casa, respecto a los varones, con un efecto negativo para ellas en el equilibrio entre vida laboral y familiar, especialmente visible en el caso de tener menores a su cargo, y con un importante impacto en sus niveles de estrés y ansiedad¹². En otros casos, cuando las tareas no eran susceptibles de realizarse a través del teletrabajo, la asunción de los cuidados principalmente por parte de las mujeres supuso que estas tuvieran que solicitar permisos no retribuidos o una reducción de las horas de trabajo, con importantes costes en términos de ingresos para las familias, con especial repercusión en las monoparentales o las formadas por población inmigrante¹³.

Estas situaciones podrían tener importantes repercusiones para la empleabilidad de las mujeres en el periodo postpandemia, sobre todo para aquellas que se han visto en la obligación de alejarse del mercado laboral para atender las necesidades de cuidados. Esta situación se agrava cuando se trata de mujeres en empleos de baja cualificación, con poco nivel académico y con mayores niveles de temporalidad, lo que supone una alta probabilidad, a su vez, de caer en situaciones de pobreza y exclusión.

Por otro lado, a pesar de las ventajas del teletrabajo para la conciliación de la vida laboral y familiar, así como para la corresponsabilidad, se corre el riesgo de que en algunas situaciones, una asunción desigual de la carga de los cuidados y del trabajo doméstico pueda generar un aumento de la brecha de género, en especial cuando se trata de la modalidad habitual o intensiva de prestación laboral desde el propio domicilio. A ello se suma el mayor peso en el empleo femenino de actividades y ocupaciones más susceptibles de desempeño en remoto, dibujando ambos factores un riesgo de retroceso en la corresponsabilidad entre hombres y mujeres y, por ende, en las perspectivas laborales de las mujeres.

12 Eurofound, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to*, 2020.

13 Parlamento Europeo, *op. cit.*

CAPÍTULO II

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
LA PANDEMIA. EFECTOS SOBRE LA INTEGRACIÓN
POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL

La primera respuesta de la Unión Europea ante la pandemia se orientó a reforzar los sistemas sanitarios de los Estados miembros y a mitigar el impacto socioeconómico en el corto plazo. La situación obligaba a tomar medidas de forma urgente, pero el debate en el seno del Consejo Europeo para adoptar una respuesta rápida se estancó. Tuvo que ser la Comisión Europea, en el ámbito de sus competencias, la que arbitrara las primeras medidas¹⁴ para, por un lado, apoyar a los sistemas sanitarios y, por otro, a las familias, empresas y sectores más vulnerables, con la flexibilización de algunas normas, como la suspensión del marco de reglas fiscales europeas, la relajación de las restricciones a las ayudas de Estado y la reasignación de fondos estructurales para facilitar créditos y subvenciones a las empresas afectadas¹⁵.

En paralelo, el Banco Central Europeo (BCE) adoptó distintas medidas para garantizar la liquidez y el capital bancario a corto plazo y aprobó un Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia para tratar de evitar tensiones financieras en los mercados de deuda. Además flexibilizó temporalmente los marcos contables y prudenciales bancarios para asegurar la liquidez y la capacidad de las entidades para conceder préstamos y absorber las pérdidas en la situación de crisis.

A principios de abril, el Eurogrupo acordó desbloquear medio billón de ayudas adicionales a los Estados miembros de la zona euro, decisión respaldada posteriormente por el Consejo Europeo. Esas ayudas iban dirigidas a la creación de una nueva línea de préstamos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), la creación de un fondo para movilizar préstamos a pymes a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la creación del Fondo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

Ya desde abril de 2020, consciente de la gravedad de la crisis, el Consejo Europeo subrayó la necesidad articular un plan de cara a la recuperación. La propuesta, presentada a finales de mayo por la Comisión y ratificada por el Consejo en julio, se configuró sobre la base de los dos vectores que guiaban el trabajo de la nueva Comisión:

14 Comisión Europea, *Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19*, COM (2020) 112 final, 13 de marzo.

15 Asimismo, en cooperación con la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ofreció programas de préstamos y créditos para pymes y empresas de mediana capitalización con el fin de abordar sus necesidades más apremiantes de financiación.

digitalización y medio ambiente. El NGEU se diseñaba para apoyar la recuperación con una dotación de unos 750.000 millones de euros sobre la base de los principios de solidaridad, ante los efectos asimétricos generados por la pandemia, y de equidad, a fin de proteger la integridad del mercado único y evitar las distorsiones de la competencia dentro de él. Finalmente, y tras las objeciones iniciales de algunos Estados miembros por la inclusión de cierta condicionalidad para la recepción de fondos del Plan¹⁶, el Consejo Europeo de diciembre aprobó el Plan de Recuperación y Resiliencia y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Aunque la Unión Europea ha actuado frente a esta crisis de forma diametralmente opuesta a la política de austeridad y de ajuste presupuestario adoptada en la crisis anterior, la cronología de la respuesta y los entresijos en la toma de decisiones han puesto, una vez más, de manifiesto la difícil gobernanza económica de la Unión Europea, derivada de su incompleta integración política y económica. No obstante, algunas de las soluciones puestas en marcha con carácter de urgencia podrían constituir, de consolidarse, una aceleración en dicha integración, tal y como se analiza a continuación.

1. La toma de decisiones durante la pandemia

Tradicionalmente, la compleja gobernanza interna de la Unión Europea ha dificultado su rápida reacción en situaciones de crisis. En esta ocasión, la Unión ha respondido de forma diametralmente distinta, más coordinada, con determinación y contundencia, como demuestra tanto el conjunto de decisiones tomadas, como el volumen financiero movilizado y, sobre todo, el que se ha previsto movilizar a medio plazo.

Además, a la existencia de un complicado equilibrio entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo como consecuencia del complejo proceso comunitario de toma de decisiones se ha añadido, en muchas ocasiones, la implicación de los Parlamentos nacionales como representantes de la soberanía popular de sus respectivos Estados miembros, máxime en un contexto en el que la cesión de soberanía no está en la agenda de la mayoría de los Gobiernos.

A ello se suma la coincidencia en el tiempo con un nuevo ciclo político e institucional en la Unión Europea que apenas había arrancado; en 2019 se celebraron elecciones al Parlamento Europeo y se renovó la Comisión Europea para un nuevo mandato 2019-2024 con Úrsula von der Leyen como presidenta. También se produjo el relevo en otros cargos de gran relevancia como la presidencia del Consejo Europeo y del BCE o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

De hecho, una vez más, la dificultad para alcanzar acuerdos en esta nueva crisis ha vuelto a poner de manifiesto las deficiencias institucionales de la Unión Euro-

16 Un mayor detalle a este respecto se señala a continuación en relación al Estado de Derecho y su respeto por parte de los Estados miembros.

pea, detectadas en los años previos y, sobre todo, a raíz de la anterior. Como el CES ha venido reiterando en las anteriores ediciones de este informe, la insuficiente construcción política e institucional debilita la toma de decisiones y el proyecto europeo en sí mismo, y sería necesario impulsar una unión política —democrática y a la vez legitimada—, que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda o los presupuestos, entre otros ámbitos. Sería deseable, por ello, que ante la situación excepcional abierta por la crisis del COVID-19 se pudiera avanzar hacia una mayor integración y unión política sobre la base del refuerzo de la arquitectura institucional de la Unión, mejorando su base democrática, y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

La toma de decisiones para luchar contra la pandemia ha supuesto, además, un nuevo punto de fricción entre los Estados miembros. Máxime en un contexto de creciente fragmentación política y el discurso autoritario y crítico con el proceso de construcción europea y los valores de la Unión de algunos gobiernos comunitarios. E incluso, se ha vulnerado el Estado de Derecho sobre la base de la extrema gravedad generada por la pandemia, como ocurrió en Hungría con la aprobación de una ley de ampliación o prolongación del estado de alarma que iba a permitir gobernar por decreto, con poderes extraordinarios, de forma indefinida y sin ningún control (tampoco parlamentario). La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa señalaron que esto suponía una erosión del Estado de Derecho y de la democracia en Hungría.

*La garantía del
Estado de Derecho
en la respuesta
europea a la
pandemia*

Pero más decisivo fue el debate en torno al respeto al Estado de Derecho que ha condicionado la negociación del acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Plan de Recuperación y Resiliencia europeo. El 5 de noviembre de 2020, la presidencia alemana del Consejo Europeo y los negociadores del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional para establecer un mecanismo que vinculase la concesión de fondos comunitarios al cumplimiento del Estado de Derecho¹⁷. Este régimen de condicionalidad formaría parte también del paquete de medidas vinculadas al próximo marco financiero y al plan de recuperación y permitiría proteger el presupuesto comunitario en el caso de que las infracciones de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afectasen o pudiesen afectar gravemente a la buena gestión financiera del presupuesto comunitario o a los intereses financieros de la Unión. La Comisión Europea sería la encargada de proponer la suspensión de los fondos, teniendo que ratificarse posteriormente por

17 El acuerdo provisional con el Parlamento se basa en la orientación política proporcionada por las y los líderes de la Unión Europea en su reunión del 17 al 21 de julio de 2020.

los Estados miembros por mayoría cualificada, en un plazo máximo de tres meses. El acuerdo suponía un «hito», ya que por primera vez se establecía un mecanismo para limitar la financiación comunitaria a gobiernos que vulnerasen el Estado de Derecho.

Precisamente por esta razón, Hungría y Polonia, anunciaron su veto al Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y, por ende, al fondo de recuperación. Tras un intenso y largo debate en el seno del Consejo Europeo de diciembre, la Unión Europea logró desbloquearlo ofreciendo una red de seguridad (propuesta por Alemania) que garantizaba la necesidad de una sentencia previa del TJUE para restringir el acceso a los fondos europeos¹⁸.

En todo caso, la vulneración del Estado de Derecho por parte de algunos Estados miembros no es algo novedoso. La Comisión Europea ya decidió activar en 2019 el mecanismo preventivo en el marco del procedimiento de infracción¹⁹ para Hungría y Polonia, que lideran el denominado Grupo de Visegrado²⁰.

De hecho, la importancia sobre el respeto al Estado de Derecho en la Unión Europea llevó a la Comisión Europea a realizar un primer informe sobre esta cuestión en septiembre de 2020²¹ que serviría de base para examinar la situación en todos y cada uno de los Estados miembros.

En julio de 2021, la Comisión presentó un segundo informe²² en el que se constataba que seguían existiendo cuestiones preocupantes, e incluso algunas se habían acentuado en determinados Estados miembros en relación con la independencia del poder judicial, la lucha contra la corrupción y la libertad y la situación y pluralismo de los medios de comunicación. Además, el informe recoge expresamente la necesidad de establecer controles y garantizar los equilibrios interinstitucionales y la primacía del Derecho de la Unión Europea, esencial para el funcionamiento del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y la igualdad entre los Estados miembros.

18 De hecho, como se detalla posteriormente, la aprobación de los planes de recuperación de Hungría y Polonia estaba en septiembre de 2021 aún pendiente a la espera de un mayor compromiso por parte de ambos Estados miembros en la garantía y respeto del Estado de Derecho y los valores fundamentales de la Unión Europea.

19 El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, tiene por objeto garantizar que todos los países de la Unión Europea respeten los valores comunes de la Unión, incluido el Estado de Derecho. Contempla dos mecanismos: el preventivo (art 7.1), que tiene por objeto constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores y el sancionador (art 7.2) que constata la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores anteriores, pudiendo incluso suspender el derecho a voto del Estado miembro en cuestión.

20 Véase Memoria CES 2019.

21 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea*, COM (2020) 580 final, 30 de septiembre.

22 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Rule of Law Report 2021. The rule of law situation in the EU*, COM (2021) 700 final, 20 de julio.

RECUADRO 1. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA

El primer Informe sobre el Estado de Derecho es el resultado de un nuevo diálogo entre la Comisión y los Estados miembros para reforzar la comprensión común del Estado de Derecho en la Unión Europea y afianzar la confianza mutua. Es una señal tanto de la importancia del Estado de Derecho para todos los Estados miembros como de su compromiso con el proceso europeo.

La Comisión considera que este proceso contribuirá a prevenir la aparición o el agravamiento de los problemas del Estado de Derecho y a promover una sólida cultura política y jurídica del Estado de Derecho en toda la Unión Europea.

El Informe concluye que muchos Estados miembros tienen elevados estándares en materia de Estado de Derecho y que son reconocidos, también a nivel mundial, como aquellos que proporcionan las mejores prácticas en la aplicación de los principios clave del Estado de Derecho. Asimismo, se detectan retos importantes en aquellos casos en los que la independencia judicial está bajo presión (Polonia), los sistemas no han demostrado ser suficientemente resistentes a la corrupción, hay amenazas a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, se pone en peligro la rendición de cuentas democrática o el sistema institucional de controles y equilibrios, esencial para la eficacia del Estado de Derecho que se ve amenazado (Hungría). Este primer Informe sobre el Estado de Derecho es la piedra angular de un proceso nuevo y dinámico, que implica un diálogo continuo con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, así como con otras partes interesadas a escala nacional y de la Unión Europea.

Fuente: COM (2020) 580 final.

La Unión Europea también ha tomado otras decisiones de relevancia durante la pandemia, como sobre la estrategia de centralización de las compras de vacunas por parte de la Comisión, su distribución a los Estados miembros y su

*Estrategia de
vacunación de la
Unión Europea*

programa de vacunación²³, coordinados a escala europea, que han generado críticas desde los Estados miembros y que ponen de manifiesto la carencia de instituciones europeas capaces de gestionar, más allá del ámbito económico, la respuesta a una emergencia sanitaria como esta (recuadro 2).

Más allá de lo que esto puede suponer en el marco de la política sanitaria, desde la Unión Europea ha prevalecido una posición cooperativa frente a estrategias de vacunación nacionales, en las que algunos Estados miembros pudieran haber tenido una

23 En este contexto, cabe señalar por su relevancia, que el 21 de mayo de 2021 los representantes permanentes ante la Unión Europea confirmaron el acuerdo alcanzado anteriormente por el Consejo y el Parlamento Europeo sobre el Certificado COVID Digital de la Unión Europea. Dicho certificado facilitará una circulación segura y libre durante la pandemia de COVID-19 al acreditar que una persona ha sido vacunada contra el COVID-19, dispone de un resultado de prueba negativo o se ha recuperado del COVID-19. El certificado, que podrá utilizarse a partir del 1 de julio de 2021, será gratuito y no va a suponer una condición previa para ejercer los derechos de libre circulación y no es un documento de viaje.

RECUADRO 2. LA ESTRATEGIA DE VACUNACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El rápido despliegue de las vacunas era una prioridad para la Unión Europea, pero la aversión al riesgo por parte de algunos Estados miembros ante la incertidumbre que suponía el novedoso enfoque de investigación que se había adoptado hizo que, en un principio, se optase por la compra de pocas vacunas y no se activó la compra anticipada de un volumen importante hasta que no quedó validado su éxito y se empezó a autorizar por las Agencias del Medicamento de distintos países.

La adopción del citado un enfoque común/cooperativo en la Unión Europea para garantizar el suministro y facilitar el despliegue de las vacunas implicó efectivamente la suscripción de acuerdos de adquisición anticipada por parte de la Comisión con las distintas empresas productoras en nombre de los Estados miembros. A cambio del derecho a comprar un número determinado de dosis de vacunas en un periodo y a un precio establecido, la Comisión financió una parte de los costes iniciales que afrontaba la industria productora de vacunas con cargo a los 2.700 millones de euros de dotación del Instrumento de Asistencia Urgente. Esta financiación se consideró un pago a cuenta de las vacunas que adquieren los Estados miembros.

En comparación con otros países, la financiación para la compra anticipada, investigación y capacidad de producción resultó insuficiente e incluso no se contempló la posibilidad de una estrategia industrial para aumentar la capacidad de producción europea con un impulso de la inversión pública.

Cuando empezaron a autorizarse las vacunas, se produjeron retrasos e incumplimientos de suministro, que ralentizaron el ritmo de vacunación en los Estados miembros, con lo que suponía en términos de una población protegida creciente y de recuperación económica. Como respuesta, la Unión Europea apostó por asegurar el respeto de los contratos y compromisos asumidos con las empresas farmacéuticas con los instrumentos comerciales, regulatorios y diplomáticos a su disposición aunque, en algún momento, se recurrió al control de exportaciones en algunos Estados miembros. Asimismo, la Comisión recurrió a la vía judicial, en alguna ocasión, a fin de asegurar el efectivo cumplimiento de los contratos de suministro suscritos por la misma con determinadas empresas productoras de vacunas.

Estos errores adquieren una dimensión estratégica, que ha abierto la cuestión sobre el papel de la Unión Europea para negociar y asegurar el cumplimiento de los contratos de vacunas, lo que se enmarca en el debate existente sobre la necesidad de impulsar una autonomía estratégica europea que permita posicionarse a nivel global en el escenario de recuperación económica tras la pandemia, y en el que la salud y la protección de la ciudadanía se ha convertido en una cuestión geopolítica.

Fuente: elaboración propia.

capacidad de negociación menor. Además, la estrategia de vacunación²⁴ ha puesto en cuestión la capacidad negociadora de la Unión Europea en el contexto global, como actor geopolítico autónomo y relevante que defiende los intereses y valores europeos.

24 COM (2020) 245 final. En este contexto, véase también *Un frente común para derrotar a la COVID-19*, COM (2021) 35 final, en donde la Comisión pidió a los Estados miembros que aceleraran el despliegue de la vacunación en toda Europa.

En cuanto a la gobernanza específica del proceso de vacunación, hay que señalar que la Comisión ha creado y preside un Comité de Dirección compuesto por representantes de todos los Estados miembros

*Hacia una Unión
Europea de la Salud*

En un escenario como el descrito y dadas las limitaciones de la política sanitaria en la Unión Europea, donde los Estados miembros mantienen la mayor parte de las competencias en esa materia, se ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia una Unión Europea de la Salud²⁵ para responder con mayor eficacia a las crisis sanitarias transfronterizas, más allá de la adquisición de vacunas. Efectivamente, la pandemia del COVID-19 ha mostrado la importancia de la coordinación entre los Estados miembros para proteger la salud de las personas, tanto en periodos de crisis como en tiempos normales en los que se ha de invertir en sistemas sanitarios sólidos y formar al personal sanitario, principalmente. Asimismo, deberá mejorar la protección, la prevención, la preparación y la respuesta a escala comunitaria frente a los peligros futuros para la salud humana. No obstante, dicha iniciativa busca también intensificar la lucha contra la pandemia del COVID-19 en la Unión Europea.

En noviembre de 2020 la Comisión Europea presentó una serie de propuestas con vistas a crear la Unión Europea de la Salud²⁶, las cuales se centraban concretamente en fortalecer y renovar el marco jurídico vigente de seguridad sanitaria de la Unión Europea para abordar las amenazas transfronterizas graves para la salud y reforzar la preparación frente a las actuales y futuras crisis, así como para aumentar la capacidad de respuesta de las principales agencias sanitarias de la Unión Europea, es decir, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) y la Agencia Europea del Medicamento (EMA).

Para crear un mandato más sólido de coordinación entre la Comisión y las citadas agencias comunitarias, se propuso elaborar un nuevo Reglamento sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud²⁷ capaz de:

- Reforzar la preparación mediante la elaboración de planes y recomendaciones a escala europea ante las crisis sanitarias y las pandemias, de modo que los Estados miembros formulen planes a nivel nacional de acuerdo con un marco global. Estos planes serían transparentes, el ECDC y otras agencias de la Unión Europea apoyarían su preparación, y serían sometidos a pruebas de resistencia por parte de la Comisión y las agencias de la Unión Europea.
- Fortalecer la vigilancia creando un sistema de vigilancia reforzado e integrado a escala comunitaria, utilizando la inteligencia artificial y otros medios tecnológicos avanzados.

participantes. Su objetivo es asistir a la Comisión mediante orientaciones y conocimientos técnicos a lo largo de todo el proceso. Dicho Comité incluye un pequeño equipo de especialistas de los Estados miembros que apoyan a la Comisión en las negociaciones y constituye el equipo de negociación conjunto.

25 COM (2020) 724 final.

26 La presidenta de la Comisión Europea anunció el lanzamiento de esta iniciativa en septiembre de 2020 durante su discurso sobre el Estado de la Unión.

27 COM (2020) 727 final.

- Mejorar la notificación de datos, pidiendo a los Estados miembros que intensifiquen la notificación de los indicadores de sus sistemas sanitarios (por ejemplo, la disponibilidad de camas hospitalarias, la capacidad de tratamiento especializado y de cuidados intensivos, la cantidad de personal con formación médica, etc.).
- Establecer la declaración de una situación de emergencia en la Unión Europea, la cual desencadenaría una mayor coordinación y permitiría el desarrollo, almacenamiento y adquisición de productos necesarios ante la crisis.

Por otra parte, dado que el COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de que, tanto el ECDC como la EMA, sean fortalecidas y dotadas de mandatos más sólidos, duraderos y operativos, se proponía, por un lado, reforzar el ECDC en: la vigilancia epidemiológica a través de sistemas integrados que permitan la vigilancia en tiempo real; la planificación, presentación de informes y auditoría de la preparación y respuesta; la formulación de recomendaciones y opciones no vinculantes para la gestión de riesgos; la capacidad para movilizar y desplegar el grupo de trabajo de la Unión Europea sobre la salud para respaldar la respuesta local en los Estados miembros; y la creación de una red de laboratorios de referencia de la Unión Europea y una red para la gestión de sustancias de origen humano.

Y, por otro lado, reforzar la EMA para: investigar y mitigar el riesgo de escasez de medicamentos y productos sanitarios fundamentales; proporcionar asesoramiento científico sobre medicamentos que puedan ser capaces de tratar, prevenir o diagnosticar las enfermedades que causan esas crisis; coordinar los estudios de control de la eficacia y seguridad de las vacunas; y coordinar ensayos clínicos.

La Comisión también presentó los principales elementos de la futura Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA), para prevenir, detectar y responder rápidamente a las emergencias sanitarias, que propondría antes de finales de 2021. Pues bien, la presidenta de la Comisión Europea en su discurso sobre el estado de la Unión de 2021, de 15 de septiembre, anunció la puesta en marcha de la HERA, la cual anticipará las amenazas y las posibles crisis sanitarias mediante la recopilación de información y el desarrollo de las capacidades de respuesta necesarias. Cuando se produzca una emergencia, la HERA garantizará el desarrollo, la producción y la distribución de medicamentos, vacunas y otras contramedidas médicas, como guantes y mascarillas. La HERA, que es un pilar clave de la Unión Europea de la Salud, tratará de colmar lagunas en la respuesta y preparación ante emergencias sanitarias de la Unión Europea.

Cabe también aludir al Programa *UEproSalud*²⁸ de la Comisión, que entró en vigor el 26 de marzo de 2021 y cuyo objetivo es contribuir a la recuperación posterior a la pandemia mediante la mejora de los niveles de salud de la población de la Unión

28 Creado por el Reglamento (UE) 2021/522.

Europea, el apoyo a la lucha contra las amenazas transfronterizas para la salud y el impulso de la preparación y la capacidad de la Unión Europea para responder eficazmente a futuras crisis sanitarias.

UEproSalud tiene por objeto: mejorar y fomentar la salud en la Unión; proteger a la población de la Unión frente a las amenazas transfronterizas graves para la salud; mejorar la disponibilidad de los medicamentos, los productos sanitarios y los productos pertinentes para las crisis, y hacerlos más accesibles y asequibles; y reforzar los sistemas sanitarios, su resiliencia y la eficiencia de los recursos. La aplicación del programa corre a cargo de una nueva agencia ejecutiva, la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la salud y digital, que empezó a funcionar el 1 de abril.

En este contexto, cabe también señalar que la presidenta de la Comisión Europea, en su citado discurso sobre el estado de la Unión de 2021, propuso una nueva misión de preparación sanitaria y de resiliencia para toda la Unión Europea, que debería contar con el respaldo de la inversión del Equipo Europa de 50.000 millones de euros de aquí a 2027, y una nueva estrategia de cuidados sanitarios europea, para que cada hombre y cada mujer pueda recibir los mejores cuidados posibles y alcanzar el mayor equilibrio de vida.

2. Política fiscal expansiva para frenar la crisis e impulsar la recuperación

En respuesta a la crisis económica provocada por la emergencia sanitaria, desde la primavera de 2020 se ha producido un despliegue generalizado de políticas fiscales expansivas por parte de los sectores públicos nacionales con el apoyo de la Unión Europea, con el fin de sostener la economía y propiciar una rápida y sólida recuperación una vez que la situación sanitaria mejore. Asimismo, la Unión Europea ha aprobado un programa propio de gasto extraordinario financiado con deuda pública, el Instrumento Europeo de Recuperación denominado *Next Generation EU* (NGEU), para financiar en los próximos años programas de inversión pública y reformas estructurales de los Estados miembros alineados con las transformaciones ecológica y digital. Esta apuesta por la política fiscal para estabilizar la economía e impulsar una recuperación sostenible supone un cambio sustancial de la gobernanza económica europea que puede implicar un salto cualitativo en la integración presupuestaria y política de la Unión Europea, impensable antes de la crisis.

2.1. RESPUESTA FISCAL DE EMERGENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las medidas fiscales adoptadas en 2020 por los Estados han pretendido sostener los ingresos de empresas y familias y mantener las relaciones entre los distintos agentes

económicos mientras dure el periodo forzoso de «hibernación» económica, para permitir una recuperación rápida de la actividad una vez que decaigan las restricciones a la movilidad y al contacto social.

La tipología de medidas discrecionales adoptadas por los Estados es muy variada pero pueden agruparse en dos categorías: las que tienen un impacto presupuestario directo y las medidas de liquidez sin impacto presupuestario, al menos a corto plazo. Entre las primeras, destacan las que suponen un aumento del gasto público, como las ayudas al sostenimiento de rentas de las personas asalariadas, las autónomas y las familias, las ayudas directas a empresas o las medidas de refuerzo del sistema sanitario, así como las que suponen una disminución de ingresos públicos, como las exenciones o bonificaciones de impuestos y cotizaciones sociales a los sectores más afectados o la condonación de intereses de deudas contraídas con el Estado. En conjunto, se estima que su magnitud alcanzó en 2020 el 3,8 por 100 del PIB de la UE-27. Si a ello se suma el efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto, fundamentalmente aumento del gasto en protección por desempleo y caída de ingresos impositivos, el apoyo fiscal total alcanzaría el 7,8 por 100 del PIB.

En cuanto a las medidas de liquidez, ya sean créditos públicos con tipos de interés subvencionados, avales públicos, moratorias en el pago de impuestos o adelantos de pagos ya comprometidos, así como las inyecciones de capital público en empresas estratégicas, su magnitud agregada se cifra en el 18,9 por 100 del PIB de la UE-27 (cuadro 2).

CUADRO 2. MAGNITUD DE LAS MEDIDAS FISCALES NACIONALES ADOPTADAS EN LA UE-27, 2020-2022

Concepto	2020		2021		2022	
	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB
1. Medidas con impacto presupuestario directo	497.800	3,8	364.700	2,6	83.100	0,6
1.1. Medidas de gasto	438.500	3,3	322.200	2,3	65.900	0,4
Sanidad	80.800	0,6	58.900	0,4	14.900	0,1
Otras	363.000	2,7	264.500	1,9	52.300	0,4
1.2. Medidas de ingresos	59.300	0,4	42.500	0,3	14.100	0,1
2. Estabilizadores automáticos		4,0				
3. Medidas de liquidez sin impacto presupuestario directo	2.505.900	18,9				
3.1. Aplazamiento de impuestos	206.500	1,6				
3.2. Garantías públicas dotadas	1.877.000	14,2				
De las que se han otorgado	456.000	3,4				
3.3. Otras	422.400	3,2				

Fuente. Comisión Europea, COM (2021) 105 final.

Aunque el tipo de medidas adoptadas por los Estados miembros es muy similar, no lo es la dimensión económica de los distintos paquetes, que está muy condicionada por el margen fiscal y el tamaño relativo de los distintos sectores públicos. Así, dentro de la UE-27, destaca el impulso fiscal discrecional desplegado por Alemania que, según estimaciones del FMI, alcanza el 11 por 100 del PIB por lo que respecta a las medidas con impacto presupuestario, muy por delante de Francia (7,7 por 100), Italia (6,8 por 100) o España (4,1 por 100).

En todo caso, en otras economías avanzadas, como Estados Unidos, el Reino Unido o Australia, el apoyo presupuestario directo ha sido mucho mayor que en Europa, superando el 16 por 100 del PIB, si bien cabe el matiz de que en estos países la potencia de los estabilizadores automáticos es menor. Lo que parece claro es que, respecto a otros países avanzados, los Estados miembros han recurrido más a medidas de liquidez que a ayudas directas, lo que parece denotar una mayor preocupación por el efecto de las medidas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas (gráfico 4).

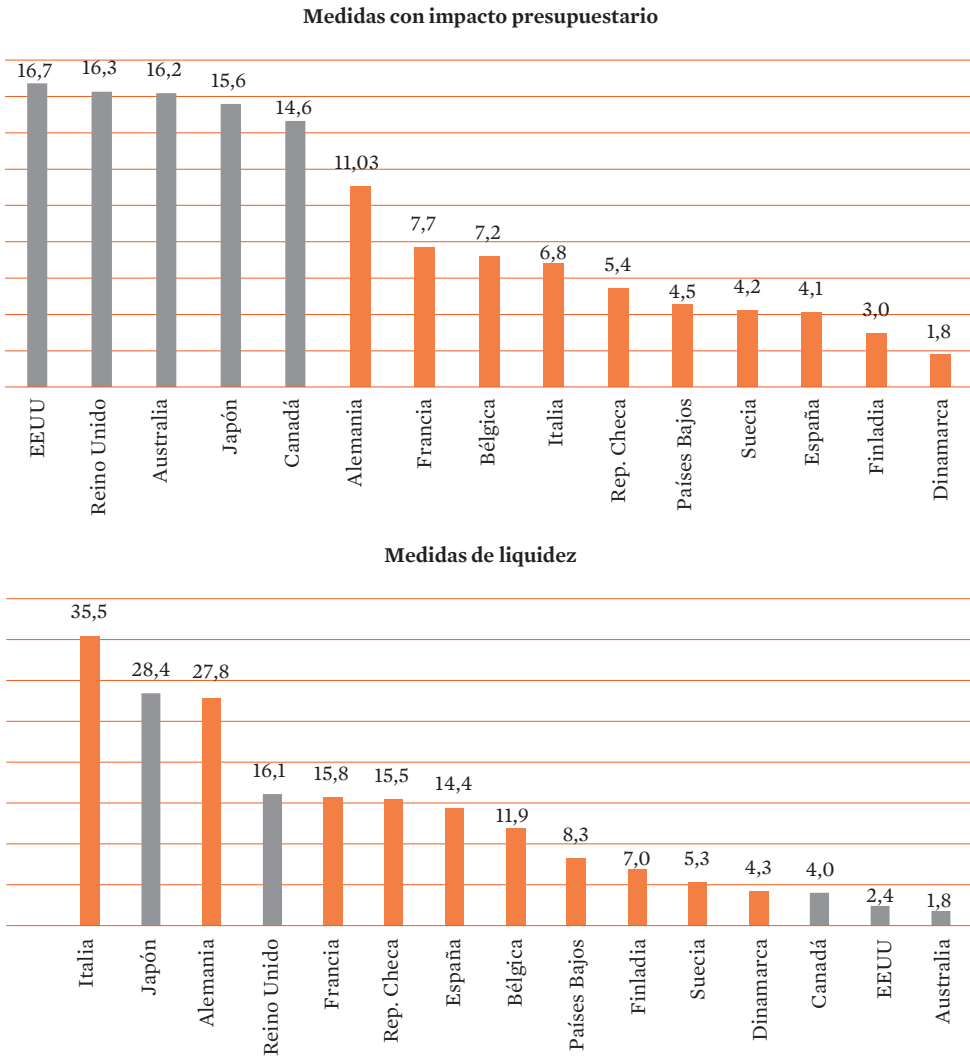
En conjunto, la Comisión Europea estima que las respuestas fiscales nacionales han sido eficaces y han amortiguado la recesión en la Unión Europea en 4,5 puntos de PIB en 2020. En particular, los esquemas de protección del empleo han contribuido a mantener un 20 por 100 del empleo y a evitar que la tasa de paro creciera sustancialmente. Por su parte, las medidas de apoyo a la liquidez de las empresas habrían evitado la quiebra de una cuarta parte de las mismas y explican que en 2020 haya habido menos bancarrotas que en 2019²⁹.

Como contrapartida, se ha producido un deterioro generalizado del saldo presupuestario y un pronunciado aumento de la deuda soberana en la gran mayoría de los Estados miembros en 2020. En conjunto, se ha registrado un incremento del déficit público en la UE-27 de 6,4 puntos de PIB y un aumento de la deuda pública de 13,2 puntos. Hay que tener en cuenta, no obstante, que una parte importante del repunte de estas ratios se debe a la fuerte contracción de la actividad (efecto denominador). Aunque se observa una gran variabilidad en el deterioro de las cuentas públicas, en todos los países, salvo en Dinamarca, el déficit público ha superado el límite del 3 por 100 del PIB y en más de la mitad la ratio deuda pública/PIB supera el 60 por 100 (cuadro 3).

La mayor parte de las medidas fiscales adoptadas son temporales y se irán retirando gradualmente cuando se eliminen las restricciones y se recupere la economía lo que permitirá un saneamiento progresivo de las finanzas públicas nacionales. En todo caso, la Comisión Europea recomienda mantener políticas fiscales expansivas al menos hasta 2022 para apoyar la recuperación económica, aprovechando el margen fiscal que proporcionará, sobre todo a los Estados más endeudados, el aumento de

29 One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, COM (2021) 105 final.

GRÁFICO 4. RESPUESTA DISCRECIONAL EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS AVANZADAS EN 2020
(En porcentaje del PIB)



Fuente: FMI, *Fiscal Monitor Update*, enero de 2021.

las transferencias europeas no reembolsables previstas para los próximos años en el marco del NGEU y el mantenimiento de los tipos de interés de la deuda en niveles próximos a cero.

La respuesta fiscal de los Estados miembros ha contado desde el principio de la crisis con el apoyo de la Unión Europea a través de medidas temporales tanto regulatorias como financieras.

CUADRO 3. SALDO FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS UE-27, 2019-2020

(En porcentaje del PIB)

País	Saldo fiscal			Deuda pública		
	2019	2020	Diferencia	2019	2020	Diferencia
Alemania	1,5	-4,2	-5,7	59,7	69,8	10,1
Austria	0,6	-8,9	-9,5	70,5	83,9	13,4
Bélgica	-1,9	-9,4	-7,5	98,1	114,1	16,0
Bulgaria	2,1	-3,4	-5,5	20,2	25,0	4,8
Chipre	1,5	-5,7	-7,2	94,0	118,2	24,2
Croacia	0,3	-7,4	-7,7	72,8	88,7	15,9
Dinamarca	3,8	-1,1	-4,9	33,3	42,2	8,9
Eslovaquia	-1,3	-6,2	-4,9	48,2	60,6	12,4
Eslovenia	0,4	-8,4	-8,8	65,6	80,8	15,2
España	-2,9	-11,0	-8,1	95,5	120,0	24,5
Estonia	0,1	-4,9	-5,0	8,4	18,2	9,8
Finlandia	-0,9	-5,4	-4,5	59,5	69,2	9,7
Francia	-3,1	-9,2	-6,1	97,6	115,7	18,1
Grecia	1,1	-9,7	-10,8	180,5	205,6	25,1
Hungría	-2,1	-8,1	-6,0	65,5	80,4	14,9
Irlanda	0,5	-5,0	-5,5	57,4	59,5	2,1
Italia	-1,6	-9,5	-7,9	134,6	155,8	21,2
Letonia	-0,6	-4,5	-3,9	37,0	43,5	6,5
Lituania	0,5	-7,4	-7,9	35,9	47,3	11,4
Luxemburgo	2,4	-4,1	-6,5	22,0	24,9	2,9
Malta	0,4	-10,1	-10,5	42,0	54,3	12,3
Países Bajos	1,8	-4,3	-6,1	48,7	54,5	5,8
Polonia	-0,7	-7,0	-6,3	45,6	57,5	11,9
Portugal	0,1	-5,7	-5,8	116,8	133,6	16,8
Rep. Checa	0,3	-6,2	-6,5	30,3	38,1	7,8
Rumanía	-4,4	-9,2	-4,8	35,3	47,3	12,0
Suecia	0,6	-3,1	-3,7	35,0	39,9	4,9
UE-27	-0,5	-6,9	-6,4	77,5	90,7	13,2

Fuente: Eurostat.

En el plano de la regulación destaca, en primer lugar, la activación de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en marzo de 2020, cuando ya se preveía que prácticamente todos los Estados miembros, incluyendo a Alemania, iban a incurrir en déficits superiores al 3 por 100 y a experimentar importantes crecimientos

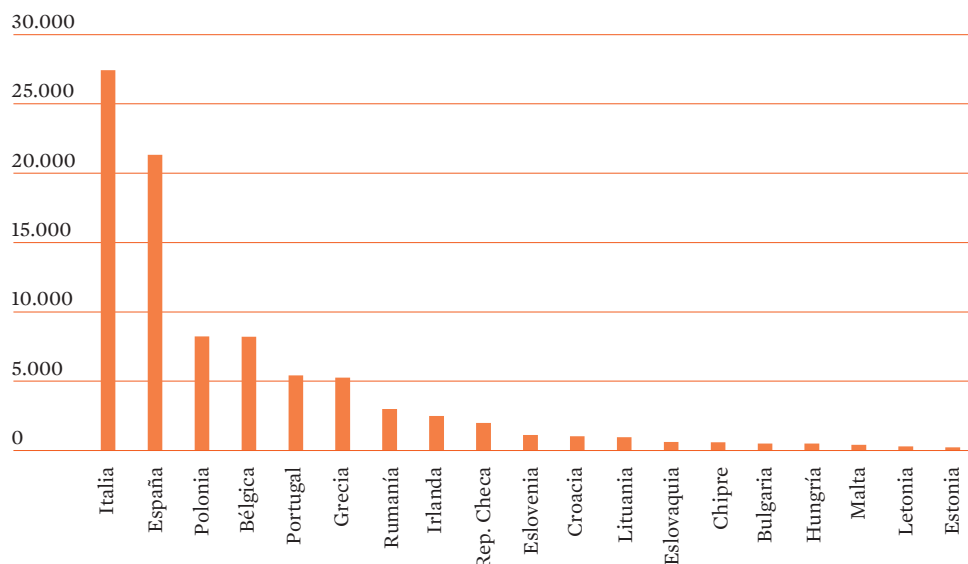
de la deuda pública. Esta cláusula permite a los Estados desviarse temporalmente de sus objetivos presupuestarios a medio plazo en caso de recesión económica severa e implica de facto la suspensión de la aplicación del marco europeo de reglas fiscales. De momento se ha acordado mantener la suspensión hasta 2023, momento en el que se prevé que la Unión Europea haya alcanzado el nivel de actividad económica previa a la crisis.

En segundo lugar, la Unión Europea modificó en abril de 2020 la regulación de las ayudas de Estado, creando un nuevo marco normativo más laxo, cuya vigencia está previsto que se extienda hasta finales de 2021, que ha permitido a los Estados intervenir para apoyar a sus empresas con ayudas directas, liquidez e inyecciones de capital, lo que, dadas las diferencias en cuanto a la capacidad fiscal de los distintos sectores públicos, plantea un gran reto para el correcto funcionamiento del mercado interior y la política de defensa de la competencia, como se explicará en un epígrafe posterior.

Como medida de apoyo financiero de emergencia por parte de la Unión Europea en abril se aprobó un Fondo de Garantía Paneuropea por importe de 25.000 millones de euros para que el BEI, que prevé movilizar 200.000 millones de euros para apoyar financieramente a empresas en dificultades, sobre todo a pymes viables a largo plazo pero con problemas de liquidez a corto plazo. Asimismo se aprobaron nuevos fondos por importe de 240.000 millones de euros en el marco del MEDE para apoyar financieramente las medidas nacionales de refuerzo del sistema sanitario, si bien hasta ahora ningún país ha solicitado ayuda por esta vía. Además, la Unión Europea decidió adelantar pagos europeos y permitir la reasignación de los fondos de cohesión para responder a la crisis.

Pero la medida de apoyo financiero a los Estados más destacable es la creación en mayo de 2020 del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). Se trata de un fondo de 100.000 millones de euros financiado mediante la emisión de deuda pública europea —los denominados *bonos sociales*—, y respaldado por un sistema de garantías voluntarias de los Estados miembros, con cargo al que los Estados pueden solicitar préstamos en condiciones favorables con el fin de apoyar los programas nacionales de protección temporal del empleo. Hasta finales de mayo de 2021 se han efectuado préstamos con cargo a este fondo a 19 Estados miembros por un importe total de 89.664 millones de euros. Italia y España, concentran más de la mitad de los importes desembolsados (gráfico 5).

GRÁFICO 5. SURE: PRÉSTAMOS REALIZADOS POR PAÍS
(Millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

2.2. IMPULSO FISCAL EUROPEO BASADO EN LA INVERSIÓN PÚBLICA: EL *NEXT GENERATION EU* (NGEU)

En diciembre de 2020 se aprobó el NGEU, con un presupuesto de 750.000 millones de euros (precios constantes) para apoyar la recuperación los próximos tres años, junto con el nuevo marco presupuestario plurianual para el periodo 2021-2027, que prevé desembolsos por valor de 1.074.300 millones de euros, lo que supone la movilización agregada de más de 1,8 billones de euros en los próximos siete años (cuadro 4).

Asimismo, para hacer frente a estos pagos la Unión Europea ha adoptado una nueva decisión sobre los recursos propios, en la que se introducen importantes novedades. Por un lado, para afrontar la salida del Reino Unido que era contribuyente neto, se eleva del 1,2 al 1,4 por 100 de la RNB de la Unión Europea el importe máximo anual de los recursos que pueden solicitarse a los Estados miembros para financiar el gasto de la Unión Europea. Por otro lado, se autoriza a la Comisión, de manera excepcional hasta 2026, a contraer empréstitos en los mercados de capitales por un valor máximo de 750.000 millones de euros para financiar el NGEU, al tiempo que se incrementa temporalmente en 0,6 puntos porcentuales el límite máximo de los recursos propios, con el fin de hacer frente a esos pasivos hasta que toda la deuda contraída se haya extinguido, como máximo en 2058. Además, se incluye una nueva cláusula que permite, de ser necesaria, la petición anticipada de fondos a los Estados para atender el pago

CUADRO 4. MARCO PRESUPUESTARIO PLURIANUAL AMPLIADO CON LOS FONDOS DEL NGEU

(En millones de euros constantes de 2018)

	MPP 2021-2027	NGEU 2021-2023	Total
1. Mercado único, innovación y digitalización	132.781	10.600	143.381
Investigación y desarrollo	83.159	5.000	88.159
Inversiones europeas estratégicas	29.367	5.600	34.967
Mercado único	5.860		5.860
Espacio	13.443		13.443
2. Cohesión, resiliencia y valores	377.768	721.900	1.099.668
Desarrollo y cohesión regional	243.087	47.500	290.587
Recuperación y resiliencia	18.595	674.400	692.995
Cohesión social y valores	115.825		115.825
3. Recursos naturales y medioambiente	356.374	17.500	373.874
Política agraria y pesquera	342.876	7.500	350.376
Medio ambiente y acción climática	12.838	10.000	22.838
4. Migración y gestión de fronteras	22.671		22.671
5. Seguridad y defensa	13.185		13.185
6. Vecindad y acción exterior	98.419		98.419
7. Administración pública europea	73.102		73.102
Total	1.074.300	750.000	1.824.300

Fuente: Comisión Europea.

de la deuda europea, lo que impide la suspensión de pagos de la Unión Europea y garantiza la máxima calificación crediticia de sus emisiones. Por último, se introduce un nuevo recurso propio en forma de contribución de los Estados miembros basada en los residuos de envases de plástico no reciclados³⁰, y se acuerda una hoja de ruta para diseñar y aprobar la introducción de otros varios basados en gravámenes nuevos alineados con objetivos europeos³¹.

Lo más destacable del nuevo paquete presupuestario es que, por primera vez en la historia de la Unión Europea, la Comisión va a emitir deuda pública para financiar programas de gasto europeos, lo que supone de facto la creación de una herramienta fiscal europea con un componente de mutualización de riesgos que antes de la crisis se antojaba imposible. El importante volumen de fondos que se van a pedir prestados

30 El montante de la contribución de cada Estado miembro será de 0,8 euros por kilogramo de envases de plástico que no se reciclen, al que se aplicará una corrección para reducir la regresividad. Aunque la norma reguladora está pendiente de aprobación retrotrae la vigencia de esta contribución al 1 de enero de 2021.

31 A partir de las propuestas que irá formulando la Comisión, se ha acordado aprobar en 2023 tres nuevos recursos propios basados en un mecanismo de ajuste en frontera de emisiones de carbono, en los ingresos del sistema de comercio de derechos de emisión y en un impuesto sobre los servicios digitales. Asimismo, se ha acordado aprobar en 2026 dos nuevos recursos basados en un impuesto sobre las transacciones financieras y en un impuesto sobre las grandes empresas basado en la base fiscal consolidada del impuesto de sociedades.

CUADRO 5. DETALLE DE LAS ASIGNACIONES DEL NGEU

Tipo de programa	Instrumento	Importe		Finalidad
		Mill. de euros*	%	
Nacionales	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500	89,7	Inversiones verdes y digitales Reformas estructurales
	Transferencias	312.500	41,7	
	Créditos	360.000	48,0	
Europeos	Horizon Europe	5.000	0,7	Investigación y desarrollo en sanidad y medio ambiente
	Invest EU	5.600	0,7	Inversiones estratégicas europeas
	REACT EU	47.500	6,3	Refuerzo de los programas actuales de cohesión
	RescEU	1.900	0,3	Respuesta europea ante emergencias
	Desarrollo rural	7.500	1,0	Refuerzo de la política de desarrollo rural
	Fondo de transición justa	10.000	1,3	Paliar efectos socioeconómicos de la transición ecológica
Next Generation EU	Total	750.000	100,0	

*Precios constantes de 2018.
Fuente: Comisión Europea.

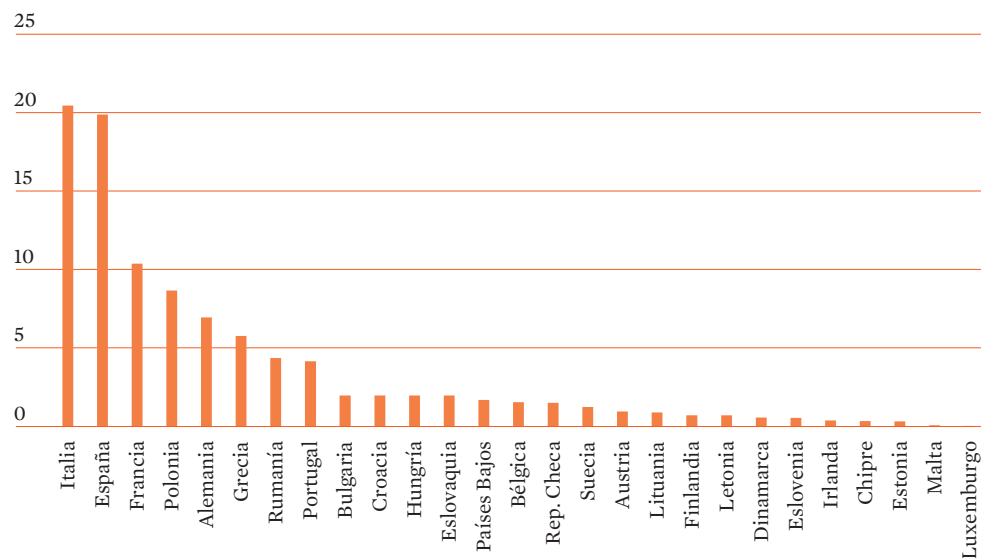
próximamente para financiar el NGEU, en forma de bonos europeos con duración de entre 3 y 30 años, que sumados a los bonos sociales del SURE equivalen aproximadamente al 7 por 100 del PIB de la Unión Europea, va a convertir a la Unión Europea en el sexto mayor emisor europeo, pudiendo llegar a concentrar el 9 por 100 del mercado de la deuda denominada en euros.

En cuanto al destino de los fondos del NGEU, el 90 por 100 se va a asignar a programas nacionales de inversión y reformas estructurales a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), y el resto se dirigirá a reforzar diversas políticas europeas, como la política de cohesión (REACT EU), la investigación y desarrollo (Horizon Europe), la política de desarrollo rural, las inversiones estratégicas europeas (Invest EU) o la compensación a regiones afectadas por la transición ecológica (Fondo de Transición Justa) (cuadro 5). Entre 2021 y 2023 debe comprometerse todo el gasto del NGEU y los pagos no pueden extenderse más allá de 2026.

Por lo que respecta al MRR, el instrumento central del NGEU para hacer frente a la crisis y favorecer la recuperación, contempla el desembolso a los Estados miembros de un máximo de 672.500 millones de euros para financiar programas nacionales de inversión y reformas estructurales, de los cuales 312.500 millones de euros se destinarán a subvenciones y el resto a créditos en condiciones favorables.

Respecto a las subvenciones, el 70 por 100 deben comprometerse antes de diciembre 2022 y se repartirán entre los Estados en función de la población, la renta

GRÁFICO 6. REPARTO DEL PRIMER TRAMO DE SUBVENCIONES DEL MRR
(En porcentaje del total)



Fuente COM (2020) 408 final, Anexo 1.

per cápita y la tasa de paro registrada durante el periodo 2015-2019, con idea de que se oriente a los países presumiblemente más afectados por la crisis. Según la clave de reparto que se ha acordado para este primer tramo de subvenciones los principales beneficiarios serían Italia, España y Francia que, conjuntamente, recibirán más del 50 por 100 del total (gráfico 6).

Para la distribución en 2023 del restante 30 por 100 de las subvenciones, la clave de reparto se ajustará para tener en cuenta la contracción económica efectivamente registrada en los distintos países en 2020 y 2021. En cuanto a los créditos, pueden ser solicitados por cualquier Estado miembro antes de diciembre de 2023 en la cuantía que estimen necesaria, con el límite máximo del 6,8 por 100 de la RNB del país.

Para acceder a los recursos del MRR, los Estados han tenido que elaborar Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia detallando las reformas e inversiones que se pretenden financiar con cargo al mismo (coste, calendario, hitos y objetivos intermedios), que deben estar alineadas con las recomendaciones que viene formulando la Comisión a cada país en el marco del Semestre Europeo, así como con las prioridades políticas y estrategias comunitarias, particularmente en el terreno de las transiciones ecológica y digital. En concreto, al menos el 37 por 100 de los fondos debe asignarse a proyectos que contribuyan directamente a la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, ninguno de los proyectos puede ocasionar un daño

medioambiental significativo, y no menos del 20 por 100 debe invertirse en digitalización³².

Tal y como establece el Reglamento del MRR, los planes nacionales deben ser evaluados por la Comisión y aprobados por el Consejo Europeo, como requisito imprescindible para el desembolso de los fondos. Desde agosto de 2021 se está procediendo al pago del 13 por 100 de las subvenciones asignadas a cada país, en concepto de prefinanciación. Los desembolsos sucesivos dependerán de las evaluaciones intermedias que realice la Comisión Europea del progreso logrado en la ejecución de las distintas inversiones y reformas.

En los próximos años, por tanto, el marco de coordinación de la política económica de la Unión Europea, el Semestre Europeo, va a estar centrado en la gobernanza del MRR, y del éxito de su gestión depende que se fortalezca la confianza mutua entre los Estados miembros para consolidar esta reforma y que se logre apuntalar la recuperación de la economía europea.

El sistema de gobernanza y supervisión que se ha diseñado, que descansa en la gestión centralizada por parte de la Comisión Europea, presenta algunas fortalezas, pero también se han señalado algunas debilidades³³. Entre las fortalezas, la principal es que la Comisión ahora cuenta con una herramienta presupuestaria que refuerza su poder para incentivar reformas nacionales ajustadas a sus prioridades y recomendaciones, propuestas que en el marco del Semestre Europeo venían siendo prácticamente inoperantes por falta de un sistema de incentivos y sanciones. En segundo lugar, el hecho de que los Gobiernos centrales sean los únicos interlocutores y beneficiarios finales del fondo favorece, en principio, que la gestión y el control del mismo pueda ser más ágil y flexible, con menos cargas administrativas y más orientado a resultados, que si se hubiera optado por la titularidad compartida con las Administraciones regionales, como ocurre con los fondos estructurales.

No obstante, la articulación de un proceso paralelo y diferenciado al de los fondos estructurales puede originar solapamiento de operaciones, sobrerregulación y mayor complejidad y sobrecarga burocrática para las Administraciones públicas, sobre todo si la supervisión se centra en el cumplimiento regulatorio y procedimental, más que en el control de resultados. En este sentido, las evaluaciones del desarrollo de los planes nacionales previstas a corto plazo³⁴ pueden resultar prematuras porque, tratándose

32 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

33 Véase Corti, F. y Núñez, J., «Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines», *Recovery and Resilience Reflection Papers* núm. 2, CEPS, 2021; Moschella, M., *What role for the European Semester in the recovery plan?*, Parlamento Europeo, 2020.

34 La supervisión de la ejecución de los planes nacionales se va a apoyar en la aprobación por parte de la CE de una batería de indicadores comunes en diciembre de 2021 que permita la comparabilidad en relación con la evaluación del progreso en el cumplimiento de objetivos de los distintos Estados, y que servirá de base para las revisiones anuales de los planes (la primera en julio de 2022), la evaluación de medio término (febrero de 2024) y la evaluación ex post (diciembre de 2028).

de inversiones estratégicas y reformas estructurales, es previsible que para entonces se encuentren en las primeras fases de ejecución. Por último, dado que el esquema propuesto implica un aumento del poder ejecutivo y financiero de la Comisión, debería reforzarse la legitimidad democrática de sus decisiones dando más protagonismo al Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a los efectos económicos de esta notable inyección de recursos, la Comisión estima que, si se gastan todas las transferencias y la mitad de los créditos, el impacto sobre el crecimiento del PIB será del 2 por 100 a corto plazo, por el impulso de la demanda agregada y el efecto arrastre sobre la inversión privada, y del 1 por 100 a largo plazo por el aumento de la productividad y la resiliencia frente a futuras crisis que entrañan las inversiones públicas susceptibles de financiación³⁵. El impacto sobre el crecimiento será mayor en la medida en que los fondos europeos se gasten en inversiones nuevas y no en proyectos de inversión que los Estados ya tenían previsto financiar con sus propios recursos.

Por otro lado, los fondos recibidos en forma de subvenciones no tendrán impacto sobre el déficit y la deuda de los Estados, lo que les proporcionará un importante margen fiscal, sobre todo a los países más endeudados. Con todo, se prevé que en 2022 casi dos tercios de los Estados miembros sigan presentando déficits públicos superiores al 3 por 100 del PIB y que los niveles de deuda pública se estabilicen en cotas muy elevadas (95 por 100 del PIB para la UE-27)³⁶.

2.3. IMPLICACIONES PARA LA INTEGRACIÓN FISCAL DE LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPALES DEBATES

El enorme calado de la crisis económica provocada por la pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de contar con sectores públicos económicamente fuertes y saneados para asegurar a las sociedades de riesgos de este calibre, contrarrestar las perturbaciones macroeconómicas que generan, minimizar el malestar social resultante y propiciar la recuperación económica.

En respuesta a la crisis global, en todas las regiones del mundo los Estados han tratado de desplegar todo su potencial para contrarrestar los efectos de la crisis, con la articulación de políticas macroeconómicas expansivas, tanto monetarias como fiscales, aunque con diferentes intensidades en función de su respectiva capacidad presupuestaria y de la estabilidad financiera de su divisa, lo que puede redundar en ritmos de recuperación asimétricos y en el agravamiento de las divergencias económicas internacionales y regionales preexistentes.

Europa no ha sido una excepción y, como se ha explicado, ha respondido en primera instancia con una expansión fiscal sin precedentes a escala nacional respaldada por

35 *One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response*, COM (2021) 105 final.

36 Comisión Europea, *Public Finances in EMU 2020, 2021*.

una política monetaria ultra expansiva del BCE, a la que se sumará en breve el impulso fiscal común que representa el nuevo Instrumento de Recuperación. Pero articular y sostener una política económica expansiva coordinada de esta envergadura no está siendo fácil para la Unión Europea porque implica un replanteamiento profundo de su arquitectura fiscal, en su doble vertiente federal y nacional.

En primer lugar, la Unión Europea carece de un sector público central económicamente fuerte, con un espacio tributario propio y capacidad para endeudarse en los mercados, por lo que no puede dar una respuesta fiscal común para estabilizar la economía ante este tipo de perturbaciones sistémicas externas con efectos asimétricos, que sería lo más eficiente. El nuevo Instrumento de Recuperación Europeo supone un modesto avance para corregir esta debilidad.

En segundo lugar, el marco de reglas fiscales con que se ha venido dotando la Unión Europea para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros impide la articulación de políticas fiscales discrecionales nacionales eficaces en este tipo de coyuntura, lo que, a falta de una capacidad fiscal común, ha obligado a suspender su aplicación temporalmente para poder afrontar la crisis a través de los sectores públicos nacionales, y ha reforzado la idea de que es necesaria una reforma en profundidad del mismo.

La gravedad de la crisis pandémica y la asimetría de sus efectos económicos entre los Estados miembros ha llevado a la Unión Europea a dotarse por fin de un instrumento de gasto público financiado con deuda conjunta para impulsar la recuperación económica en Europa evitando a las divergencias económicas internas. Este era un avance ampliamente discutido y largamente demandado desde diversas instancias tras la última crisis financiera, incluido este Consejo, que ha requerido de arduas negociaciones entre los Estados miembros porque entraña una mutualización de riesgos que algunos Estados del norte, con economías más fuertes, posiciones acreedoras y finanzas saneadas, veían con muchas reticencias. La apuesta decidida por el activismo fiscal para salir de la crisis en las grandes economías avanzadas, particularmente en Estados Unidos, ante la relativa ineficacia de la política monetaria para impulsar en solitario el crecimiento en un entorno macroeconómico global caracterizado por la persistencia de tipos de interés cercanos a cero, baja inflación, exceso de ahorro y fuerte demanda de activos seguros en todo el mundo, ha supuesto sin duda un acicate para alcanzar este acuerdo histórico.

Construyendo un sector público europeo: el NGEU y el fortalecimiento del sistema de recursos propios

El componente concesional del NGEU se va financiar con deuda pública respaldada por un sistema de recursos propios basado fundamentalmente en contribuciones nacionales proporcionales a la RNB de cada país, pero se va a distribuir entre los Estados miembros atendiendo a la gravedad de la crisis sufrida en cada uno de ellos en

términos de crecimiento y empleo, lo que lo convierte en una importante herramienta de solidaridad interterritorial que, además, proporciona un mayor margen fiscal a los Estados beneficiarios. Además, cumple una importante función asignativa al destinarse a la financiación de inversiones públicas y reformas estructurales nacionales, lo que puede contribuir, de gestionarse con acierto, a paliar el preocupante déficit de inversión pública de la última década y a transformar las economías para hacerlas más resistentes ante las nuevas incertidumbres y desafíos globales.

Asimismo, el NGEU constituye un primer paso en la creación de herramientas europeas de estabilización macroeconómica, pero sigue siendo necesario crear herramientas fiscales supranacionales permanentes para mejorar el funcionamiento de la UEM, sobre la base del propio NGEU y/o articulando algún tipo de reaseguro de desempleo comunitario del que el SURE podría ser un embrión.

En todo caso, la emisión de deuda pública conjunta con la máxima calificación crediticia ha supuesto la creación de un nuevo activo seguro atractivo para las entidades inversoras en momentos de incertidumbre como el actual, como demuestra el enorme exceso de demanda registrado en las emisiones realizadas hasta el momento del SURE y el NGEU a tipos de interés prácticamente nulos. Por tanto, con esta decisión que tanto ha costado adoptar, la Unión Europea se ha convertido en actor financiero de primer orden y se ha reforzado el papel del euro como divisa global.

Queda pendiente, no obstante, adoptar decisiones en los próximos años para aumentar la capacidad recaudatoria del sistema de recursos propios de la Unión Europea con la incorporación de nuevas figuras para atender a su vencimiento la devolución de la deuda contraída, porque si no, con la regulación vigente, la Unión Europea se verá obligada a aumentar las contribuciones de los Estados basadas en la RNB y/o a reducir programas de gasto comunitarios tradicionales. La refinanciación de la deuda también sería una opción, pero de momento no se contempla. Los créditos concedidos a los Estados con cargo al SURE y el NGEU constituyen deuda pública nacional y deben ser devueltos a la Unión Europea en los plazos estipulados, de manera que solo es necesario allegar nuevos recursos comunes para devolver la deuda pública europea ligada al componente concesional del NGEU.

Para ello, la decisión sobre recursos propios adoptada en 2020 incluye la aprobación de una hoja de ruta vinculante para implantar antes de 2027 nuevos recursos propios vinculados a políticas y objetivos europeos que se basen en gravámenes nuevos, es decir, que no supongan un redireccionamiento de recursos tributarios de los Estados. En concreto, se contempla la incorporación de dos tipos de recursos nuevos, unos ligados a la lucha contra el cambio climático y otros que persiguen una mayor justicia fiscal. Entre los primeros se incluye una nueva contribución nacional basada en los residuos de plástico no reciclado (vigente desde el 1 de enero de 2021), otro basado en los ingresos del sistema de comercio de derechos de emisión de carbono, que se prevé extender al transporte marítimo y aéreo, así como al transporte por carretera y

al uso energético de los edificios³⁷, y un tercero ligado al nuevo mecanismo de ajuste en frontera de emisiones de carbono, que gravará las producciones importadas de países que no tengan implantado un sistema de precios al carbono como el europeo³⁸. Entre los segundos se incluyen recursos basados en un gravamen a las transacciones financieras, en un nuevo impuesto digital y en la imposición sobre los beneficios de las grandes empresas transnacionales.

La incorporación de nuevos recursos supondría un aumento de la independencia del presupuesto comunitario que descansaría más en ingresos propios y menos en transferencias de los Estados miembros. Esto podría aportar más transparencia, simplicidad, predictibilidad y equidad a la vertiente de ingresos, y permitiría ir superando la lógica nacionalista actual de las negociaciones presupuestarias centradas en la posición relativa de cada Estado respecto al presupuesto. La división entre contribuyentes y beneficiarios netos perdería sentido a favor una lógica de corte más federal. En todo caso, como todas estas medidas requieren la unanimidad de los Estados sería aconsejable plantear una reforma en bloque del sistema para minimizar los costes de transacción que implicaría su negociación por separado.

Con diferencia, los beneficios de las multinacionales, digitales o no, son la base fiscal con mayor potencial recaudatorio, dada la dimensión que están adquiriendo, para contar con Estados de bienestar desarrollados y finanzas públicas saneadas. Pero con los marcos legales actuales, diseñados en los años 60 para otro tipo de negocios basados en la presencia física, pueden legalmente no tributar en aquellos países donde desarrollan su actividad, localizando sus beneficios en territorios de baja tributación.

Para dar respuesta a este problema, la Comisión está preparando una propuesta para establecer un nuevo marco común simplificado de la imposición societaria alineado con los acuerdos globales que se están gestando, que sustituirá a todo el acervo de normas comunitarias que se han ido adoptando a lo largo de los últimos años, y hará decaer asimismo la propuesta de establecer una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades sobre la que se llevaba años trabajando³⁹. El acuerdo adoptado el 12 de julio de 2021 en el marco del G-20 con vocación de alcance global se centra en el establecimiento de un tipo efectivo mínimo del 15 por 100 sobre los beneficios globales de las compañías multinacionales más grandes y de una fórmula de reparto de los derechos impositivos entre los Estados donde efectivamente desarrollan su actividad, pero su adopción, prevista para octubre de 2021 tras la negociación de sus especificaciones técnicas en el marco de la OCDE, no va a ser fácil por la resistencia de algunos países,

37 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757*, COM (2021) 551 final.

38 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism*, COM (2021) 564 final.

39 *Business Taxation for the 21st Century*, COM (2021) 251 final.

singularmente el Reino Unido y algunos países comunitarios de baja tributación, como Países Bajos o Irlanda, donde estas grandes compañías establecen sus sedes fiscales.

Antes de la crisis provocada por la pandemia ya existía consenso en torno a la necesidad de reformar el marco de supervisión europeo de las finanzas públicas nacio-

Nuevo marco fiscal para el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad de la deuda pública

nales, ante la evidencia de que su aplicación reforzada tras las crisis financiera y de deuda soberana condujo al despliegue de políticas fiscales marcadamente procíclicas, centradas de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, que retrasaron la recuperación y lastraron el crecimiento económico, redujeron la eficacia de

la política monetaria, e incluso fueron contraproducentes para la propia dinámica de la deuda en algunos países. También era compartida la opinión de que las sucesivas reformas adoptadas desde 1997 para introducir cierta flexibilidad y para reforzar la supervisión en momentos de crisis, habían dado lugar a un entramado normativo muy complejo y poco transparente que había minado el respaldo político por parte de los Estados.

En el recuadro 3 se recogen sintéticamente las principales debilidades del marco fiscal europeo que la Comisión europea señaló en febrero de 2020, sobre la base del análisis previo efectuado por el Consejo Fiscal Europeo⁴⁰, para lanzar una consulta pública con el fin mejorarlo.

RECUADRO 3. PRINCIPALES DEBILIDADES DEL MARCO EUROPEO DE NORMAS FISCALES

1. Contribución insuficiente a la sostenibilidad de la deuda pública

- Se observa una trayectoria descendente de la deuda solo en los últimos años, pero gracias a un contexto macroeconómico favorable, bajos tipos de interés e ingresos excepcionales, más que a ajustes fiscales estructurales.
- Las dinámicas de deuda han sido dispares y divergentes entre los Estados miembros por diferencias en el ritmo de saneamiento presupuestario, en las tasas de crecimiento y en el coste presupuestario de los rescates bancarios.
- Los esfuerzos de consolidación presupuestaria exigidos en el periodo de bajo crecimiento a los países más endeudados habrían agravado su dinámica de deuda.
- En consecuencia, en 2019 la deuda pública de la Unión Europea se situaba todavía en el 77,5 por 100 del PIB, y en siete países superaba el 90 por 100 del PIB (España, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Bélgica y Chipre).

2. Contribución negativa a la estabilización macroeconómica

- Las políticas fiscales han sido mayoritariamente procíclicas: expansivas en periodos de crecimiento (a partir de 2000) y contractivas en periodos recesivos (desde la crisis financiera).
- El marco fiscal se centra en la reducción del déficit y la deuda y no ha permitido exigir políticas de apoyo a la actividad económica a los países con superávit y menor endeudamiento.

40 Consejo Fiscal Europeo, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, 2019.

- No ofrece herramientas para encauzar la orientación fiscal de la Eurozona en su conjunto. La coordinación horizontal de las políticas fiscales no ha funcionado.
- La creación de una capacidad central de estabilización aumentaría la capacidad de la Unión Europea para responder ante perturbaciones importantes no inducidas por las políticas, y reforzaría a las políticas fiscales nacionales y a la política monetaria, reduciendo sus efectos adversos.

3. Contribución negativa al crecimiento sostenible

- Desde 2010, las medidas discrecionales de consolidación fiscal exigidas contrarrestaron el efecto de los estabilizadores automáticos. Eso explica los mediocres resultados en términos de crecimiento y empleo y que la recuperación costara tanto tiempo.
- Los ajustes fiscales exigidos se han focalizado de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, hasta cotas históricamente bajas, lastrando el potencial de crecimiento de la economía europea y su capacidad para afrontar las transformaciones ecológica y digital.

4. Complejidad y falta de transparencia del sistema de gobernanza

- Las sucesivas reformas han generado una multiplicación de normas asociadas a distintos indicadores para medir el grado de cumplimiento, junto con diversas cláusulas que permiten desviaciones, lo que da lugar a conclusiones dispares y obliga a recurrir al juicio económico.
- El marco se apoya en variables que no son directamente observables y que se revisan frecuentemente, como la brecha de producción y el saldo estructural, lo que dificulta la emisión de orientaciones estables.
- Aunque la sofisticación del marco responde a la necesidad de adaptarse a los cambios en las condiciones económicas, también incrementa su complejidad, reduce su transparencia y dificulta la asimilación, la comunicación y el respaldo político por parte de los Estados miembros.
- Se ha puesto excesivo énfasis en el cumplimiento de objetivos anuales en detrimento de la planificación y los objetivos a medio plazo.
- El marco no permite una diferenciación suficiente entre Estados con situaciones presupuestarias, riesgo de sostenibilidad y otras vulnerabilidades marcadamente diferentes.
- La complejidad de las normas europeas ha generado discordancias con los marcos fiscales nacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de *Revisión de la gobernanza económica*, COM (2020) 55 final.

Pero la gravedad de la perturbación provocada por la pandemia, que, como se ha explicado, llevó a la Comisión a activar la cláusula de escape del PEC para permitir políticas nacionales de apoyo fiscal masivo y a crear instrumentos fiscales supranacionales temporales, obligó asimismo a posponer la consulta pública en torno a la reforma del marco de gobernanza fiscal. El abrupto cambio del panorama económico y las finanzas públicas europeas⁴¹ ha hecho, si cabe, más evidentes las deficiencias del sistema vigente, así como la necesidad de acometer una reforma del mismo más ambiciosa y profunda de lo inicialmente previsto, antes de desactivar la cláusula de escape prevista para 2023.

41 Solo en 2020 el déficit público de la Unión Europea aumentó 6,4 puntos de PIB (del 0,5 al 6,9 por 100) y la deuda pública en más de 13,2 (del 77,5 al 90,7 por 100 del PIB).

De manera que se ha abierto un periodo de reflexión y debate para abordar una reforma integral del marco de la política fiscal europea y son numerosas las propuestas que se están formulando por parte de especialistas y de las propias instituciones europeas⁴². Las propuestas giran en torno a las siguientes cuestiones:

1. La creación de herramientas fiscales supranacionales permanentes para afrontar grandes perturbaciones exógenas, encauzar el tono fiscal de la zona euro en su conjunto y apoyar a la política monetaria para salvaguardar la estabilidad de la UEM.
2. La formulación de nuevas reglas fiscales más sencillas, transparentes y realistas para los Estados, que favorezcan la reducción tendencial de la deuda pero permitiendo fluctuaciones del déficit anticíclicas. La supervisión debe centrarse en objetivos fiscales a medio plazo y en indicadores directamente observables fijados sobre la base de análisis de la sostenibilidad de la deuda que tengan en cuenta el escenario macroeconómico del momento (tipo de interés natural, crecimiento potencial)⁴³.
3. La articulación de medidas transitorias que permitan la homogeneización de la posición fiscal inicial de los Estados, ahora enormemente dispar, a través de sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo para los países más endeudados, o a través de la creación de fondos de redención que absorban la deuda de los Estados que sobrepase un determinado umbral.
4. La introducción de mecanismos para proteger (e incluso impulsar) el gasto público favorecedor del crecimiento económico, y por tanto de la sostenibilidad de la deuda, en los periodos de consolidación fiscal (inversión pública, gasto educativo y sanitario).

En definitiva, en un entorno macroeconómico caracterizado por un reducido crecimiento potencial, tipos de interés persistentemente bajos y elevada incertidumbre, resulta perentorio avanzar en la construcción de un marco fiscal europeo más integrado y equilibrado, que permita potenciar el crecimiento sostenible y estabilizar la economía sin menoscabo de la sostenibilidad de la deuda pública. Además, una mayor integración fiscal dotaría a la Unión Europea de mayor resiliencia para afrontar grandes perturbaciones económicas globales en el futuro, un riesgo nada desdeñable a la

42 Para un análisis detallado del estado actual del debate véase Alloza *et al.*, *La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico*, Banco de España, Documentos Ocasionales 2121, 2021.

43 El Consejo Fiscal Europeo propone fijar solo un objetivo de deuda (abandonar los objetivos de déficit) y una única regla operativa para los Estados que excedan ese umbral: un techo al crecimiento del gasto público primario neto de impuestos (una variable directamente observable y controlable por los gobiernos), que podría excluir determinados gastos en inversión para favorecer el crecimiento, y con sendas de ajuste fiscal hacia el objetivo de deuda más extendidas en el tiempo para los países más endeudados (realistas y creíbles), más una única cláusula de escape (abandonando la profusión de cláusulas de flexibilidad). Véase Consejo Fiscal Europeo, *Annual Report 2020*, 2020.

vista de la acentuación de dinámicas estructurales globales como el cambio climático y transición energética; la globalización económica y financiera, la digitalización, la concentración del poder de mercado, el aumento de la desigualdad a todos los niveles, incluida la desigualdad entre mujeres y hombres, o el desequilibrio demográfico entre las áreas económicas más desarrolladas y el resto.

3. Haciendo frente a la pandemia desde la política monetaria. Apuesta por la integración financiera

3.1. LA ACTUACIÓN DEL BCE ANTE LA PANDEMIA

En los primeros meses de 2020, la situación monetaria y financiera se enmarcaba en un contexto de baja inflación y amplio estímulo monetario, con los tipos de interés de referencia en mínimos históricos: el tipo de interés de las operaciones principales de financiación en el 0 por 100 y los tipos de interés de la facilidad marginal de crédito y de la facilidad de depósito en el 0,25 y -0,50 por 100, respectivamente.

La irrupción de la pandemia provocó inmediatamente un endurecimiento de las condiciones financieras en el área euro. Los mercados empezaron a descontar caídas significativas de la actividad y un aumento de la deuda, pública y privada, conforme los distintos países iban adoptando medidas para enfrentar la pandemia. Además, la rápida propagación del virus suponía un riesgo para el mecanismo de transmisión de la política monetaria y el objetivo de estabilidad de precios.

Así, con el fin de evitar el alza de las primas de riesgo y garantizar la disponibilidad de liquidez suficiente, evitando la fragmentación financiera del área, el BCE articuló un paquete de respuesta, principalmente, a través de programas de compra de activos y operaciones de financiación, que resultó decisivo para contrarrestar el impacto negativo de la pandemia sobre la economía europea. El objetivo era asegurar unas condiciones holgadas de liquidez al sistema bancario para respaldar el flujo de crédito a la economía real, evitando restricciones de financiación, alejando el riesgo de fragmentación financiera en la UEM y contribuyendo a la moderación de las primas de riesgo.

Respecto a los programas de compra de deuda, el BCE decidió el 12 de marzo ampliar el programa de compra de activos públicos (APP, por sus siglas en inglés) a 120.000 millones de euros mensuales hasta final de año, pensando que el impacto sería transitorio⁴⁴. Solo una semana después y ante el empeoramiento de la situación por la rápida propagación del COVID-19, puso en marcha un nuevo programa, el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés), de activos públicos y privados, por un importe de 750.000 millones de euros, prorrogable

44 De hecho, la presidenta del BCE, en una reacción inesperada y totalmente momentánea, dejó traslucir durante la rueda de prensa correspondiente a estos anuncios que el BCE no adoptaría medidas determinantes.

más allá de 2020, que tuvo que recalibrar en junio y diciembre ampliando la cuantía y el horizonte temporal. Como resultado, la dotación total del PEPP fue de 1,85 billones de euros con vigencia hasta marzo de 2022. Asimismo, se reiteraba la decisión de reinvertir el principal de los valores que fueran venciendo hasta el final de 2023 o hasta que fuese necesario. El principal elemento diferencial de este programa era el elevado grado de flexibilidad con que contaba, tanto en relación a la distribución de las compras por tipos de activos y jurisdicciones —públicos y privados— y sin límites máximos, como a la posibilidad de desviaciones transitorias de las reglas vigentes sobre la distribución por países de las compras de deuda pública, permitiendo concentrar las compras en los momentos más críticos de la pandemia y en los países con mayores tensiones financieras.

Además, con el fin de relajar los requerimientos de capital y liquidez aplicables a las entidades, el BCE anunció inicialmente la flexibilización de las condiciones en las operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico vigentes (TLTRO III) vigentes —tipos de interés e importes— y anunció otras nuevas operaciones de financiación a más largo plazo, que actuarían como puente hasta la siguiente subasta de TLTRO III que tendría en junio. Asimismo, con el fin de asegurar que las entidades pudieran participar sin problema en estas operaciones, flexibilizó los criterios de admisión de activos de garantía como colaterales.

Pero antes de ese plazo, en abril, el BCE anunció, de forma excepcional, siete operaciones de financiación a más largo plazo sin objetivo específico de emergencia frente a la pandemia (PELTRO) con vencimiento a finales de 2021 y tipo de interés de $-0,25$ por 100, para inyectar liquidez al sistema financiero de la zona del euro y contribuir a mantener el buen funcionamiento de los mercados monetarios. Además, reajustó las condiciones de las operaciones TLTRO III, permitiendo a los bancos obtener financiación a un tipo de interés que, de forma temporal, podía llegar al -1 por 100, a condición de que no redujesen su volumen de crédito elegible en el marco de la crisis por la pandemia. También estableció líneas *swap* y *repo* de carácter temporal con bancos centrales de países no pertenecientes a la zona del euro y una facilidad *repo* para bancos centrales, con el fin de mejorar la provisión de liquidez en euros fuera de la zona.

Todas estas operaciones se recalibraron a lo largo del año con el fin de asegurar la provisión de financiación al sistema bancario. La última decisión, en diciembre, extendía hasta junio de 2022 la duración de las medidas de flexibilización de los criterios de admisión de activos de garantía adoptadas en abril de 2020, anunciaba cuatro operaciones adicionales de financiación a más largo plazo sin objetivo específico de emergencia frente a la pandemia para 2021 y ampliaba hasta marzo de 2022 todas las líneas *swap* y *repo* de carácter temporal con bancos centrales de países no pertenecientes a la zona del euro, así como la facilidad *repo* para bancos centrales.

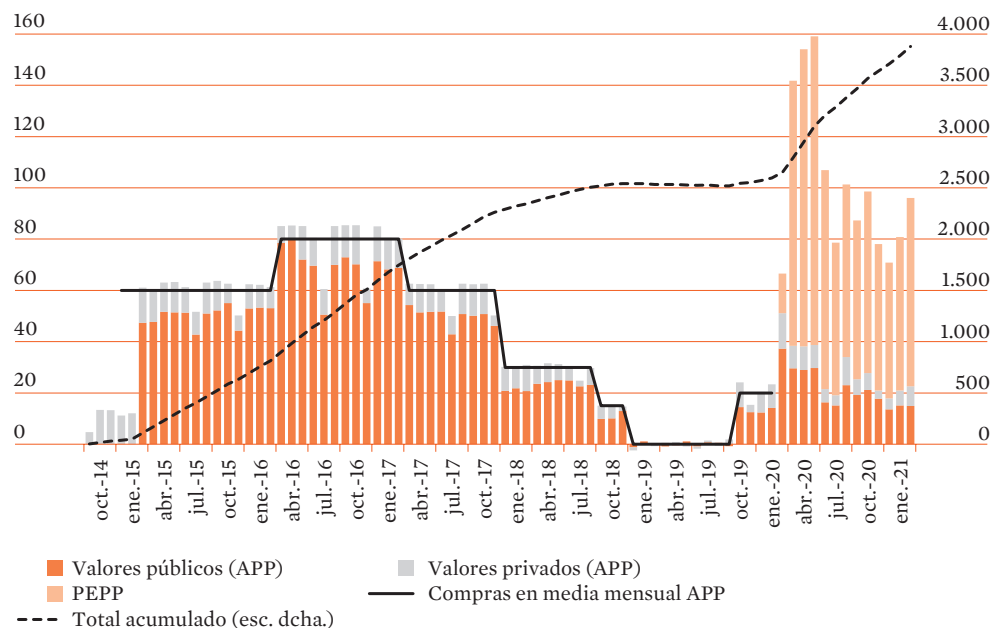
La rapidez, determinación y acierto par adoptar este conjunto de medidas ha permitido apoyar el flujo de crédito a todos los sectores de la economía con unas condiciones de

financiación favorables⁴⁵, pero también respaldar la actividad económica, estabilizar los mercados y mantener contenidos los rendimientos de la deuda pública y contrarrestar el efecto negativo de la pandemia en la senda de inflación proyectada y promoviendo la evolución de la inflación de manera sostenida hacia su objetivo de estabilidad de precios en el medio plazo.

Por otro lado, la intermediación del Eurosistema ha tenido un impacto directo en el tamaño y la composición de su balance, que se suma al aumento registrado desde la crisis financiera con la adopción de medidas convencionales y no convencionales.

Al cierre de 2020, el balance había alcanzado un máximo histórico de 7 billones de euros, un 49 por 100 más (2,3 billones de euros) que a finales de 2019, del cual los activos relacionados con las operaciones de política monetaria eran el 79 por 100. El compromiso de reinversión durante un plazo largo del principal de los valores adquiridos en el marco de los programas de compras de activos que vayan venciendo, (del PEPP hasta

GRÁFICO 7. PROGRAMAS DE COMPRA DE ACTIVOS DEL BCE (PEPP¹ Y APP²)



¹ El PEPP se caracteriza por la flexibilidad en el ritmo de compras, de ahí que no exista ningún límite prefijado con carácter mensual.

² APP se corresponde con programas de compras de activos e incluye la compra de valores privados (bonos corporativos, bonos de titulización de activos y bonos garantizados) y valores públicos.

Fuente: BCE.

45 Hasta marzo de 2021 se habían utilizado aproximadamente la mitad de la dotación del PEPP (943.647 millones de euros), de los que el 95 por 100 de las compras eran títulos públicos y casi tres cuartas partes fueron realizadas por Alemania, Francia, Italia y España, países más golpeados por la pandemia. Considerando conjuntamente todos los programas de compras de activos (PEPP y APP), el volumen acumulado de compras entre marzo de 2020 y marzo de 2021 fue de 1,3 billones de euros. Por su parte, las operaciones de financiación inyectaron 1,8 billones de euros hasta finales de 2020.

finales de 2023 y del APP más allá del primer incremento de tipos) no contribuirá a la disminución del balance a corto plazo, aunque el BCE pueda modificar sus decisiones sobre este programa una vez superada la pandemia y encarada la recuperación.

Un nuevo marco de actuación para la política monetaria a medio plazo

Con una orientación más a medio plazo, está abierto el debate sobre la efectividad de la política monetaria que, en los últimos años, ha perdido tracción teniendo cada vez un margen de maniobra más limitado. A tal fin, y previamente a la irrupción de la pandemia, el Consejo de Gobierno del BCE había decidido iniciar una revisión de su estrategia de política monetaria.

La estrategia está diseñada para preservar la estabilidad de precios en la zona del euro, lo que responde al convencimiento de que una política monetaria que mantiene dicha estabilidad de forma creíble y duradera es la que más contribuiría, en general, a mejorar las perspectivas económicas y los niveles de vida⁴⁶.

De hecho, en los últimos años, la propia existencia de tipos de interés reducidos, cuando además la inflación se sitúa por debajo del objetivo y el crecimiento económico es débil, ha venido haciendo más difícil la utilización de la política monetaria para impulsar el crecimiento y reduciendo el margen del BCE y de otros bancos centrales para articular la política monetaria con los instrumentos convencionales a su disposición⁴⁷. En este contexto, los bancos centrales han ido ampliando progresivamente sus instrumentos de política monetaria con medidas no convencionales que han adquirido progresivamente un carácter más permanente. Muchos de ellos con vencimientos a medio plazo que los convierte de facto en instrumentos más allá de momentos de crisis que pueden incluso orientar la evolución de los tipos de interés.

Además, han aparecido nuevos retos en la economía a nivel global —sostenibilidad medioambiental, rápida digitalización, globalización y evolución de las estructuras financieras— que afectan a la dinámica de la inflación y hacen más difícil la instrumentación de la política monetaria para lograr su objetivo de estabilidad de precios en un contexto de niveles reducidos de precios.

Todo ello ha llevado a algunos bancos centrales a revisar su estrategia de política monetaria. La Reserva Federal de Estados Unidos ya ha concluido esta revisión⁴⁸. El BCE, por su parte, decidió también iniciar esta revisión en enero de 2020 con el objetivo de

46 BCE, *Informe Anual 2020*, abril de 2021.

47 *Ibidem*.

48 La Reserva Federal concluyó su revisión en agosto de 2020 señalando, entre otros cambios, la adopción de un nuevo objetivo de estabilidad de precios en términos de la inflación media, con una ventana temporal indefinida para su cálculo y el reforzamiento del objetivo de máximo empleo. Ante periodos con una inflación persistentemente por debajo del 2 por 100, intentará mantener la inflación moderadamente por encima del 2 por 100 durante un cierto tiempo. Véase Banco de España, Recuadro 2: La revisión de la estrategia de política monetaria de la Reserva Federal: aspectos principales e impacto sobre los mercados financieros, del «Informe Trimestral de la economía española», *Boletín Económico* 3/2020, Banco de España.

analizar los factores que estaban impulsando estos cambios estructurales y reflexionar sobre se debía ajustar su estrategia de política monetaria y cómo hacerlo.

La revisión abarcaba desde la propia definición del objetivo de estabilidad de precios al papel que juegan en su consecución otros elementos como la evolución de la economía real —ciclo económico y empleo—, los riesgos para la estabilidad financiera, la sostenibilidad medioambiental o la interacción entre la política monetaria y las políticas fiscal y macroprudencial (recuadro 4). La experiencia de los últimos años ha demostrado que es clave una adecuada interacción entre la política monetaria y la

RECUADRO 4. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

Elementos de reflexión	Orientación del contenido
Cambio climático	Examina los retos que representa el cambio climático y la forma en que estos riesgos se tienen en cuenta en el marco de la política monetaria.
Digitalización	Estudia las implicaciones de la digitalización para el funcionamiento de la economía y la ejecución de la política monetaria.
Empleo	Estudia cómo afecta el (des)empleo a la ejecución y al éxito de la política monetaria.
Modelos usados en el Eurosistema	Evalúa las principales lagunas de conocimiento de los principales modelos utilizados para la decisión de la política monetaria.
Política monetaria y política fiscal en una Unión Monetaria	Analiza el panorama de la política fiscal en la zona euro y evalúa sus consecuencias para la política monetaria.
Globalización	Evalúa el impacto de la globalización en la transmisión de las decisiones de política monetaria a la economía y a la inflación.
Expectativas de inflación	Analiza cómo se forman las expectativas de inflación y profundiza en la comprensión de sus factores principales.
Inflación	Analiza el modo más preciso de medir la inflación y evalúa posibles cuestiones referidas a la medición.
Política macroprudencial, política monetaria y estabilidad financiera	Contribuye a evaluar la interacción entre las políticas macroprudencial, estabilidad financiera y política monetaria.
Comunicación de la política monetaria	Evalúa la estrategia de comunicación del BCE sobre las decisiones de política monetaria y la comprensión que el público tiene sobre el BCE.
Intermediación financiera no bancaria	Examina como los cambios en la estructura del sector financiero, en particular, del creciente papel de las entidades no bancarias afectan al ejercicio de la política monetaria.
Objetivo de estabilidad de precios	Ofrece un análisis de la definición numérica de la estabilidad de precios del BCE y enfoques alternativos para lograr esta estabilidad de precios.
Productividad, innovación y progreso tecnológico	Examina la evolución de la productividad y la tecnología y analiza sus repercusiones en la política monetaria.

Fuente: BCE, *Informe Anual 2020*, 2021.

política fiscal para que cada una de ellas pueda alcanzar sus objetivos de forma más eficiente⁴⁹. Con el fin de garantizar que la estrategia fuese entendida y apoyada por el conjunto de la sociedad, se han recabado opiniones de diversos ámbitos —económico, financiero, político, académico e investigador—, pero también de la sociedad civil y la ciudadanía con consultas públicas.

Aunque el proceso se retrasó por la pandemia, concluyó en julio de 2021 con la aprobación por parte del BCE de su nueva estrategia de política monetaria, que contempla un objetivo de inflación simétrico del 2 por 100 a medio plazo, mucho más flexible, ya que considera no deseadas tanto las desviaciones negativas como las positivas respecto de este objetivo pudiendo actuar en ambos casos⁵⁰. Asimismo, ha confirmado que el Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) continúa siendo un indicador de precios adecuado para medir la inflación, aunque recomienda la inclusión en su cálculo de los precios de la vivienda en propiedad. Respecto a los instrumentos de política monetaria, el BCE prioriza la actuación sobre los tipos de interés como principal instrumento, si bien incluye dentro del conjunto de instrumentos disponibles tanto la comunicación sobre la orientación futura de la política monetaria como las compras de activos y las operaciones a más largo plazo, que se utilizarán según se considere necesario.

En este mismo contexto de cambios globales, el BCE ha incorporado a sus preocupaciones y operativa los riesgos asociados al cambio climático⁵¹ plasmada en la creación de un centro sobre el cambio climático que definirá y dirigirá la agenda climática del BCE, teniendo en cuenta todas las perspectivas relevantes para un banco central: seguimiento e incorporación de los riesgos climáticos en los modelos y métodos de previsión del BCE —los riesgos climáticos deben incorporarse dentro del análisis de perfil de riesgo de entidades y productos— y consecuencias para la ejecución de la política monetaria, la estabilidad financiera y la política macroprudencial, así como sobre la propia cartera de inversión del BCE.

A este respecto, está abierto también el debate sobre el papel que pueden tener los bonos verdes dentro de los programas de compras de activos o como colateral e incluso priorizarlos frente a otros activos, con el fin de equilibrar el balance del BCE y dotarle de una orientación más sostenible, pero también plasmar de forma efectiva la preocupación del BCE por el cambio climático y articular medidas para mitigarlo.

49 Banco de España, *El papel de la política monetaria del Banco Central Europeo frente a la crisis del Covid-19*, Discurso del Gobernador Pablo Hernández de Cos, 1 de octubre de 2020.

50 BCE, *The ECB's monetary policy strategy statement*, 8 de julio, 2021.

51 BCE, *Informe Anual 2020*, 2021.

3.2. AVANZAR EN LA UNIÓN BANCARIA COMO ELEMENTO CLAVE PARA ASEGURAR

LA INTEGRACIÓN FINANCIERA

El grado de integración financiera en la zona euro se ha venido reforzando desde la crisis financiera, aunque todavía existe un vínculo importante entre los riesgos asociados al sector bancario y los niveles de deuda soberana nacional que son fuente de vulnerabilidad. Casi una década después, el proyecto de Unión Bancaria, planteado en 2012 como parte de la respuesta europea a la crisis financiera y de deuda con el fin de lograr un mecanismo que permitiese a medio plazo acabar con la fragmentación financiera y romper dicho círculo entre deuda soberana y bancaria, está sin culminar. En los primeros años se avanzó rápidamente en esta nueva arquitectura financiera europea con un marco regulatorio y normativo común y la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), integrado en el BCE, y del Mecanismo Único de Resolución (MUR) pero, sin embargo, está pendiente todavía avanzar en el tercer pilar de la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Por otro lado, la integración financiera se ha visto resentida en el contexto de la crisis de COVID-19, ya que algunas medidas de respuesta han permitido un mayor margen de intervención a los Estados miembros al margen de la regulación comunitaria. Es el caso de las recapitalizaciones o apoyos financieros a empresas e incluso recapitalizaciones preventivas, posibles por la flexibilidad introducida en el Marco Temporal de ayudas de Estado pero que depende, como se analiza en un apartado posterior, de la capacidad fiscal de los Estados miembros para poder articular dichos apoyos.

Asimismo, el riesgo de que, sobre la experiencia de la crisis financiera, esta nueva crisis pudiera desembocar en inestabilidad bancaria y financiera ante la mayor vulnerabilidad de la clientela y el deterioro de su situación financiera o la incapacidad de las entidades para hacer frente a un volumen elevado de pérdidas, ha sido frenado por la actuación decisiva del BCE para asegurar la provisión de liquidez y garantizar las condiciones de financiación.

No obstante, se han puesto de manifiesto nuevamente los riesgos derivados de un *shock* totalmente inesperado, por lo que de cara al futuro y para evitar cualquier situación de inestabilidad financiera, se deberían impulsar los esfuerzos para hacer realidad la Unión Bancaria lo antes posible y poder gestionar los efectos de esta crisis en el sistema bancario así como anticipar los riesgos de crisis futuras. Ello exige un compromiso político decidido con la Unión Bancaria que reforzaría el proyecto europeo en sí mismo, orientado a mejorar el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y resolución existentes, alcanzar un acuerdo político sobre la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo (EDIS, por sus siglas en inglés) y avanzar en la Unión del Mercado de Capitales ofreciendo más oportunidades de financiación a la economía real, sobre la base de un marco regulatorio unificado que supondría no solo adoptar Directivas comunes, como se ha venido haciendo hasta ahora, sino también garantizar una aplicación homogénea a través de Reglamentos comunes que

aseguren una transposición uniforme que facilite la toma de decisiones y mecanismos de actuación comunes.

El modelo europeo de supervisión, siete años después de su puesta en marcha, está plenamente consolidado. Más allá de la supervisión directa de las entidades conside-

Una estructura de supervisión centralizada consolidada

radas significativas (80 por 100 del sistema bancario), el grueso de las actuaciones de supervisión se ha centrado en el análisis de los riesgos del modelo de negocio, principalmente de crédito, y de gobierno de las entidades, aunque también se han analizado riesgos tecnológicos, operacionales, de capital, liquidez, rentabilidad o mercado. El objetivo de impulsar el buen gobierno sobre la gestión de riesgos ha llevado al MUS a impulsar reformas orientadas a garantizar el pleno conocimiento de los riesgos asumidos por parte de los responsables de las entidades.

En el marco de la pandemia, el MUS reaccionó desde el primer momento con una respuesta supervisora única durante la crisis y definiendo pautas de supervisión comunes, permitiendo a las entidades relajar temporalmente los requerimientos de capital y operativos, de forma que pudieran continuar facilitando financiación a los hogares y empresas y absorber las pérdidas generadas por la crisis⁵². Además, se mantuvo un estrecho control supervisor sobre las entidades para que midieran y gestionaran los riesgos adecuadamente asegurando un nivel de prudencia acorde con la incertidumbre generada por la pandemia.

En todo caso, subsisten algunos retos que impiden que el MUS despliegue todo su potencial y realice plenamente su función supervisora⁵³. Entre ellos están la necesaria simplificación de los procedimientos de supervisión o la transparencia en sus funciones con el fin de que las entidades puedan anticipar las actuaciones supervisoras y las situaciones de riesgo que las motivan pero, sobre todo, mejorar la eficiencia de las medidas de intervención temprana que permitan anticipar situaciones de riesgo para las entidades y el conjunto del sistema bancario, sin terminar derivando en resoluciones posteriores.

El MUR también se desarrolló relativamente rápido con la creación de una entidad nueva en 2015, la Junta Única de Resolución, y la articulación del Fondo Único

Acuerdo sobre un mecanismo de protección presupuestaria para el MUR

de Resolución (FUR) al que hasta la fecha no ha sido necesario recurrir. Además, el marco normativo que recoge su funcionamiento, principalmente, la Directiva de Reestructuración y Resolución Bancaria⁵⁴ (BRRD, por sus siglas en inglés), aprobada en 2014, se revisó posteriormente siendo aprobada una nueva Directiva (BRRD2)

52 BCE, *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE*, 2020.

53 Sánchez, R., «¿Qué fue de la Unión Bancaria Europea?», *Información Comercial Española: La Unión Europea tras la pandemia*, núm. 916, septiembre-octubre 2020.

54 Directiva (UE) 2019/879 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como la Directiva 98/26/CE.

en 2019, que actualmente está en fase de transposición al marco normativo de los Estados miembros⁵⁵.

Desde su puesta en marcha, los avances del MUR se pueden valorar positivamente, sobre todo, frente a la situación previa en que se carecía de una estructura común de resolución de entidades; esta incorporaba procedimientos e instrumentos nuevos y se apoyaba en la transparencia y la comunicación continua y fluida con las autoridades y los sistemas bancarios de los Estados miembros, lo que ha permitido la detección rápida de situaciones problemáticas y la búsqueda de soluciones previas a la resolución. De hecho, el MUR únicamente ha llevado a cabo una resolución, la del Banco Popular en junio de 2017⁵⁶.

En cualquier caso, el avance más destacado en relación al MUR es la posibilidad de que el MEDE actúe como mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución. Esta cuestión fue objeto de un intenso debate en los años previos ya que desde la constitución del FUR se hizo patente que era necesario articular algún mecanismo de protección «*backstop* fiscal», para el caso de que los recursos del Fondo no fuesen suficientes y ello debía lograrse antes de 2024, que era la fecha en la que el Fondo estaría totalmente dotado. En junio de 2018 los Estados miembros acordaron que fuera el Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE) el que ejerciera ese papel de último recurso, lo que requería una reforma del Tratado Constitutivo del MEDE que se logró con un acuerdo político en el seno del Eurogrupo a finales de 2020⁵⁷. La crisis del COVID-19 y la posibilidad de que pudiera extenderse al sistema bancario y derivar en crisis sistémica con consecuencias para la estabilidad financiera urgieron la necesidad de garantizar la estabilidad financiera del área y acelerar la reforma del MEDE.

La reforma que actualmente en proceso de ratificación por parte de los Estados miembros, permitirá al MEDE actuar, desde 2022 (dos años antes de lo previsto), como mecanismo común de protección presupuestaria del Fondo mediante una línea de crédito. Su utilización será neutral a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, ya que las entidades devolverán los fondos públicos utilizados con contribuciones extraordinarias al Fondo, reduciendo así la vinculación entre deuda bancaria y soberana. También se asignan nuevas funciones y responsabilidades al MEDE, con una línea de crédito precautoria más accesible y un papel más importante en los programas de asistencia financiera y de prevención de crisis.

55 El plazo de transposición finalizaba el 31 de diciembre de 2020, estando actualmente pendiente la transposición en ocho Estados miembros.

56 Sí se realizó el análisis de tres entidades más, las italianas Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca y la letona ABLV Bank, que no concluyeron en resolución sobre la base de que no se cumplía uno de los tres requisitos previstos: situación de inviabilidad, ausencia de solución alternativa e interés público. En los tres casos se consideró que no se cumplía el último de ellos.

57 Consejo Europeo, Acuerdo del Eurogrupo por el que se modifica el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad y Declaración común adjunta del Acuerdo de modificación del Fondo Único de Resolución, 30 de noviembre de 2020.

A pesar de que se ha dado respuesta a la demanda de reforzar el FUR, tal y como se había planteado desde su creación, se plantea la duda de que este mecanismo también pueda servir en un momento posterior a la resolución, en el que la capacidad de acceso a la liquidez pueda verse limitada por insuficiente colateral, lo que haría necesario articular además vías adicionales para respaldarla⁵⁸.

Por otro lado, desde su creación, el funcionamiento del MUR tenía algunos elementos de incertidumbre que podían dificultar su operativa y que siguen pendientes de concretarse. Entre ellos están, la aplicación del *bail-in* o mecanismo de recapitalización interna por el que, en el caso de la resolución de una entidad en quiebra, los acreedores y accionistas deben asumir gran parte de los costes o la armonización de las leyes de insolvencia nacionales de los distintos Estados miembros con el fin de dar un tratamiento homogéneo en los casos en los que no sea posible la resolución de una entidad.

Sin duda, el principal escollo para culminar la Unión Bancaria es la falta de acuerdo sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS, por sus siglas en inglés). La falta de un sistema compartido dificulta que todos los bancos operen en igualdad de condiciones; de hecho realizan aportaciones distintas a los fondos de garantía respectivos y, aunque la cuantía por depósito es igual y está garantizada, la aplicación efectiva en la práctica es distinta entre los Estados miembros. Ello distorsiona las reglas de competencia en el mercado interior e impide romper el círculo vicioso entre los Estados miembros y sus bancos e imponer las mismas reglas de juego a todas las entidades y, por tanto, garantizar que todos los depósitos de la Unión Bancaria estén protegidos con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de origen. En último caso, el objetivo es garantizar un sistema de protección fuerte y uniforme.

Desde 2012 en que se planteó la Unión Bancaria, el EDIS se constituyó como el tercer pilar de la misma junto al MUS y el MUR, y de hecho su ausencia resta efectividad al funcionamiento de estos.

Inicialmente, los avances se centraron en la armonización de criterios y coberturas y no en la propia creación del Sistema de forma que casi diez años apenas ha habido logros relevantes. Y ello, a pesar de que desde 2015 tanto la Comisión como el Parlamento Europeo han venido presentando distintas propuestas, cada vez más sencillas en aras de alcanzar un acuerdo, cuyo elemento central ha sido la necesidad de garantizar la solidez de las entidades por sí mismas antes de compartir la carga potencial que podrían suponer quiebras en alguna de ellas. De ahí que, a priori, cualquier acuerdo respecto a la creación de un sistema de garantía

58 Sánchez, R., «¿Qué fue de la Unión...», *op. cit.*

de depósitos europeo esté supeditado a la implementación en paralelo de medidas de reducción del riesgo, alineando los objetivos de reducción y mutualización. De hecho, con este objetivo de reducir al máximo los riesgos, la Comisión y el Consejo han venido trabajando en la reducción del volumen de préstamos dudosos en el balance de las entidades⁵⁹.

En todo caso, se constata que para alcanzar un acuerdo es necesario que exista voluntad política, lo que inicialmente requería una reducción suficiente de los pasivos heredados de la crisis financiera y el establecimiento de mecanismos para reducir el riesgo moral o la falta de confianza en la gestión responsable de las entidades⁶⁰.

En julio de 2018, el Consejo Europeo debatió sobre la última propuesta de la Comisión, que se alejaba del objetivo de lograr un EDIS de forma estricta y planteaba un modelo híbrido basado en la coexistencia de fondos de garantía de depósitos nacionales, un fondo comunitario centralizado bajo el paraguas de la Junta Única de Resolución, inicialmente para proveer liquidez pero que, en caso de acuerdo, podría incluso cubrir pérdidas y un esquema de préstamos entre los fondos nacionales que se activaría en última instancia.

Por su parte, el Grupo de Trabajo de Alto nivel creado *ad hoc* con el fin de orientar el debate y avanzar en una hoja de ruta que facilitase el consenso concluyó que había más elementos que centraban la discusión y que iban más allá del propio Sistema y su diseño⁶¹. En concreto, se señalaban: 1) la creación de incentivos para una mayor diversificación de las carteras de bonos soberanos; 2) la mejora del marco de gestión de crisis para hacer frente a cualquier crisis que se produjese; y 3) avanzar hacia una mayor integración bancaria eliminando trabas a los flujos de capital y liquidez y diseñando medidas adecuadas para la consolidación de entidades a nivel transfronterizo⁶².

En cualquier caso y máxime en el contexto de la crisis actual sería urgente alcanzar un acuerdo político sobre una hoja de ruta para la creación del EDIS con un calendario preciso y factible y un esquema más ambicioso de mutualización plena.

De forma complementaria al logro de la Unión Bancaria, es necesario avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, que es el instrumento idóneo para impulsar el desarrollo de fuentes de financiación a largo plazo y garantizar la integración y profundización de los mercados de capitales en la Unión Europea.

*Avance en la Unión
del Mercado de
Capitales*

59 Véase para un mayor detalle Informe CES 3/2019, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*.

60 Moreno, P., «Completar la Unión Financiera: Acción común versus responsabilidad de país», *Información Comercial Española*, núm. 903, julio-agosto 2018.

61 Consejo Europeo, *Considerations on the further strengthening of the Banking Union, including a common deposit insurance system*, High Level Working Group on EDIS, 2019.

62 BCE, Intervención del presidente del BCE *Stabilisation policies in a monetary union*, octubre de 2019.

En 2019 finalizó el primer Plan de Acción puesto en marcha por la Comisión en 2015 avanzando en medidas que si bien han supuesto un logro, requieren un mayor impulso para lograr el objetivo de la Unión del Mercado de Capitales a medio plazo⁶³. Los mercados de capitales continúan estando fragmentado a escala nacional, el sector no financiero sigue presentando una elevada dependencia de la financiación bancaria y la proporción de fusiones y adquisiciones entre empresas de distintos Estados miembros está por debajo de los niveles previos a la crisis financiera. Con el fin de dar un nuevo impulso y plantear nuevas propuestas de cara al medio plazo, la Comisión puso en marcha a finales de 2019 un foro de alto nivel cuyas recomendaciones⁶⁴ dieron lugar en septiembre de 2020 a un segundo Plan de Acción⁶⁵ para avanzar en la profundización de la Unión del Mercado de Capitales.

En diciembre, el Consejo Europeo aprobó unas Conclusiones sobre este Plan⁶⁶ en las que señalaba las prioridades para orientar el trabajo de la Comisión, entendiendo que la Unión del Mercado de Capitales era un proyecto estratégico a largo plazo con el objetivo de crear un mercado único europeo de capitales que permita mover la inversión y el ahorro por todos los Estados miembros en beneficio de la ciudadanía, las empresas y la inversión.

Además, este objetivo se hacía más necesario, por un lado, en el contexto de la crisis del COVID-19 y, por otro, ante la transición verde y digital, que requiere mayores necesidades de financiación más allá de la bancaria. De hecho, esta es la principal prioridad del Consejo: lograr mejorar la financiación de la economía y, en particular, de las pymes, y apoyar así una rápida recuperación económica resiliente e integradora. Como señala la Comisión, la Unión del Mercado de Capitales puede acelerar la recuperación tras la pandemia ya que la financiación del mercado es el eje central que la sustenta materializada en el NGEU, que requerirá contar con mercados de capitales profundos y líquidos y movilizar la inversión privada para complementar el apoyo público. Asimismo, puede proporcionar la financiación necesaria para cumplir con las prioridades estratégicas de la Unión, el Pacto Verde Europeo, adaptar Europa a la era digital y hacer frente a sus retos sociales.

63 Banco de España, «Recuadro 4: La unión de los mercados de capitales: nuevos desarrollos», Informe Trimestral de la economía española, *Boletín Económico* 3/2020, 2020.

64 High Level Forum on the Capital Markets Union, *A new vision for Europe's capital markets*, Final report, 2020.

65 Comisión Europea, *Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción*, COM (2020) 590 final, de 24 de septiembre.

66 Conclusiones del Consejo relativas al plan de acción de la Comisión para la UMC, 2 de diciembre de 2020.

RECUADRO 5. PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES

Objetivos principales	Apoyar una recuperación económica ecológica, digital, integradora y resiliente, facilitando el acceso a la financiación para las empresas europeas.
	Hacer de la Unión Europea un lugar aún más seguro para que las personas puedan ahorrar e invertir a largo plazo.
	Integrar los mercados nacionales de capitales en un auténtico mercado único.
Medidas y acciones	Medidas para apoyar una recuperación económica ecológica, digital, integradora y resiliente, facilitando el acceso a la financiación para las empresas.
	Acción 1: propuesta de creación de una plataforma a escala de la Unión Europea (punto de acceso único europeo) que ofrezca a los inversores acceso fluido a la información de las empresas de carácter financiero y relacionada con la sostenibilidad.
	Acción 2: simplificación de las normas de cotización de los mercados públicos para promover y diversificar el acceso de las empresas pequeñas e innovadoras a la financiación.
	Acción 3: revisión del marco legislativo para los fondos de inversión a largo plazo con vistas a canalizar más financiación hacia empresas y proyectos de infraestructura.
	Acción 4: eliminación de obstáculos normativos a la inversión a largo plazo, sin perjudicar la estabilidad financiera ni la protección de los tomadores de seguros. La CE tratará de prever un tratamiento prudencial adecuado de la inversión a largo plazo en capital de pymes por parte de los bancos y evaluará posibilidades de promover actividades de creación de mercado por parte de los bancos y otras empresas financieras.
	Acción 5: la CE evaluará las ventajas y la viabilidad de introducir el requisito de que los bancos, cuando denieguen la solicitud de crédito de una pyme, la remitan a un proveedor de financiación alternativa.
	Acción 6: con el fin de ampliar el mercado de titulización en la Unión Europea, la Comisión revisará el actual marco regulador de la titulización para mejorar la concesión de créditos bancarios a las empresas de la Unión Europea, en particular a las pymes.
	Convertir la UE en un lugar aún más seguro para que las personas puedan ahorrar e invertir a largo plazo
	Acción 7: evaluación de viabilidad para el desarrollo de un marco europeo de competencias financieras y posibilidad de introducir la obligación de que los Estados miembros promuevan medidas de formación a favor de la educación financiera, en particular en relación con la inversión responsable y a largo plazo.
	Acción 8: evaluación de las normas aplicables en el ámbito de los incentivos y la divulgación de información y, en caso necesario, propuesta de modificación del marco jurídico vigente para que los inversores minoristas reciban un asesoramiento objetivo e información clara y comparable sobre los productos. También propuesta sobre cómo reducir la sobrecarga de información para los inversores minoristas experimentados, con sujeción a las salvaguardias adecuadas. Mejora del nivel de cualificaciones profesionales de los asesores en la Unión Europea y evaluación de la viabilidad de crear una certificación paneuropea para los asesores financieros.
	Acción 9: seguimiento de la adecuación de las pensiones en los Estados miembros mediante el desarrollo de cuadros de indicadores de pensiones. Concebir mejores prácticas a efectos de la creación de sistemas nacionales de seguimiento para los ciudadanos europeos. Puesta en marcha de un estudio para analizar las prácticas de afiliación automática y otras prácticas para estimular la participación en regímenes profesionales de jubilación, con vistas a desarrollar mejores prácticas para esos sistemas en todos los Estados miembros.
	Integrar los mercados nacionales de capitales en un auténtico mercado único.
	Acción 10: propuesta de un sistema común, normalizado y a escala de la Unión Europea de desgravación de la retención fiscal en origen.
	Acción 11: iniciativa legislativa o no legislativa para una armonización mínima o una mayor convergencia en ámbitos específicos de la legislación sobre insolvencia no bancaria. Junto con la AEB estudio de las posibilidades de mejora de la notificación de datos a fin de permitir evaluación periódica de la eficacia de los regímenes nacionales de ejecución de préstamos.
	Acción 12: la CE estudiará la posibilidad de introducir una definición de la Unión Europea de «accionista» y de aclarar y armonizar en mayor medida las normas que rigen la interacción entre inversores, intermediarios y emisores. También los obstáculos nacionales para el uso de las nuevas tecnologías digitales en este ámbito.

Acción 13: la CE estudiará la posibilidad de modificar las normas para mejorar la prestación transfronteriza de servicios de liquidación en la Unión Europea.

Acción 14: propuesta de creación de un sistema de información posnegociación consolidado eficaz y completo para los instrumentos financieros de capital e instrumentos asimilados.

Acción 15: Propuesta para reforzar el marco de protección y facilitación de las inversiones en la Unión Europea.

Acción 16: código normativo único reforzado para los mercados de capitales, evaluando la necesidad de una mayor armonización de las normas de la Unión Europea y haciendo un seguimiento de los avances hacia la convergencia de la supervisión. Hará balance de lo conseguido en el cuarto trimestre de 2021 y estudiará la posibilidad de proponer medidas para reforzar la coordinación de la supervisión o la supervisión directa por parte de las Autoridades Europeas de Supervisión. Evaluación de las implicaciones del asunto Wirecard para la regulación y supervisión de los mercados de capitales de la Unión Europea y subsanación de deficiencias en el marco jurídico de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea, *Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción*, COM (2020) 590 final.

Se trata de un proyecto a largo plazo que requiere esfuerzos continuos y decididos, superando los obstáculos que generan las diferencias nacionales, las pautas de actuación y los marcos jurídicos propios. Esta es la razón por la que el plan de acción no establece una única prioridad, sino que incorpora cuestiones urgentes, que deberían abordarse antes de finales de 2021 pero también retos estructurales. El objetivo debe ser lograr movilizar el capital privado y avanzar hacia un mercado de capitales más dinámico y competitivo a escala mundial, a corto y medio plazo. La Unión del Mercado de Capitales permitirá a la economía europea ser más innovadora y competitiva frente a la competencia mundial y contar con mercados financieros amplios y profundos, dinamizando la inversión interna y siendo un atractivo para la inversión extranjera. Asimismo, reforzará el papel internacional del euro y su utilización como moneda internacional.

Además, el *brexit* ha supuesto un reto adicional para la Unión del Mercado de Capitales ya que se ha perdido el principal centro financiero de la Unión. Por ello es aún más necesario contar con mercados de capitales integrados y que funcionen correctamente para garantizar el acceso de las empresas y la inversión a la financiación, sobre la base de un código normativo único y una supervisión eficaz más integrada dentro de la UE-27 y una reevaluación de las relaciones de supervisión con terceros países, a fin de garantizar una gestión adecuada de todos los riesgos del sector financiero.

De hecho, en este contexto se sitúa la revisión en diciembre de 2019 del sistema de supervisión europeo implantado a raíz de la crisis financiera iniciada en 2008 que abarca a los supervisores nacionales, la supervisión microprudencial, desarrollada por las tres Autoridades Europeas de Supervisión, y la supervisión macroprudencial que realiza la Junta Europea de Riesgo Sistémico así como la supervisión del MUS para bancos grandes y sistémicos en el área euro. El objetivo de esta revisión era cumplir

con uno de los objetivos prioritarios del plan de acción de la Unión de Mercados de Capitales: lograr una supervisión más eficaz y coherente de los mercados y servicios financieros, eliminando las posibilidades de arbitraje regulatorio entre Estados miembros.

A nivel microprudencial, se han ampliado las facultades de coordinación entre los supervisores nacionales y autoridades supervisoras y se han reforzado las competencias en los ámbitos correspondientes: banca, mercados de valores y financieros y seguros y pensiones y también se ha perfeccionado la estructura de gobierno instando a las autoridades a adquirir competencias en temas emergentes como son el cambio climático, las finanzas sostenibles y la innovación tecnológica (*fintech*), todo ello como línea transversal con las prioridades estratégicas de la Unión Europea.

4. Tensiones y riesgos para el mercado interior

La pandemia de COVID-19 obligó a los Estados miembros a introducir una serie de medidas excepcionales que, con el objetivo de controlar la expansión del virus, impactaron en el mercado interior e incluso en los derechos de las personas consumidoras. La respuesta dada desde la Unión Europea fue adecuada para proteger el mercado único y proteger a la ciudadanía, tratando en todo momento de defender los valores europeos.

Y es que en los primeros momentos de la pandemia, la integridad del mercado interior fue puesta en riesgo, como consecuencia de las actuaciones unilaterales, defensivas y no cooperativas por parte de algunos Estados miembros, aumentando las tensiones entre los socios comunitarios.

Esta situación sacó a la luz la existencia de limitaciones o vacíos legales en el marco normativo que regula el mercado interior, cuando, además, se enfrenta otros desafíos de largo plazo como es la necesidad de adaptación a la acelerada transformación digital y a los reequilibrios en el orden económico internacional que necesitarán un mercado interior resiliente. El potencial riesgo de un viraje hacia posiciones más nacionalistas y proteccionistas, incluso por parte de algunos Estados miembros, exige una actuación rápida y adaptativa a todos esos cambios por parte de la Unión Europea.

Cabe recordar, como la propia Comisión subraya⁶⁷, que el mercado único es uno de los mayores logros de la Unión Europea. El mercado único ofrece a la ciudadanía comunitaria una gama más amplia de servicios y productos y mayores oportunidades de empleo, mientras que a las empresas de la Unión Europea les permite acceder a un mercado interior más amplio que el de sus propios Estados miembros, estimulando el comercio, la competencia y la eficiencia, aspectos esenciales para impulsar la productividad. El acceso a un mercado de mayor tamaño que el de los mercados nacionales

67 *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único*, COM (2020) 94.

permite obtener economías de escala, que devienen fundamentales, entre otras cosas, para facilitar las transiciones ecológica y digital en las que los Estados miembros y la Unión Europea están embarcados.

La respuesta de los Estados miembros ante la irrupción de la pandemia de COVID-19, sobre todo en sus primeros compases, se caracterizó por su fragmentación y descoordinación y, en muchos casos, incluso, por su falta de solidaridad. Para evitar la propagación del virus dentro de sus territorios, los socios comunitarios pusieron en marcha medidas que incluían limitaciones al libre movimiento de personas con el cierre de fronteras, controles en las mismas, cierres de actividades o cuarentenas⁶⁸. Se restringieron las exportaciones de productos médicos y sanitarios incluso entre países comunitarios⁶⁹, como vía para asegurarse las existencias. Y en clave interna, se limitó la provisión de servicios de proximidad, principalmente los relacionados con el turismo, la hostelería y el ocio. Todo ello tensionó las libertades dentro del mercado interior, afectando negativamente, además, a los derechos de las personas consumidoras.

Ante esta situación, la Unión Europea trató de reaccionar rápidamente aprobando medidas para reestablecer la integridad del mercado único. Sin ellas, o si su aprobación se hubiera retrasado, el impacto sobre el mercado interior habría sido aún mayor⁷⁰.

Se trataba de reconciliar la necesidad de preservar la salud pública con la de respetar la unidad de mercado intracomunitaria. Así, para garantizar la libre circulación de mercancías, se establecieron, rápidamente, los denominados «*green lanes*» para determinados productos, principalmente médicos, para evitar que la congestión en los pasos fronterizos, causada por controles impuestos por algunos Estados miembros como Polonia, retrasara o limitara el acceso a productos esenciales para luchar contra la enfermedad. También, se establecieron autorizaciones para la exportación a terceros países de equipos de protección individual.

En cuanto a la libre circulación de personas, la Comisión Europea no tardó en tomar una decisión uniforme, coordinada y simultánea sobre el tratamiento de la entrada de

68 Estas medidas afectaron especialmente a las trabajadoras y los trabajadores transfronterizos y a profesionales que no prestaban servicios esenciales.

69 En la primera fase de la pandemia, algunos Estados miembros primaron sus propios mercados estableciendo restricciones unilaterales para equipos de protección personal (EPI) e instrumental médico, lo que no solo resultaba insolidario dentro de la Unión Europea, sino que además colisionaba directamente con los principios del mercado interior. No obstante, cabe recordar que dentro del mercado interior están permitidas las limitaciones a las exportaciones o importaciones cuando estén justificadas, se apliquen de manera no discriminatoria y sean transparentes, y, desde luego, la pandemia podrían entenderse como una situación lo suficientemente grave como para justificar esas limitaciones.

70 Marcus, J. S. et al., *The impact of COVID-19 on the Internal Market, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2021.

transeúntes procedentes de países terceros fuera del espacio Schengen⁷¹. Con ello trataba de responder a las medidas de control del movimiento de personas introducidas unilateralmente por algunos Estados miembros ante la falta inicial de coordinación en el tratamiento de los viajes extracomunitarios. Estos controles afectaban a los millones de personas que cruzan todos los días las fronteras interiores para trabajar o prestar sus servicios en otro Estado miembro⁷². Todo ello generó unas restricciones sin precedentes a la libre circulación de personas trabajadoras entre los Estados miembros, impactando negativamente a las transfronterizas, estacionales y desplazadas.

En todo caso, la pandemia ha subrayado lo paradójico o ineficiente que resulta para la integración comunitaria que el desarrollo de esa libertad no haya sido acompañada a lo largo de estos años de un desarrollo paralelo de una Europa de la salud, competencia hasta ahora en manos de los distintos Estados miembros. De hecho, las primeras medidas tomadas por los Estados miembros respecto a la libre circulación de personas son fiel reflejo de esta incoherencia en la construcción europea.

Más delicada fue la cuestión sobre el impacto sobre la libre movilidad de las personas que tuvieron las medidas impuestas dentro de los distintos Estados miembros para proteger a su propia población. Siendo consciente de ello, y considerando que la salud y la ciencia prevalecían sobre cualquier otro enfoque a la hora de levantar las restricciones, a mediados de abril de 2020, se publicó una hoja de ruta europea de cara al levantamiento de la medidas de contención⁷³, para lo cual se tendrían en cuenta criterios epidemiológicos (nuevas infecciones, hospitalizaciones, pacientes en UCI...), criterios sobre la capacidad de los sistemas sanitarios y los relativos a la capacidad de seguimiento, pruebas y rastreo de los Estados miembros.

El 15 de mayo de 2020, la Comisión publicó una Comunicación⁷⁴ para restablecer la libertad de circulación y levantar los controles en las fronteras interiores, haciéndose eco de la dificultad de gestión de la pandemia de COVID-19, muy condicionada por la evolución de los contagios. En octubre de 2020, el Consejo adoptó⁷⁵ un enfoque coordinado para la aplicación de criterios y

*Hacia la libertad
de movimiento tras
la pandemia*

71 En marzo de 2020, la Comisión publicó unas Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de personas trabajadoras durante el brote de COVID-19, que se acompañaron de otras Directrices sobre la libre circulación de profesionales de la salud y de unas Directrices sobre las trabajadoras y los trabajadores temporeros, en mayo y julio de 2020, respectivamente. El 12 de octubre de 2020, el Consejo adoptó una Recomendación sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, que contiene disposiciones sobre la supresión de los requisitos en materia de cuarentena en el caso de las y los trabajadores esenciales.

72 COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la Unión Europea, COM (2020) 115 final, 16 de marzo.

73 Comisión Europea, *Joint European Roadmap towards lifting containment measures*, 2020.

74 Comunicación de la Comisión COVID-19: Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores, C (2020) 3250 final.

75 Recomendación (UE) 2020/1475, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19.

umbrales comunes a la hora de decidir la introducción de restricciones a la libre circulación, introdujo una cartografía del riesgo de transmisión de la COVID-19 y acordó las medidas que eventualmente podrían ser aplicadas a las personas que se desplazan entre zonas, dependiendo del nivel de riesgo de transmisión en dichas zonas. Pero este enfoque fue modificado en febrero de 2021 ante la fuerte propagación del virus en los primeros meses del año⁷⁶.

Por todo ello, la propia Comisión se ha referido a la necesidad de que el enfoque esté cuidadosamente calibrado, y sea coordinado y gradual. En todo caso, la Comisión continuará estudiando las medidas de los Estados miembros para que respeten el principio de proporcionalidad y no discriminación, interviniendo en los casos en los que las medidas trasciendan del ámbito de la salud pública o resulten desproporcionadas.

De cara a recuperar la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea antes del verano de 2021, aspecto de especial interés para los países más dependientes de la actividad turística que han sufrido en mayor medida las consecuencias económicas de la pandemia, se introdujo el Certificado COVID digital, que entró en vigor el 1 de julio de 2021 y contiene información sobre si se ha sido vacunado, se ha recuperado de la infección o ha recibido un resultado negativo de un test. Si esta medida tiene éxito, podría facilitar la gestión de futuras crisis sanitarias.

Además, resulta de especial interés en el caso del transporte colectivo, donde sería necesario asimismo establecer códigos sanitarios uniformes, incluyendo el uso de equipos de protección personal (como las mascarillas) así como mejorar la protección de quienes consumen este tipo de servicios, ante potenciales cancelaciones o restricciones.

Mejorar la resiliencia del mercado interior ante futuras crisis

La tensa situación vivida al inicio de la pandemia y los razonablemente buenos efectos de la intervención comunitaria subrayan la necesidad de revisar y reforzar en el medio y largo plazo las normas que protegen la integridad del mercado interior comunitario.

Muchas lecciones se extraen de lo acontecido en el mercado interior durante la pandemia, desde la necesidad de hacer notificaciones rápidas de las restricciones impuestas por los Estados miembros, para evitar costes excesivos a las operadoras, como la de diseñar servicios de trazabilidad digitales eficientes y seguros⁷⁷, mejorando la resiliencia de la economía europea ante futuras crisis sanitarias.

76 Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, de 1 de febrero.

77 El escaso éxito de los servicios comunitarios digitales de trazabilidad de los contactos, frente a su efectividad en algunos países asiáticos, pone de manifiesto que, quizás por su puesta en marcha de manera acelerada, ha faltado una adecuada comunicación y un debate suficiente sobre lo que supone para la privacidad de la ciudadanía. Según el Eurobarómetro 503 sobre las actitudes respecto al impacto de la digitalización en la vida diaria, de media un 43 por 100 de la población europea estaría dispuesta a compartir información personal para mejorar la investigación médica y los cuidados, aunque solo un 31 por 100 está preparada para hacerlo ante una situación de crisis.

En definitiva, el mercado único es el activo más importante de la Unión Europea, pero las oportunidades que ofrece se han visto limitadas por la pandemia. Los cierres de fronteras, las restricciones a la movilidad han afectado a empresas y ciudadanía, provocando una elevada inseguridad ante la falta de previsión. Ante estos problemas la Comisión Europea ha propuesto⁷⁸:

- a) La creación de un instrumento de emergencia del mercado único para ofrecer una solución estructural que garantice la disponibilidad y la libre circulación de personas, bienes y servicios en el contexto de posibles crisis futuras.
- b) La profundización del mercado único, a partir del análisis de las posibilidades de armonización de las normas aplicables a los servicios esenciales prestados a las empresas; o el refuerzo de la digitalización de la vigilancia del mercado, entre otras medidas.
- c) Continuar realizando un seguimiento periódico sobre la situación del mercado único, pero prestando atención a bienes y servicios de especial interés o esenciales.

Pero quizás una de las cuestiones más controvertidas durante la crisis del coronavirus, aún en liza, es el posible efecto negativo sobre la integridad del mercado interior de las ayudas de Estado otorgadas por los distintos Estados miembros para apoyar al tejido empresarial más afectado por la crisis.

Ayudas de empresa

Desde el inicio de la pandemia, la práctica totalidad de los Estados miembros se lanzó a ayudar a su tejido empresarial barajando distintos tipos de intervenciones, desde ayudas directas hasta créditos avalados. Sin embargo, el volumen de ayudas ha sido muy distinto entre los Estados miembros revelando, en términos generales, una mayor generosidad en aquellos países que contaban previamente con posiciones presupuestarias más holgadas. Las diferencias en la intensidad de las ayudas afectan, en última instancia, entorno competitivo en el que se desenvuelve la actividad empresarial, distorsionando el funcionamiento del mercado interior y pudiendo profundizar la divergencia económica entre los Estados miembros de la Unión Europea.

De hecho, el diseño original del mercado interior único contempla la prohibición general de las ayudas de Estado (TFUE artículo 107.1) para evitar, precisamente, que estos apoyos generen distorsiones competitivas aleatorias o discrecionales como posible resultado de la concesión de ventajas selectivas a determinadas empresas, impidiendo que la competencia entre empresas se produzca en igualdad de condiciones.

Sin embargo, ese mismo artículo 107 del TFUE, en su apartado 2, abre la posibilidad de que esta prohibición quede sin efecto cuando la ayuda se justifique por cuestiones

78 *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, COM (2021) 350 final.

como resolver graves perturbaciones en la economía o por motivos de interés común europeo. Específicamente, considera compatibles con el mercado interior «las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional»; sin lugar a dudas, la pandemia de COVID-19 entra dentro de esta excepción.

Lo que no podía prever la normativa es que esa perturbación o desastre natural fuera general a todas las economías de la Unión Europea y que, por consiguiente, la capacidad financiera de cada Estado miembro resultara clave a la hora de ayudar al tejido empresarial, de modo que las empresas de países con mejores posiciones fiscales tendrían más ayudas.

En el contexto de la pandemia, la primera ayuda de Estado aprobada fue la concedida por el gobierno danés para compensar los daños causados por la cancelación de grandes eventos públicos. Otros países, como Francia o Alemania, no tardaron mucho en tomar la misma decisión; de hecho, el país germano creó a finales de marzo el Fondo de estabilización económica donde contemplaba este tipo de medidas.

Considerando la grave situación provocada por la pandemia, la Comisión aprobó el 19 de marzo de 2020 el Marco Temporal para las ayudas de Estado para flexibilizar la normativa⁷⁹. La prolongación de la crisis y el creciente deterioro de la actividad económica han supuesto una revisión continua de este Marco Temporal, la última en enero de 2021, en la que se extiende su aplicación hasta finales de diciembre de 2021.

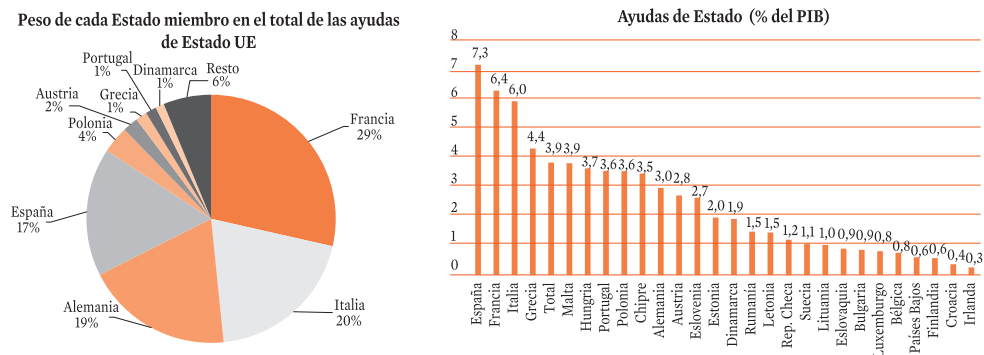
La propia Comisión apuntaba en la definición de este Marco Temporal que su objetivo era aliviar los problemas puntuales de liquidez empresarial sobrevenidos con la pandemia, y evitar con ello que esa perturbación exógena afectara negativamente a la viabilidad de las empresas, en especial de las de menor dimensión.

Para el conjunto de la Unión Europea, las ayudas de Estado efectivamente utilizadas a finales de 2020, ascendieron a 544 mil millones de euros⁸⁰, es decir un 3,9 por 100 del PIB del conjunto de la Unión. En términos absolutos, el socio que más ayudas otorgó, un cuarto de las mismas, fue Francia, seguido de Italia con casi un 20 por 100 del total, Alemania, un 19,1 por 100 y España con un 16,7 por 100 (gráfico 8). Sin embargo, en términos relativos, respecto a su PIB, el país que más esfuerzo realizó fue España, un 7,3 por 100, seguido de Francia, un 6,4 por 100, e Italia, un 6,0 por 100.

79 *Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, C (2020) 1863 final.

80 De los 2,94 billones de euros de ayudas aprobados por el Marco Temporal.

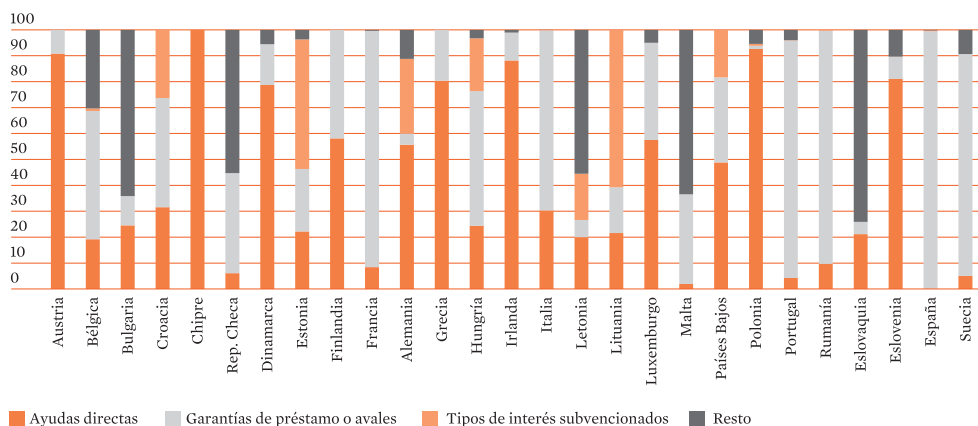
GRÁFICO 8. AYUDAS DE ESTADO EN LA UNIÓN EUROPEA A CAUSA DE LA PANDEMIA, MARZO-DICIEMBRE 2020



Fuente: elaborado a partir de Mathieu Collin, A. et al., «The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States», Occasional papers by the Competition DG of the European Commission, Issue 1/2021, marzo de 2021.

Sin embargo, no todas las ayudas se han venido instrumentando del mismo modo y los países han hecho un uso heterogéneo de las múltiples opciones ofrecidas por el Marco Temporal⁸¹ (gráfico 9), lo que supone diferencias significativas a medio plazo en cuanto a la viabilidad financiera de las empresas y de cara al proceso de recuperación de las economías.

GRÁFICO 9. AYUDAS PÚBLICAS SEGÚN EL TIPO DE INSTRUMENTO, MARZO-DICIEMBRE 2020



Fuente: elaborado a partir de Mathieu Collin, A. et al., «The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States», Occasional papers by the Competition DG of the European Commission, Issue 1/2021, marzo de 2021.

81 BCE, «Los avales públicos para préstamos y el crédito bancario durante la pandemia de COVID-19», Boletín Económico 6/2020.

En efecto, el Marco Temporal contempla un abanico amplio de opciones de ayuda a empresas que a grandes rasgos las clasifica en:

1. Ayudas en forma de subvenciones directas, anticipos reembolsables o ventajas fiscales.
2. Ayudas en forma de garantías de préstamos.
3. Ayudas en forma de bonificación de los tipos de interés de préstamos.
4. Ayudas en forma de garantías y préstamos canalizados a través de entidades de crédito u otras entidades financieras.
5. Seguro de crédito a la exportación a corto plazo.

El 82,2 por 100 de las medidas se instrumentaron bajo las dos primeras vías: ayudas directas y avales o garantías de préstamos, y un 4,4 por 100 a través de la subvención de intereses de préstamos.

El uso de avales públicos, que no computan en el déficit, resultó fundamental para respaldar el crédito en España, frente a la menor disponibilidad de otras medidas de alivio fiscal para las empresas —como moratorias de deuda y ayudas estatales— y también en Francia, como resultado de unas muy favorables condiciones de precio de dichas garantías⁸². Mientras que en países como Alemania la utilización de avales ha sido inferior dadas las menores necesidades de financiación de las empresas, la existencia de ayudas directas o que sus condiciones eran menos favorables que otras medidas. En Italia, la puesta en marcha de las garantías de préstamo sufrió un retraso puesto que se exigió para su concesión una evaluación de riesgo previa de cada operación.

También los programas de ayuda directa a empresas para apoyar su solvencia y evitar la destrucción del tejido productivo y empleo⁸³ (cuadro 6) han sido muy asimétricos, tanto en el volumen movilizado como en las condiciones de acceso o en su puesta en marcha. De hecho, en algunos socios, como Alemania, las ayudas directas estuvieron disponibles desde el primer momento para la práctica totalidad de tamaños empresariales, mientras que en otros, como España, no se pusieron en marcha hasta 2021, una vez constatadas la prolongación de la crisis y la situación insostenible para muchas empresas, sobre todo pymes.

82 BCE, «Los avales públicos para préstamos y el crédito bancario durante la pandemia de COVID-19», *Boletín Económico* 6/2020.

83 FUNCAS, *Las ayudas directas a empresas en Alemania, España, Francia e Italia*, 30 de marzo de 2021.

CUADRO 6. AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

Ayudas		Regulación normativa e impacto presupuestario									
	Umbral de pérdidas mínimo	Tamaño empresas/ Volumen de facturación	Cuantía ayudas	Tope mínimo	Tope máximo	Presupuesto asignado	Implementación	Norma	Inicio o duración de vigencia		
Estados miembros Alemania	Todos	30%	Empresas con facturación hasta 750 millones €	Pérdidas en relación a 2019:							
				Pérdida >70% 90% coste fijo							
				Pérdida 50%-70% 60% coste fijo							
				Pérdida 30%-50% 40% coste fijo							
				Ayudas adicionales para digitalización							
España	Más afectados por la crisis	30%	Autónomos	3.000 €	4.000	200.000	7.000 M €	Convocatorias de las comunidades autónomas previo convenio con Ministerio de Hacienda y sobre información AT	RD-ley 5/2021	Marzo-21	
			Hasta 10 empleados	40% que supere el umbral del 30%							
			> 10 empleados	20% que supere el umbral del 30%							
			Pueden aumentarse en Baleares y Canarias								
Francia	Todos	0	En sectores más afectados (hostelería, ocio, comercio)	Facturación perdida hasta 10.000 €/mes o 15%-20% facturación perdida hasta 200.000 €	200.000						
		20%	Empresas con restricciones de actividad por COVID	Facturación perdida hasta 10.000 €/mes o 20% facturación perdida hasta 200.000 €	2021 20.400 M€ 2 millones de empresas han recibido la ayuda						
		50%	Otras empresas	1.500 €	No preasignado. Gasto comprometido hasta marzo 2021 20.400 M€ 2 millones de empresas han recibido la ayuda						
Italia	Todos	30%	Menos de 10 millones de € en 2019	Facturación < 100.000	60% de la pérdida	150.000					
			100.000-400.000	50% de la pérdida	11.000 M€ + ayudas previas Total: 25.000 M€						
			1.000.000	40% de la pérdida	Solicitud en plataforma especial al Ministerio de Hacienda						
			1-5 millones	30% de la pérdida	Decreto Sistrigno						
			5-10 millones	20% de la pérdida	Abril-21						

Fuente: FUNCAS. Las ayudas directas a empresas en Alemania, España e Italia. 30 de marzo de 2021.

En todo caso, y a pesar de que responden a la situación excepcional originada por la pandemia, las ayudas directas otorgadas durante la crisis suponen un riesgo para el funcionamiento del mercado único y los equilibrios competitivos dentro de la Unión Europea, desde el momento en que los Estados miembros con situaciones presupuestarias de partida diferentes, no han contado con la misma capacidad fiscal para actuar y, por tanto, para adoptar medidas de apoyo directo frente a la crisis y encarar la recuperación. Esto puede generar una divergencia económica y social aún mayor entre los Estados miembros, puesto que la crisis ha hecho especial daño a las economías de sur de Europa, con una especialización productiva mayor en las actividades más afectadas por las medidas de confinamiento y distanciamiento físico y cuyas cuentas públicas presentaban una posición más débil antes de la pandemia.

Consciente de este riesgo, considerando la necesidad de mantener nivelado el terreno de juego (*level playing field*), la Comisión Europea estableció medidas como la definición de umbrales máximos de ayuda o la necesidad de que las empresas se comportaran de acuerdo a unos requisitos que preservaran la competencia efectiva. Pero, en la práctica, la aprobación del Marco Temporal ha supuesto simplemente una compilación de las ayudas implementadas por parte de los países ya que, por lo general, todas han contado con el visto bueno de Bruselas.

De ahí que en las primeras discusiones sobre el Fondo de Recuperación europeo, el NGEU, la Comisión Europea propusiera la creación específica de un Instrumento de Apoyo a la Solvencia que trataría de compensar las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a las ayudas a empresas. El instrumento, que habría sido gestionado a través del Banco Europeo de Inversiones, preveía movilizar hasta unos 300.000 millones de euros con el objetivo de recapitalizar empresas de cualquier Estado miembro, aunque prestando especial atención a las ubicadas en los Estados miembros más afectados por la crisis o donde los apoyos a la solvencia empresarial hubieran sido más limitados.

Sin embargo, la propuesta de creación de este instrumento decayó durante las negociaciones del plan de recuperación, perdiéndose la posibilidad de contar con un recurso que habría servido para evitar situaciones de sobreendeudamiento empresarial que pueden constituir un lastre durante la fase de recuperación.

5. La dimensión social de la gobernanza: hacia una recuperación inclusiva

La superación de la pandemia y sus efectos depende en buena medida de la gobernanza económica, más aun teniendo en cuenta el impacto diferencial de la crisis en los Estados miembro. Todo un desafío que, además, ha de integrar la dimensión social para lograr un crecimiento sostenible e integrador que evite un nuevo aumento de la desigualdad social que, como es sabido por experiencias anteriores, lleva tiempo

recomponer. No en vano, la llegada de la pandemia se produjo cuando algunos de los principales indicadores sociales no habían logrado recuperar la situación previa a la crisis financiera anterior, especialmente en algunos Estados miembros, a pesar de la mejora continuada de la economía y el empleo en la Unión Europea desde hacía ya varios años.

Una situación que no puede desvincularse de la gobernanza económica y social de la Unión Europea en la crisis anterior la cual, a falta de una estrategia integrada en términos económicos y sociales, amplificó los costes sociales de la misma, especialmente en los países más afectados por aquella. Los objetivos de creación de empleo e inclusión social entraron en colisión con una política basada casi exclusivamente en el saneamiento de las finanzas públicas, lo que dio lugar a políticas fiscales procíclicas que dificultaron una convergencia fuerte y estable en muchos de los indicadores sociales. Además, el diálogo social, que venía siendo un elemento crucial en el desarrollo de las políticas europeas en el ámbito del empleo y la inclusión social, apenas dio frutos importantes en el contexto de la crisis⁸⁴.

La gobernanza de la dimensión social: lecciones de la crisis anterior

De esta manera, la mayoría de los indicadores sociales, especialmente los relativos a la igualdad de oportunidades y a los mercados de trabajo y condiciones de trabajo, mostraron una evolución inestable y vinculada al ciclo económico. Es decir, mejoraron de manera generalizada en los Estados miembros y se redujeron las diferencias entre ellos (convergencia al alza), pero únicamente en periodos de bonanza económica, produciéndose el efecto inverso en periodos económicos adversos (divergencia). Especialmente preocupante ha sido la evolución de la desigualdad y el papel de las transferencias sociales para reducir la pobreza, habiendo mostrado una evolución negativa generalizada en el periodo anterior a la pandemia (cuadro 7).

En términos de gobernabilidad, sin embargo, la Unión Europea parte de una posición de ventaja comparativa ante la pandemia respecto a la crisis anterior. Con el fin de impulsar la convergencia económica y social, la Comisión llevó a cabo medidas en distintos ámbitos⁸⁵ que culminaron con la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Con él se daba paso a la creación de un instrumento de la UEM dirigido a fomentar sus principios rectores: el crecimiento, el empleo y la justicia social, junto a la convergencia económica y social.

Convergencia social a través del Pilar Europeo: medidas adoptadas para mitigar el impacto de la pandemia

84 Para un análisis de la gobernanza económica de la crisis financiera véanse ediciones anteriores de este informe.

85 Para más detalle, véase Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*, apartado 3.5.

CUADRO 7. EVOLUCIÓN DE LA CONVERGENCIA DE LOS INDICADORES SOCIALES, 2008-2018

Indicador	Resultado	Tendencia 2008-2018
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo		
Abandono escolar temprano	Convergencia al alza	Fuerte y estable
Brecha de género en el empleo	Convergencia al alza	Fuerte y estable
AROPE	Convergencia al alza	Convergencia al alza en épocas de bonanza
NEETs	Divergencia al alza	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Desigualdad de rentas	Divergencia a la baja	Tendencia a la baja
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas		
Tasa de empleo	Convergencia al alza	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Tasa de desempleo	Divergencia a la baja	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Tasa de desempleo de larga duración	Divergencia a la baja	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Renta disponible de los hogares	Divergencia al alza	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Ingresos netos	Convergencia a la baja	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Protección e inclusión social		
Educación infantil (0-3 años)	Convergencia al alza	Fuerte y estable
Necesidades médicas no cubiertas	Convergencia al alza	Convergencia al alza en épocas de bonanza
Impacto de las transferencias sociales	Convergencia a la baja	Tendencia a la baja

Convergencia al alza: mejora de los resultados medios de un indicador en la Unión Europea y, además, reducción de las disparidades entre los Estados miembros.

Convergencia a la baja: empeoramiento de los resultados medios europeos de un indicador y reducción de las disparidades entre los Estados miembros.

Divergencia al alza: mejora de los resultados medios europeos de un indicador y aumento de las disparidades entre los Estados miembros.

Divergencia a la baja: empeoramiento de los resultados medios de un indicador y aumento de las disparidades entre los Estados miembros.

Fuente: Eurofound, *¿Una Europa más igualitaria? La convergencia y el Pilar Europeo de Derechos Sociales*, 2019.

El Pilar Europeo desde entonces, y a partir de su cuadro de indicadores sociales, constituye el principal instrumento de supervisión del progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica en el ámbito del Semestre Europeo. Asimismo, ha servido de base para poner en marcha varias propuestas de Directivas⁸⁶, dar mayor

86 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE*, COM (2017) 797 final; Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo*, COM (2017) 253 final.

protagonismo al diálogo social a través de la consulta a los interlocutores sociales sobre temas de gran calado⁸⁷, además de la creación de la Autoridad Laboral Europea⁸⁸.

La nueva Comisión Europea tomó el relevo de estos pasos dirigidos a la integración social en la estrategia económica de la UEM, como daba cuenta la Comunicación *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas*⁸⁹, aprobado antes de la pandemia. En ella se anunciaba la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas para ser integradas en un Plan de acción con el fin último de desarrollar el Pilar Europeo de Derechos Sociales (recuadro 6).

La llegada de la pandemia no solo no frenó la puesta en marcha de las iniciativas propuestas por la Comisión sino que en algunos casos, como el SURE comentado anteriormente, la aceleró, si bien alejándose de las pretensiones iniciales de la Comisión de establecer un sistema de reaseguro de desempleo más ambicioso para mitigar los desequilibrios macroeconómicos ante situaciones de crisis⁹⁰. En su lugar, se optó por un fondo finalista de apoyo financiero de carácter temporal para lograr una respuesta rápida, en consonancia con la gravedad de la crisis, al tiempo que evitar la oposición de aquellos Estados más reticentes a la misma.

La Unión Europea, pues, fue capaz de desarrollar en tiempo record esta medida, sorteando la complejidad (técnica y política) que había retrasado su adopción, y lograr con ella contener el descenso de la ocupación durante la pandemia. Además, la respuesta europea a la pandemia basada en una expansión fiscal expansiva sin precedentes, en el ámbito social se ha visto reforzada con la aprobación a comienzos de 2021 del Fondo Social Europeo plus (FSE+), uno de los principales instrumentos de financiación del Pilar Europeo y que establece que los Estados miembros destinen el 12,5 por 100 de los mismos a fomentar la formación y empleos de calidad para los NEETs, el 25 por 100 a fomentar la inclusión social y el 2 por 100 a la ayuda para alimentos de la población en pobreza extrema⁹¹.

87 Como la relativa a las normas sobre los contratos de trabajo, o sobre el acceso a la protección social por parte de los trabajadores que ha dado lugar a una propuesta de Recomendación por parte de la Comisión: Comisión Europea, *Proposal for a Council Recommendation on Access to social protection for workers and the self-employed*, COM (2018) 132 final.

88 Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority*, COM (2018) 131 final.

89 Comisión Europea, COM (2020) 14 final, 14 de enero de 2020.

90 Aunque existen opciones diversas para la creación de un sistema de reaseguro del desempleo, el planteamiento de la Comisión consistía en un fondo permanente destinado a financiar los sistemas de protección por desempleo nacionales en contextos económicos adversos. Su propuesta estaba prevista para finales de 2020.

91 El 29 de enero el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron la aprobación de la propuesta de la Comisión sobre el FSE+, cuya aprobación formal se espera se haga en un corto espacio de tiempo.

RECUADRO 6. MEDIDAS Y PROPUESTAS SOCIALES DE LA NUEVA COMISIÓN EUROPEA

Ámbitos del Pilar Europeo de Derechos Sociales	Medidas propuestas/adoptadas
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	
1. Educación, formación y aprendizaje permanente	• Agenda Capacidades para Europa
2. Igualdad de género	• Garantía juvenil reforzada
3. Igualdad de oportunidades	• Plan de acción de educación digital
4. Apoyo activo para el empleo	• Estrategia europea para la igualdad de género
Condiciones de trabajo justas	
5. Empleo seguro y adaptable	• Propuesta de Directiva de salarios mínimos justo
6. Salarios justos	• Ley servicios digitales
7. Información sobre condiciones de trabajo y protección en caso de despido	
8. Diálogo social y participación de los trabajadores	
9. Equilibrio entre vida profesional y vida privada	
10. Entorno de trabajo saludable y protección de datos en el contexto del empleo	
Protección e inclusión social	
11. Asistencia y apoyo a los niños	• Régimen europeo de reaseguro de desempleo
12. Protección social	• Garantía infantil
13. Prestaciones por desempleo	
14. Renta mínima	
15. Pensiones y prestaciones de vejez	
16. Sanidad	
17. Inclusión de las personas con discapacidad	
18. Cuidados de larga duración	
19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar	
20. Acceso a los servicios esenciales	

Fuente: elaborado a partir de Comisión Europea, *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas*, COM (2020) 14 final, 14 de enero de 2020.

Asimismo, con el fin de garantizar que los recursos económicos puestos a disposición de los Estados miembros estén dirigidos a lograr un crecimiento inclusivo, la Comisión formuló un conjunto de recomendaciones para los planes de recuperación y resiliencia nacionales en el ámbito del Semestre Europeo, recogidas tanto en el Informe Conjunto de Empleo 2021, como en la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021⁹² poniendo el énfasis en los grupos vulnerables, entre los que cobra especial importancia la población joven. En materia social, se tienen en cuenta los objetivos del Pilar social, reforzados con

92 COM (2020) 575 final.

RECUADRO 7. OBJETIVOS Y PRINCIPALES PROPUESTAS DEL PLAN DE ACCIÓN DEL PILAR SOCIAL

Objetivos

- Aumentar la tasa de empleo (población 20-64 años) al 78 por 100, para lo cual será imprescindible reducir a la mitad la brecha de género así como el porcentaje de NEETs al 9 por 100.
- Lograr que el porcentaje de participación de la población adulta en actividades de formación alcance el 60 por 100 y que, al menos el 80 por 100 de la misma adquiera capacidades digitales básicas.
- Reducir en, al menos, 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, 5 millones de las cuales deberán ser menores. Para lo cual se aprobó la garantía infantil, para cuya implementación será clave el FSE+, que establece que los países con tasas de pobreza infantil por encima de la media destinen el 5 por 100 a combatirla.

Principales propuestas

Revisión en 2022 la Recomendación del Consejo sobre el marco de calidad para los periodos de prácticas, especialmente en lo que respecta a las condiciones laborales.

Adopción, a finales de 2021, de un Plan de Acción para la Economía Social con el fin de aprovechar el potencial de la economía social para crear empleo de calidad y contribuir a un crecimiento justo, sostenible e inclusivo.

Presentación de una propuesta legislativa sobre las condiciones laborales de la población trabajadora de plataformas digitales a finales de 2021, previa consulta con los interlocutores sociales.

Fuente: elaboración propia a partir del *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, COM (2021) 102 final, 4 de marzo de 2021.

la aprobación del Plan de acción⁹³ que fue presentado en la Cumbre Social de Oporto de 2021, con el fin de lograr un crecimiento inclusivo en el medio plazo estableciendo tres nuevos objetivos para 2030, que serán incluidos en el cuadro de indicadores sociales (recuadro 7).

La pandemia tampoco retrasó el proyecto de la Comisión de mejorar las condiciones laborales de la población trabajadora (y reducir la pobreza laboral) mediante unos salarios mínimos justos. De hecho, se hizo más acuciante atender las necesidades de los sectores más afectados por la pandemia, precisamente aquellos con una mayor proporción de población trabajadora con salarios bajos. De modo que, tras un periodo de consulta con los interlocutores sociales, la Comisión aprobó la propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea⁹⁴.

93 Comisión Europea, *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, COM (2021) 102 final, 4 de marzo de 2021. El Plan fue la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre Social de Oporto de 2021.

94 COM (2020) 682 final. Esta propuesta de Directiva, sin embargo, no ha sido del agrado de las organizaciones sociales más representativas de la Unión Europea. Para las organizaciones sindicales es insuficiente para proteger a la población trabajadora, mientras que para las organizaciones empresariales invade la autonomía de los Estados en la fijación de salarios. Su aprobación está, pues, pendiente

Refuerzo del diálogo social europeo durante la pandemia

En la puesta en marcha de todas estas medidas, tanto las más inmediatas como las de mayor proyección temporal, ha jugado un papel importante el diálogo social europeo. Además de la consulta previa a los interlocutores sociales europeos sobre iniciativas concretas (como el plan de acción del Pilar social, la propuesta de Directiva de salarios justos, o la garantía infantil), las cumbres sociales tripartitas han permitido el intercambio de posturas respecto a la respuesta europea ante el COVID-19. Tanto la ETUC como BUSINESSEUROPE mostraron su apoyo a las medidas de estímulo fiscal y su compromiso para contribuir a que los fondos europeos promuevan un crecimiento inclusivo capaz, además, de responder a los retos transversales más a largo plazo, como la transición climática y la digital⁹⁵. Cabe destacar, asimismo, el papel jugado por las organizaciones sindicales y empresariales sectoriales de ámbito europeo en el contexto de la pandemia, habiendo llegado a un volumen importante de propuestas conjuntas para mantener el empleo en sus respectivos sectores⁹⁶.

Como se desprende de todo lo expuesto con anterioridad, la crisis producida por la pandemia difiere de la anterior, no solo en la naturaleza de la misma, sino también en la capacidad de respuesta de la Unión Europea para mitigar el impacto social: 1) cuenta con un programa de ayudas económicas sin precedentes; y 2) con una gobernanza económica más robusta y permeable a la dimensión social mediante un Pilar social reforzado, y en la que, además, ha tomado mayor protagonismo el diálogo social.

Mejoras en la gobernanza para integrar la dimensión social

La Unión Europea, pues, ha dado muestra de la experiencia adquirida de la gobernanza de crisis previas. Ello no obsta para que se siga reflexionando sobre cómo mejorar la gobernanza con el fin de lograr el equilibrio de la dimensión social y la económica, no solo para afrontar con fortaleza los problemas de esta pandemia, sino para asentar las bases del futuro de la Unión Europea en el largo plazo. En este sentido, es necesario no perder de vista algunos aspectos de la gobernanza que pueden comprometer un crecimiento inclusivo estable (convergencia al alza).

En relación a las ayudas económicas puestas en marcha por la Unión Europea, si bien están favoreciendo una respuesta anticíclica, no eximen del riesgo de divergencia económica y social ante la desigual intensidad de respuesta de los Estados miembros en función de su capacidad fiscal. Un riesgo que se acentúa teniendo en cuenta el

de ser adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo. Una vez adoptada la Directiva, los Estados miembros dispondrán de un plazo de dos años para incorporarla a su ordenamiento jurídico nacional.

95 Los interlocutores sociales mostraron un compromiso compartido para hacer frente a los retos de la digitalización en el mundo laboral. Para más detalle, véase: ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP, y SME-UNITED, *Acuerdo autónomo de los interlocutores sociales sobre la digitalización*, junio de 2020.

96 Para más detalle, véase: Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe*, 2020.

efecto asimétrico de la pandemia y de su mayor impacto en los países que ya mostraban mayores debilidades previas en términos de empleo y cohesión social y que, por tanto, se enfrentan a mayores retos sociales.

Por otro lado, como se ha indicado, las reglas fiscales deberían retomarse dotándolas de flexibilidad suficiente para atender a los diferentes ritmos de recuperación de los Estados miembros y a la capacidad de estos para lograr que dicha recuperación sea inclusiva, es decir, que favorezca la cohesión social. Por consiguiente, la inversión pública en sectores estratégicos dirigidos a favorecer la transición digital y medioambiental, esenciales para la recuperación económica, deberá acompañarse de la puesta en marcha efectiva de instrumentos que garanticen unas transiciones justas en términos de empleo y de bienestar social.

Asimismo, tomando como referencia la experiencia del SURE, es necesario seguir avanzando en garantizar mecanismos de estabilización automática más ambiciosos y estables para hacer frente a futuras crisis. Sería conveniente consolidar nuevos mecanismos que garantizaran su aplicación automática en crisis venideras sin tener que pasar por la incertidumbre de acuerdos políticos que puedan poner en peligro su puesta en marcha o el retraso de la misma.

Sería interesante igualmente dotar de mayor peso al Pilar Europeo en el Semestre Europeo estableciendo objetivos claros y definidos que, bajo el principio de subsidiariedad, permita garantizar unos niveles mínimos de bienestar a nivel europeo⁹⁷.

A este respecto, sería pertinente incluir los indicadores sociales (como desigualdad social, pobreza, incluida la infantil, y con carácter transversal la perspectiva medioambiental y digital), en los mecanismos de supervisión, como el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM), habida cuenta de su influencia en las finanzas públicas y, por ende, en la estabilidad macroeconómica de los Estados miembros. Se trata, como señala la propia Comisión, de una mayor interconexión entre el PDM y el PEC que permita abordar de forma simultánea los riesgos macroeconómicos, los obstáculos al crecimiento y la sostenibilidad financiera⁹⁸. De manera que podría establecerse un cuadro integrado de indicadores que se correspondan con los objetivos sociales y económicos clave.

Asimismo, si bien la implicación de los interlocutores sociales en el proceso de gobernanza ha ido aumentando progresivamente en el marco del Semestre Europeo, sigue siendo necesario avanzar para lograr una participación plena, tanto a nivel comunitario como nacional.

97 Téngase en cuenta que la desviación de la senda de los objetivos sociales del Pilar social no tiene consecuencias de calado, más allá de la llamada de atención de la Comisión, frente a los mecanismos sancionadores del PCE.

98 Comisión Europea COM (2020) 55 final, *op. cit.*

CAPÍTULO III

LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE INVERSIÓN PARA LA RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

La puesta en marcha del Plan de Recuperación y Resiliencia como respuesta a la crisis en Europa resulta decisiva para impulsar no solo la recuperación sino también para orientar dicha recuperación a lograr un crecimiento sostenible, integrador y resiliente a medio y largo plazo y apuntalar una economía resistente, neutral en las emisiones y avanzada digitalmente, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Este planteamiento es compartido por la Estrategia Anual de Crecimiento de la Unión Europea para 2021⁹⁹, pero ahora en el marco de una estrategia de salida a la crisis y el objetivo de lograr una mayor resiliencia¹⁰⁰, entendida como la capacidad de hacer frente a perturbaciones o cambios estructurales persistentes de manera justa, sostenible e inclusiva, sin dejar a nadie atrás. Precisamente, la pandemia ha puesto de manifiesto las diferencias en términos de resiliencia entre países y sectores a la hora de enfrentar la crisis y estas diferencias terminan influyendo en los niveles de cohesión social, económica y territorial y, en última instancia, en la convergencia¹⁰¹.

1. Ámbitos de actuación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), como ya se ha señalado, es el instrumento más importante del NGEU, concentrando 672.500 millones de euros (el 90 por 100 de la dotación total), en forma de subvenciones y créditos en condiciones favorables. El objetivo de estos recursos es financiar los programas de inversiones y reformas presentados por los Estados miembros con el objetivo de apoyar la recuperación tras la crisis del COVID-19, pero también impulsar la transformación del modelo de crecimiento europeo en línea con los objetivos políticos de la Unión y las prioridades estratégicas de la Comisión.

De hecho, estos objetivos y prioridades son precisamente los que persigue el Mecanismo y, por ende, los planes nacionales de recuperación: promover la cohesión

99 Véase Comisión Europea, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*, COM (2020) 575 final, de 17 de septiembre de 2020.

100 Véase Comisión Europea, *Strategic Foresight Report, Charting the course towards a more resilient Europe*, 2020.

101 Véase Claeys, G. y otros, «The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union», *Policy Contribution* 11/2021, Bruegel, 2021.

económica, social y territorial de la Unión, fortalecer la resiliencia económica y social de cara a futuras crisis así como la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigar el impacto social y económico de la crisis, en particular, en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, apoyar la transición verde, con el logro de los objetivos climáticos para 2030 y de neutralidad climática para 2050, y la transición digital. Todo ello con el fin de contribuir a una convergencia económica y social al alza en una senda de crecimiento sostenible y de creación de empleo de calidad que impulse la autonomía estratégica de la Unión con una economía que genera valor añadido.

En concreto, los ámbitos de actuación del Mecanismo se centran en seis líneas de actuación¹⁰²: transición ecológica, transformación digital, crecimiento inteligente, sostenible e integrador (incluye la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la I+D+i y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas), cohesión social y territorial, salud y resiliencia económica, social e institucional, con el objeto de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante crisis, y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, como la educación y el desarrollo de capacidades.

El despliegue de las actuaciones contempladas en el Mecanismo se canaliza a través de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros con el fin de reforzar su potencial de crecimiento y de creación de empleo, y contribuyendo a alcanzar los objetivos del conjunto de la Unión. En este contexto, los Estados miembros han venido presentando desde finales de abril sus planes nacionales para la evaluación por parte de la Comisión en un plazo máximo de dos meses. Al cierre de este informe, la Comisión había avalado los planes de veintidós Estados miembros, estando pendientes de aprobación los de Bulgaria, Hungría, Polonia y Suecia, y con la excepción del de Países Bajos que no se había presentado.

En todo caso, la aprobación definitiva está condicionada a las Decisiones del Consejo Europeo que se han venido produciendo desde el 13 de julio y que ya han dado luz verde a la mayoría de los planes presentados, abriendo la posibilidad de activar el primer desembolso correspondiente a la prefinanciación del 13 por 100 solicitada por todos ellos.

La respuesta a la crisis del COVID-19 a través del MRR ofrece una oportunidad única para avanzar en el objetivo de alcanzar un crecimiento sostenible y acelerar

*Hacer frente a la
crisis climática
y medioambiental*

la transición ecológica, a través de grandes inversiones orientadas a objetivos climáticos y medioambientales y reformas significativas plasmadas en iniciativas políticas que permitan alcanzar la neutralidad climática en 2050,

102 DOCE, Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

elevant sus aspiraciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 por 100 para 2030 y disociar el crecimiento económico del uso de los recursos¹⁰³.

Y es que el reto más acuciante al que se enfrentan las economías hoy día es lograr un crecimiento sostenible en sentido amplio, entendido como sostenibilidad económica, ambiental y social. El Pacto Verde Europeo fue el primer compromiso político de la Unión para dar respuesta a este reto, dotándose de un marco jurídico amplio en la lucha contra el cambio climático en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París. Más recientemente, en julio de 2021 se ha aprobado la Ley Europea del Clima¹⁰⁴, que supone un hito normativo al recoger de forma vinculante los objetivos señalados anteriormente de neutralidad climática para 2050 y emisiones negativas a partir de entonces y reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero al menos un 55 por 100 hasta 2030.

La Comisión ha propuesto además un objetivo climático intermedio para 2040, si procede, a más tardar seis meses después del primer balance mundial realizado con arreglo al Acuerdo de París. Al mismo tiempo, presentará un presupuesto indicativo de la Unión de emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2030-2050, junto con su metodología subyacente. El presupuesto se define como el volumen total indicativo de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (expresado en dióxido de carbono equivalente y con información por separado sobre las emisiones y absorciones) que se espera que se generen en ese periodo sin poner en peligro los compromisos adquiridos por la Unión en virtud del Acuerdo de París.

Con estos objetivos, las directrices de la Comisión Europea para la elaboración de los planes de recuperación por parte de los Estados miembros establecían que estos debían contribuir a la integración de la acción por el clima y la sostenibilidad ambiental y a alcanzar el objetivo general de destinar el 30 por 100 de los gastos del presupuesto de la Unión —marco financiero plurianual y NGEU— a apoyar los seis objetivos climáticos y medioambientales¹⁰⁵. Esto supone que las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia de cada Estado miembro dirigidas a contribuir a la transición ecológica, incluida la biodiversidad, o a afrontar los retos que se derivan de ella, debían representar al menos el 37 por 100 de la asignación total del plan.

103 Comisión Europea, *Objetivo 55: Cumplimiento del objetivo climático de la Unión Europea para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final, de 14 de julio.

104 DOCE, *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999* («Legislación europea sobre el clima»).

105 Los seis objetivos climáticos y medioambientales definidos por la Comisión son: mitigar el cambio climático, adaptación al cambio climático, uso sostenible y protección del agua y los recursos marinos, transición a una economía circular, prevención y control de la contaminación y protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

De ahí que los Estados miembros recojan en sus planes su contribución a los objetivos colectivos a escala comunitaria en materia de clima y energía, así como las inversiones y reformas necesarias para apoyar la transición ecológica en los ámbitos de la energía, el transporte, la descarbonización, la economía circular, la gestión hídrica y la biodiversidad.

Entre ellas se sitúan las dirigidas a acelerar la reducción de emisiones mediante el rápido desarrollo de las energías renovables y el hidrógeno y una mayor intervención en materia de eficiencia energética de los edificios, o las inversiones en movilidad sostenible y otras medidas relativas al transporte que impulsen la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y mejoras de la calidad del aire. Destacan las destinadas a incrementar la demanda de vehículos de emisión cero y de baja emisión y acelerar el despliegue de infraestructuras de recarga y repostaje, así como las inversiones en tecnologías y cadenas de valor energéticas con baja emisión de carbono, incluidos el hidrógeno o las baterías, y en infraestructuras energéticas sostenibles o reformas que aborden la revisión de los incentivos medioambientales para acompañar esta tendencia.

Por otro lado, los Estados miembros también debían adoptar medidas tendentes a promover una economía más circular y mejorar las infraestructuras medioambientales, en particular, la gestión de residuos y del agua y la reducción de la contaminación con el fin de proteger la salud y bienestar de la ciudadanía frente a los impactos medioambientales, y proteger y restaurar la biodiversidad.

Finalmente, también debían incorporar la necesidad de garantizar una transición justa y socialmente equitativa en todos los ámbitos de la política ecológica. Por ello, los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben elaborarse en coherencia con los planes territoriales de transición justa propuestos en el marco del Mecanismo para una Transición Justa.

También la transición digital es fundamental para reforzar la resiliencia social y económica de la Unión Europea y de los Estados miembros, su potencial de crecimiento económico y la creación de empleo. Esta realidad, evidente desde hace años, se ve superada por el contexto económico y tecnológico en el que hoy día se sitúa la digitalización, donde el funcionamiento y la estructura de los mercados y su dinámica competitiva se ven influidos por la acción política y geoestratégica de países como Estados Unidos, China o Rusia, y ante los que la Unión Europea se encuentra en desventaja y tiene dificultades para competir¹⁰⁶.

A ello se sumó la irrupción del COVID-19 que ha abierto un escenario de digitalización acelerada en todos los Estados miembros apenas imaginada, plasmado en numerosos ámbitos —refuerzo de infraestructuras tecnológicas, educación

Acelerar la transición digital

106 Pérez, J. E. y otros, *El futuro digital de Europa*, Taurus y Fundación Telefónica, 2020.

on line, transformación digital de las empresas, incremento de competencias digitales, transacciones electrónicas de todo tipo comerciales y con la Administración o relaciones sociales, entre otros— y que exige una respuesta común decidida.

Todo ello supone abordar la digitalización con una perspectiva más amplia y una dimensión estratégica, como se apunta más adelante, abordando también otros objetivos que van en la línea de reducir el desajuste digital frente a la competencia, la dependencia de tecnologías y plataformas de terceros países, proteger los activos, fomentar la competitividad e innovación en las cadenas de suministro y evitar una regulación que lastre a las empresas europeas para competir en los mercados globales. Y ello, además, orientado a garantizar una «resiliencia digital», entendida como la garantía de que el modelo europeo en que vivimos, trabajamos, aprendemos e interactuamos en la era digital preserve y garantice los derechos fundamentales y valores europeos¹⁰⁷.

Como ha señalado el Consejo Europeo¹⁰⁸, aprovechar las oportunidades que brinda la transición digital permitirá afianzar la base económica europea, garantizar la soberanía tecnológica, reforzar la competitividad mundial, facilitar la transición ecológica, crear empleo y mejorar la vida de la ciudadanía.

Pero además de ser un objetivo en sí mismo, acelerar la transición digital en Europa es urgente para no quedarse rezagada y poder liderar el proceso de digitalización cerrando la brecha respecto a los países más avanzados, pero también avanzar en una mayor convergencia al alza en el grado de digitalización entre Estados miembros, conscientes de que hay una importante brecha interna y algunos de ellos se sitúan a la cabeza en el grado de digitalización a nivel internacional. Sigue habiendo disparidades en la digitalización de las economías y las sociedades. Las barreras residuales y el acceso desigual a las infraestructuras siguen ralentizando los avances y Europa sigue dependiendo en gran medida de otras regiones para muchas capacidades o servicios digitales clave.

Con este objetivo, las directrices de la Comisión Europea para la elaboración de los planes de recuperación recogían que al menos el 20 por 100 de los fondos del MRR deberían destinarse a proyectos de transición digital, en particular para las pymes.

A su vez, entre las grandes líneas de actuación propuestas por la Comisión en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021¹⁰⁹ para orientar estas inversiones se recogen, por su impacto en la transición digital: la conectividad, mediante el despliegue rápido de servicios de banda ancha rápida en todas las regiones y

107 Véase a este respecto, Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017*.

108 Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo Europeo*, 1 y 2 de octubre de 2020.

109 Véase Comisión Europea, *Estrategia Anual de...*, *op. cit.*

hogares —incluidos fibra y 5G— con efectos indirectos positivos en toda la sociedad; la modernización con la digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluido judicial y sanitario; la digitalización de las empresas mediante la adopción de soluciones digitales y una transformación digital resiliente en todos los sectores; el despliegue de las capacidades industriales europeas en materia de datos en la nube y de desarrollo de procesadores de máxima potencia y el reciclaje y perfeccionamiento profesionales, con el desarrollo de las competencias digitales, condición necesaria para garantizar que todos los europeos puedan y aprovechar la transición digital. Todo ello desde el fomento de la igualdad en el acceso a infraestructuras, equipos y capacidades digitales para reducir la brecha digital.

Así, la inversión en digitalización debe ser capaz de impulsar el desarrollo en la Unión Europea de un ecosistema digital en el que la disponibilidad de datos e infraestructuras permitan prevenir, rastrear y abordar la pandemia o cualquier otra situación similar en el futuro. Y ello con el impulso de capacidades digitales de vanguardia (IA, microelectrónica, ciberseguridad, computación cuántica, entre otras), acelerando la transformación digital de los servicios públicos, reduciendo el consumo energético, promoviendo la inclusión y la creación de empleos de calidad en sectores viables de cara al futuro, asegurando la adecuación de las competencias digitales con las necesidades del tejido productivo e incrementando la digitalización de la sociedad.

En última instancia, se persigue promover una sociedad digital inclusiva que llegue a las áreas rurales, proteger infraestructuras digitales críticas y aprovechar el potencial de las tecnologías digitales para lograr los objetivos en materia medioambiental y climática.

Como se ha indicado anteriormente, el impacto diferencial de la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar una recuperación inclusiva, que, a

Garantizar la cohesión social y territorial

nivel europeo, requiere abordar algunas cuestiones que afectan a la equidad y la cohesión como: la preparación y la resiliencia de los sistemas nacionales de salud y protección social, la igualdad de acceso a asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y los sistemas de atención a la infancia o el cambio demográfico.

El proceso de recuperación y transformación del modelo de crecimiento debe ser equitativo para evitar desigualdades entre la población europea, garantizar el apoyo de todos los sectores de la sociedad y contribuir a la cohesión social, económica y territorial. En este contexto, el MRR es un instrumento también para que los Estados miembros aborden mediante reformas estructurales los retos que ya se habían detectado en el marco del Semestre Europeo, pero que se han agudizado con la crisis del COVID-19.

Estos retos abarcan distintos ámbitos como el empleo, las capacidades, la salud y la educación, y deben abordarse desde la perspectiva de hacer frente al aumento de la desigualdad, apoyando a las personas y colectivos más vulnerables ante la crisis, como la población joven, las mujeres o los grupos vulnerables.

Es necesario apoyar a las regiones, las industrias y las personas trabajadoras más afectadas por la pandemia pero también por la transición ecológica que también debe ser justa, de cara a garantizar la igualdad de oportunidades para la ciudadanía y las empresas. A este respecto, los Estados miembros deben adoptar medidas en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales, para garantizar la igualdad de oportunidades, la educación inclusiva, unas condiciones de trabajo justas y una protección social adecuada.

Ello implica además prestar atención a las necesidades y desafíos territoriales de la Unión y, en particular, del medio rural cuyo papel es clave en el conjunto de la sociedad y cuyos retos son decisivos para impulsar una recuperación más resiliente e inclusiva. De hecho, la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo señalan la necesidad de un nuevo enfoque del medio rural que integre el territorio en todas las políticas y actuaciones públicas¹¹⁰.

Con estos objetivos, los planes de recuperación y resiliencia deben incluir no solo inversiones sino también reformas orientadas a garantizar la igualdad de acceso a la educación y una asistencia sanitaria de calidad, así como a reforzar los cuidados y garantizar la prestación de servicios sanitarios de alta calidad. También debían abordar las brechas laborales y salariales entre hombres y mujeres, con políticas eficaces de apoyo y conciliación de la vida familiar y la vida profesional, así como reformas de los sistemas fiscales y de protección social que contribuyan a la creación de empleo de calidad y a la reducción de desigualdades.

Además, el MRR está totalmente alineado con el Semestre Europeo, y el conjunto de reformas contenidas en los planes de recuperación nacionales deben dar respuesta a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo anualmente sobre la base de los Programas de Estabilidad y PNR de cada país presentados en el marco del Semestre. De ahí que entre los criterios de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia se haya incluido uno que evalúa si dentro del plan se atienden suficientemente las recomendaciones de reformas estructurales formuladas en los últimos años para cada país y, en particular, en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020.

Al traducir esas recomendaciones en inversiones concretas pero, sobre todo, en reformas los Estados miembros debían centrarse en los retos y prioridades con

*El Mecanismo de
Recuperación en el
marco del Semestre
Europeo*

110 Véase a este respecto Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*.

mayor impacto duradero que refuercen el potencial de crecimiento, la creación de empleo, los sistemas sanitarios, la resiliencia económica y social y la cohesión regional de cada uno de ellos. De forma específica y como otro criterio adicional, se recoge que las reformas e inversiones deben respetar el principio de «no causar daño significativo» a alguno de los seis objetivos climáticos y medioambientales definidos.

Además, dado que los plazos del Semestre Europeo y del MRR se solapan, se ha adaptado temporalmente el Semestre Europeo con la puesta en marcha del Mecanismo, siendo los planes de recuperación y resiliencia la referencia principal de las iniciativas políticas de los Estados miembros para el futuro¹¹¹.

Por otro lado, las orientaciones de la Comisión para la elaboración de los planes de recuperación y resiliencia señalaban la necesidad de consultar e involucrar, entre otros, a los interlocutores sociales en la preparación e implementación de estos a través de procedimientos de consulta. A este respecto y considerando la participación cada vez más activa que las organizaciones sindicales y empresariales europeas y nacionales han tenido en la gobernanza económica de la Unión y su progresiva implicación en el proceso del Semestre Europeo, hubiera sido oportuno contar con una mayor participación de estos a través del diálogo social europeo, en el diseño del Mecanismo y el establecimiento de las prioridades para la recuperación y la transformación estructural del modelo económico y productivo.

De hecho, el Comité Económico y Social Europeo¹¹² ha señalado de forma expresa que, a diferencia de la participación activa de la sociedad civil y los interlocutores sociales en la elaboración del Reglamento que rige el uso de los Fondos de Cohesión, la participación en el caso del Reglamento del MRR solo se ha incluido como exigencia a los Estados miembros la realización de una consulta pública y un resumen de la misma dentro del plan, obviando cualquier participación activa en el diseño del mismo.

2. Los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros

Si bien el despliegue del MRR se ha centrado en la presentación de los planes nacionales de cada Estado miembro atendiendo a sus prioridades específicas, existen retos comunes de la Unión que requieren una actuación coordinada que la Comisión ha articulado a través de las denominadas «iniciativas emblemáticas»¹¹³.

111 De hecho, los planes de recuperación y resiliencia y los programas nacionales de reforma se deben integrar en un único documento.

112 CESE, Dictamen ECO/550 *Papel de la política de cohesión en la lucha contra las desigualdades-Complementariedad/solapamientos con el MRR*.

113 Véase Comisión Europea, *Estrategia Anual de...*, op. cit.

En la guía para la preparación de los planes, la Comisión estableció que cada país debería presentar inversiones y reformas específicas que contribuyeran a siete ámbitos prioritarios, con el fin de garantizar el éxito de la recuperación convirtiendo a Europa en un continente digital, más ecológico y con un elevado grado de cohesión entre los Estados miembros. Estas iniciativas emblemáticas, que llevan aparejados objetivos específicos (cuadro 8), son las siguientes:

- **Activación:** acelerando el desarrollo de tecnologías limpias y el uso de energías renovables, así como su integración a través de redes modernizadas con mayor interconectividad. Además, se persigue sentar las bases de los mercados del hidrógeno en Europa y de las infraestructuras conexas.
- **Renovación:** mejorando la eficiencia energética y la utilización eficiente de recursos de los edificios públicos y privados, lo que contribuirá a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión Europea, creará empleo y fomentará el desarrollo digital a través de entornos de vida y sistemas de medición inteligentes.
- **Recarga y repostaje:** promoviendo tecnologías limpias para acelerar la movilidad sostenible, accesible e inteligente, las estaciones de recarga y repostaje y la ampliación del transporte público que hará ciudades y regiones europeas más limpias, acelerará la transición industrial y contribuirá a alcanzar los objetivos climáticos de París.
- **Conectividad:** garantizando el acceso a servicios de banda ancha rápida de la ciudadanía y las empresas. El despliegue acelerado de servicios de banda ancha rápida, incluidas redes de fibra y 5G, así como el desarrollo de la comunicación de criptografía cuántica, serán esenciales para garantizar la cobertura territorial más amplia posible en zonas no cubiertas.
- **Modernización:** impulsando la digitalización de las Administraciones públicas y garantizando que los servicios públicos digitales sean accesibles para todos, con identificación y autenticación electrónicas seguras ofreciendo a los ciudadanos el control sobre su identidad y datos en línea.
- **Expansión:** aumentando las capacidades de datos para fines industriales en la nube y la capacidad de desarrollar procesadores potentes, vanguardistas y sostenibles.
- **Reciclaje y perfeccionamiento profesional:** las inversiones y reformas deben centrarse en las competencias digitales y en la educación y la formación profesional para todas las edades, adaptando los sistemas educativos a los retos actuales. Se debe prestar especial atención a los grupos desfavorecidos, a las mujeres y, en particular, la población juvenil.

CUADRO 8. INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS: OBJETIVOS

Iniciativas emblemáticas	Objetivo 2025	Situación actual
Activación	Construcción e integración sectorial de casi el 40 por 100 de los 500 GW de generación de energía renovable necesarios para 2030, apoyar la instalación de 6 GW de capacidad de electrolizadores y producir y transportar un millón de toneladas de hidrógeno renovable de aquí a 2025	Generación EERR (2020): 609 GW y producción hidrógeno renovable no significativa
Renovación	Duplicar la tasa de renovación y fomentar la rehabilitación energética de inmuebles	Eficiencia energética sector inmobiliario: 25% Índice renovación anual: 1%
Recarga y repostaje	Construir un millón del total de tres millones de puntos de recarga necesarios en 2030 y la mitad de las 1.000 estaciones de hidrógeno necesarias	Estaciones H2: 125
Conectividad	Garantizar la cobertura 5G ininterrumpida más amplia posible.	5G asignado el 45,8%
Modernización	Garantizar la provisión de una identidad digital europea (e-ID) y las Administraciones públicas ofrecer servicios públicos digitales interoperables, personalizados y de fácil utilización.	Servicios públicos digitales: 56%. Desarrollos nodos con test de interoperabilidad en todos los Estados miembros.
Expansión	Duplicar la producción de semiconductores hasta fabricar procesadores diez veces más eficientes desde el punto de vista energético y duplicar la proporción de empresas que utilizan servicios avanzados en la nube y <i>big data</i> .	Empresas con servicios avanzados en la nube: 26%
Reciclaje y perfeccionamiento profesional	Haber aumentado al 70 por 100 la proporción de europeos de entre 16 y 74 años con competencias digitales básicas y haber reducido a menos del 15 por 100 las y los estudiantes de 13 y 14 años con bajos rendimientos digitales. Además, cuatro de cada cinco graduados en formación profesional deberían estar empleados y tres de cada cinco beneficiarse de formación en el puesto de trabajo.	Población con habilidades digitales básicas: 58%

Fuente: Comisión Europea, Estrategia Anual de Crecimiento 2021, 2020.
Activación: Marco sobre Clima y Energía 2030, International Renewable Energy Agency highlights, Elsevier (Energy Conversion and Management 2021).
Renovación: Comisión Europea (In Focus: Energy Efficiency in Buildings).
Recarga y repostaje: European Alternative Fuels Observatory.
Conexión: Comisión Europea, 5G Observatory, Quarterly Report 12.
Modernización: Comisión Europea, DESI 2020, Final Report.
Expansión: DESI 2020 (Integration of Digital TEchnology).
Reciclaje y perfeccionamiento profesional: Eurostat, Individuals level of Digital Skills.

Elementos comunes en los planes de recuperación y resiliencia

La articulación de los planes de recuperación y resiliencia por parte de los Estados miembros partía de las orientaciones establecidas inicialmente por la Comisión Europea para la elaboración de los mismos que, posteriormente, fueron recogidas en el Reglamento del Mecanismo¹¹⁴.

114 Véase DOCE, Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo..., *op. cit.*

Como se ha señalado anteriormente, en el proceso de elaboración de los planes se recogía una consulta a la sociedad civil y a los interlocutores sociales previa a su elaboración, y siendo cierto que el plazo transcurrido entre la aprobación del instrumento y la presentación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia era relativamente corto, hubiera sido necesario garantizar que los agentes económicos y sociales participaran activamente en el diseño de los planes a través de los cauces oportunos del diálogo social. Asimismo, se deberían haber contemplado otros mecanismos para la participación de todos los agentes económicos y sociales. Igualmente, sería necesario articular los instrumentos oportunos para una adecuada coordinación de los distintos agentes económicos y sociales implicados, entre sí, y con las Administraciones públicas. Además, de cara a los próximos años y durante su ejecución, seguimiento y evaluación, sería muy necesario superar esta carencia para lograr que las mismas se adecúen mejor a las necesidades y retos que presenta cada Estado miembro.

Más allá de esta consideración previa, todos los Estados miembros han incluido en sus planes actuaciones por el valor total de la cuantía asignada inicialmente en concepto de transferencias e incluso algunos ligeramente por encima. En cambio, solo siete Estados miembros han solicitado recursos vía préstamos, destacando tres de ellos, Grecia, Italia y Rumanía, que han solicitado prácticamente la totalidad de la cuantía inicialmente asignada a créditos para cada uno de ellos.

Además, algunos Estados miembros han articulado el plan de recuperación y resiliencia en un plan más amplio de país a medio y largo plazo que abarca numerosas actuaciones y cuenta con un elevado presupuesto que se complementa con recursos nacionales. Es el caso principalmente de Italia, que también incluye la financiación procedente del REACT, y Francia, pero también Alemania, Austria, Eslovaquia y Portugal que han asignado recursos propios adicionales.

Con carácter general, las orientaciones de la Comisión han sido atendidas por todos los Estados miembros, que han destinado en sus planes los porcentajes mínimos establecidos a las prioridades verde y digital, e incluso superiores (cuadro 9). Los países que menores recursos reciben han concentrado sus proyectos en las prioridades verde y digital, mientras que los Estados miembros que han recibido mayores asignaciones por el mayor impacto de la crisis en sus territorios, principalmente Italia y España, han podido diversificar más abordando medidas en otros ámbitos: educación, sanidad, cohesión social y territorial, así como dedicando una atención prioritaria a determinados grupos de población, mujeres en el caso de España y jóvenes en el caso de Italia.

No obstante, existen numerosas diferencias entre el conjunto de planes presentados, tanto en la estructura de los mismos como en el grado de detalle de las actuaciones recogidas. La Comisión no incluyó en las directrices para la elaboración de los planes ningún modelo de estructura, por lo que presentan estructuras heterogéneas y muy diversas

que dificultan un análisis comparativo, más allá de que todos identifican las prioridades ecológica y digital y los porcentajes destinados a cada una de ellas y algunos países reconocen también la contribución a dichas prioridades de las actuaciones en otros ámbitos.

CUADRO 9. LOS PLANES NACIONALES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

		Plan de Recuperación y Resiliencia						
		Importe (billones de euros)				Objetivos (%)		
		Subvenciones		Créditos				
Estados miembros	Plan país*	Importe total	Solicitado	Máximo previsto	Solicitado	Máximo previsto	Transición ecológica	Transición digital
Alemania	27,9	27,9	27,9	25,6		240,9	42,0	52,0
Austria	4,5	4,5	4,5	3,5		27,2	59,0	53,0
Bélgica		5,9	5,9	5,9		32,8	50,0	27,0
Bulgaria				6,3		4,2		
Chipre		1,2	1,0	1,0	0,2	1,5	41,0	23,0
Croacia		6,4	6,4	6,3		3,7	40,0	20,0
Dinamarca		1,6	1,6	1,6		21,9	59,0	25,0
Eslovaquia	6,6	6,6	6,3	6,3		6,3	43,0	21,0
Eslovenia		2,5	1,8	1,8	0,7	3,2	42,0	21,0
España		69,5	69,5	69,5		84,8	40,0	28,0
Estonia		1,0	1,0	1,0		1,9	42,0	22,0
Finlandia		2,1	2,1	2,1		16,4	50,0	27,0
Francia	100,0	40,9	40,9	39,4		168,4	46,0	21,0
Grecia		30,5	17,8	17,8	12,7	12,4	37,5	23,3
Hungría		7,2	7,2	7,2		9,7		
Irlanda		1,0	1,0	1,0		18,7	42,0	32,0
Italia	260,0	191,5	68,9	68,9	122,6	122,8	37,0	25,0
Letonia		1,8	1,8	2,0		2,0	38,0	21,0
Lituania		2,2	2,2	2,2		3,2	38,0	32,0
Luxemburgo		0,1	0,1	0,1		2,7	61,0	32,0
Malta		0,3	0,3	0,3		0,8	54,0	26,0
Países Bajos				6,0		55,3		
Polonia		36,0	23,9	23,9	12,1	34,8		
Portugal	16,6	16,6	13,9	13,9	2,7	14,2	38,0	22,0
R. Checa		7,1	7,1	7,1		14,3	42,0	22,0
Rumanía		29,3	14,3	14,2	15,0	15,0	41,0	21,0
Suecia		3,3	3,3	3,3		6,3		

* Algunos países han adoptado planes más amplios cuya financiación se completa con recursos nacionales.

Fuente: Comisión Europea, *Next Generation EU, National Recovery and Resilience Plans, Factsheet*. Disponibilidad a 31 de agosto de 2021.

Además, muchas actuaciones contribuyen a más de un objetivo y resulta difícil acotarlas en una estructura sistemática e incluso se detectan solapamientos entre actuaciones distintas cuyo impacto va más allá del objetivo directamente perseguido e incide en otros, por lo que tiene un carácter más transversal que no está suficientemente definido, como ocurre en las inversiones dirigidas a la descarbonización que atienden explícitamente al objetivo de transición verde pero que contribuyen también al objetivo de lograr un crecimiento sostenible.

A modo de ejemplo, los planes de los cuatro Estados miembros más grandes¹¹⁵, Alemania, Francia, Italia y España, categorizan las prioridades de gasto de forma distinta. Así, mientras Francia y Alemania presentan cuantías precisas en los componentes verde y digital, España recoge información de carácter cualitativo e Italia establece una gran categoría para las actuaciones digitales y dos para la transición ecológica pero no incorpora la contribución prevista de otros ámbitos a estas prioridades concretas.

En cuanto al gasto previsto por grandes prioridades, cabe señalar que Austria, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo destinan o contribuyen en más del 50 por 100 de los recursos a la transición verde, mientras que en el caso de la transición digital son Francia y Austria nuevamente los que dedican más de la mitad de los recursos a esta e incluso en este último caso se solapan algunas actuaciones que atienden a la doble transición.

A su vez, dentro de cada una de las prioridades, algunas actuaciones cuentan con un mayor esfuerzo presupuestario. En el caso de la transición ecológica, las actuaciones se orientan mayoritariamente a la mejora de las infraestructuras y la movilidad, eléctrica en el caso de Alemania y España y en la red de ferrocarril de alta velocidad en Francia e Italia, así como al impulso de la energía verde, principalmente, el hidrógeno y otras fuentes de energía renovables y, finalmente, a la eficiencia energética de edificios, privados y públicos, y la adaptación al cambio climático garantizando la cohesión territorial.

En el ámbito digital, por su parte, las medidas se orientan al refuerzo de las infraestructuras con el fin de asegurar la conectividad, la digitalización de las Administraciones públicas y de las empresas, sobre todo, pymes, así como la mejora de las competencias digitales. En Alemania, uno de los países más avanzados en este ámbito, los esfuerzos se dirigen también hacia la inversión en microelectrónica y tecnologías innovadoras y al desarrollo de infraestructuras y servicios de próxima generación en la nube.

Finalmente, por lo que se refiere a la cohesión social y territorial, los planes adolecen de actuaciones claras a excepción de algunos países. Destaca principalmente Italia cuyo plan contempla como uno de sus objetivos prioritarios superar

115 Véase Darvas, Z. y Tagliapietra, S., *Setting Europe's economic recovery in motion: a first look at national plans*, Blog post, Bruegel, 29 de abril de 2021.

la barrera norte/sur y reforzar la cohesión territorial (de hecho, el 40 por 100 del plan se destina a las regiones del sur de Italia). De ahí que en Italia, pero también en España y Grecia, se hayan incluido inversiones importantes y reformas en los sistemas educativos, el mercado de trabajo, los sistemas de salud y cuidados, la Administración pública, el sistema judicial, el sistema fiscal y o el marco regulatorio para la actividad empresarial.

Por otro lado, cabe señalar que, en general, los planes recogen de forma detallada los programas de inversiones previstas mientras que en relación a las reformas hay un menor grado de detalle, limitándose en muchos casos a citar las reformas estructurales a abordar pero sin concretar el contenido y la orientación de las mismas que se remite a un desarrollo posterior.

De ahí que si bien se ha cumplido uno de los requisitos de los planes de recuperación al plantear reformas que den respuesta a las recomendaciones país adoptadas en el marco del Semestre Europeo de 2018 y 2019, sería necesario contar con un mayor detalle sobre cómo su articulación en la práctica habida cuenta de los objetivos perseguidos de impulsar la transformación del modelo de crecimiento y dotar de mayor resiliencia a medio plazo a las economías europeas.

En conjunto, las evaluaciones realizadas por la Comisión para veintidós de los planes presentados, atendiendo a los once criterios establecidos¹¹⁶, ha sido muy favorable, habiendo recibido la máxima valoración en todos los criterios excepto en el de justificación de costes, a excepción de Bélgica que también ha tenido una valoración más moderada en el criterio de coherencia.

El criterio de justificación de costes implica que el plan se considera razonable y plausible, cumple con el principio de coste-eficiencia y es proporcional al impacto económico y social esperado. En este sentido, que todos los planes hayan sido evaluados de forma moderada cuando en el resto de criterios se ha otorgado una valoración más positiva pone de manifiesto que la propia Comisión alberga algunas dudas sobre el impacto real recogido en los planes que requeriría un análisis más detallado y que, en última instancia, dependerá del desarrollo e implementación de los mismos por parte de los Estados miembros.

Si bien se constata que el MRR se materializa a través de los planes presentados por los Estados miembros y diseñados desde una perspectiva interna, el hecho de que sea el resultado del acuerdo entre los Estados miembros y tenga una dimensión

116 Los once criterios de evaluación pueden obtener tres calificaciones: A, B o C, atendiendo a la pertinencia (respuesta integral y equilibrada; atención a los retos señalados en las recomendaciones específicas; contribución al crecimiento, creación de empleo y resiliencia económica, social e institucional; garantía de no causar daño significativo; contribución a la transición verde; y contribución a la transición digital), eficacia (impacto duradero; y seguimiento y ejecución efectiva), eficiencia (justificación de costes; y medidas para evitar fraude, conflictos de interés y doble financiación) y coherencia (inclusión de medidas que constituyan actuaciones acordes a los objetivos perseguidos).

europea debería asegurar adicionalmente un impacto positivo a escala de la Unión Europea, que se alcanzará a partir del impacto logrado en cada uno de los Estados miembros. La arquitectura del MRR presupone un impacto indirecto cuyo resultado dependerá del éxito

El impacto de los planes nacionales en el conjunto de la Unión Europea

conjunto que tengan los planes de los Estados miembros. En todo caso, el objetivo en sí mismo es impulsar la convergencia, sobre todo a tenor del empeoramiento observado en los últimos años. Por ello, siendo uno de los fines del proceso de integración europeo, debe serlo también de este nuevo instrumento, sobre todo, si como algunos plantean pueda ser el embrión de un instrumento más definitivo.

Asimismo, falta una visión global a largo plazo de los objetivos de cambio y transformación estructural ante los retos actuales existentes, especialmente, desde la perspectiva de lograr que la Unión Europea en su conjunto transite hacia una senda crecimiento sostenible e inclusivo a medio y largo plazo. El planteamiento adoptado para los planes de recuperación atiende a la senda financiera establecida, cuando muchas de las actuaciones, sobre todo aquellas que implican un cambio estructural, son proyectos de largo recorrido cuyas consecuencias se proyectarán en los próximos años.

Por otro lado, los planes suscitan algunas dudas, ya que si bien todos ellos han definido actuaciones orientadas a la recuperación y transformación de su modelo económico y productivo destacando prioridades concretas, no contemplan los riesgos en que dichas inversiones estratégicas y reformas estructurales pueden incurrir. A este respecto, las orientaciones de la Comisión únicamente recogen la necesidad de garantizar el principio de «no causar perjuicio significativo» a los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión.

Así, se echa en falta un análisis más detenido de estos impactos no deseados y riesgos de las inversiones y reformas proyectadas y la posibilidad de establecer mecanismos compensatorios, garantizando una transición justa hacia el nuevo modelo en línea con los objetivos de cohesión social y territorial.

Además, las evaluaciones de algunos planes de recuperación¹¹⁷ señalan que en general que todos presentan debilidades, como la aplicación poco rigurosa del principio de «no causar daño significativo» o el no atender suficientemente de forma transversal a la transición verde en los proyectos no vinculados directamente a ella, y también señalan que hay oportunidades perdidas, especialmente en la definición de inversiones específicas para atender a la mejora de la cohesión y la convergencia social y territorial y evitar un incremento de las desigualdades.

117 Véase ZOE-Institute for future-fit economies, «A future-fit recovery?», *Transformation Report* núm. 1, junio de 2021, y Darvas, Z. et al., *European Union countries' recovery and resilience plans*, Blog post, Bruegel, 14 de julio de 2021.

Finalmente, aunque los planes deben atender también al objetivo de lograr economías más resilientes de cara al futuro, adolecen de inversiones y reformas concretas orientadas a tal fin. Los planes de los Estados miembros, en general, no incorporan información detallada, ni siquiera a modo de reflexión, sobre cómo alcanzar dicha resiliencia, siendo un objetivo ambiguo que se induce se logrará con la propia recuperación y la transformación del modelo económico y productivo con las inversiones y reformas adoptadas.

CAPÍTULO IV

LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO MARCO GEOPOLÍTICO POST CRISIS

La pandemia ha puesto de manifiesto las enormes disfunciones de la geopolítica mundial para hacer frente a retos globales encarnados, en este caso, en una crisis sanitaria mundial sin precedentes, que ha tensionado las ya difíciles relaciones económicas y políticas internacionales. La crisis ha hecho evidentes las debilidades de la cooperación internacional, ha cuestionado los principios económicos que rigen la globalización y se ha desarrollado en un ambiente de evidentes tensiones geopolíticas entre las grandes economías. Todo ello ha acelerado una serie de tendencias a nivel global frente a las cuales la Unión Europea debe rediseñar o, al menos repensar, su papel como potencia internacional en la recuperación post-pandemia, que vendrá marcada, a nivel mundial, por la capacidad, eficacia y ritmo de vacunación.

La utilidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la cooperación internacional en materia sanitaria han sido puestas a prueba desde comienzos de 2020. De hecho, la pandemia ha provocado reacciones contrapuestas a nivel mundial. Por un lado, una respuesta cooperativa, como era de esperar dada la magnitud del problema, para hacer frente a las necesidades urgentes de algunos países o regiones o para desarrollar vacunas eficaces para luchar contra la enfermedad. Pero, al mismo tiempo, se han observado, por otro lado, reacciones proteccionistas, en el sentido de dar prioridad a los problemas e intereses nacionales frente a la necesaria cooperación y la colaboración, agudizando tendencias que ya venían detectándose en el orden internacional tanto político como económico.

Desde hace tiempo se viene observando una gradual reconfiguración del orden económico internacional, cambios estructurales en la economía y en la política a nivel global que se han ido haciendo patentes desde la crisis de 2008 y que la pandemia de COVID-19 parece haber acelerado. En los últimos años, el marco multilateral de normas económicas y comerciales pactadas, transparentes y estables ha venido perdiendo relevancia en favor de un unilateralismo caracterizado por un mayor número de aranceles y sanciones y la ruptura de acuerdos internacionales, poniendo de manifiesto la cada vez menor efectividad de las instituciones multilaterales que actualmente rigen la gobernanza mundial, marco en el que se fraguó la construcción de la Unión Europea.

Esta tendencia estructural se ha venido consolidando a partir de acontecimientos como el agravamiento de la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China o la suspensión del mecanismo de apelación del órgano de resolución de diferencias

de la Organización Mundial de Comercio (OMC), principal herramienta de uno de los organismos clave en dicha gobernanza. Se confirmaría así tanto el deterioro del mencionado sistema institucional internacional, como el preludio de una creciente rivalidad chino-estadounidense por convertirse en la fuerza hegemónica del siglo XXI; cuando, por otro lado, se observa una falta de liderazgo claro en la escena internacional que ha ido conformando un mundo crecientemente multipolar y desigual. De hecho, La ola proteccionista se enmarca en la transformación estructural que afecta al proceso de globalización, caracterizada por el acortamiento y regionalización de las cadenas globales de valor.

A tales circunstancias se han venido sumando otras tensiones geopolíticas como el endurecimiento de las sanciones estadounidenses bajo la Administración Trump a diferentes economías, las enconadas negociaciones del *brexit* o la aparición de intensas protestas ciudadanas en Latinoamérica, Argelia o Hong Kong o, más recientemente, en Estados Unidos. En los últimos meses, algunas de estas tensiones se han suavizado o despejado, con un nuevo gobierno estadounidense que, probablemente, cambiará la orientación de la política exterior de la potencia norteamericana o con el acuerdo alcanzado in extremis entre el Reino Unido y la Unión Europea sobre un marco de relaciones futuras.

Aun así, el terreno geopolítico internacional sigue plagado de incertidumbres. No obstante, la principal certeza que emerge de la irrupción del COVID-19 es el elevado grado de interdependencia a nivel mundial y la necesidad de encontrar soluciones cooperativas y solidarias. Para ello, resultará necesario reformar el multilateralismo y papel de las principales instituciones internacionales en los ámbitos sanitario, medioambiental, comercial, tecnológico o migratorio para gestionar de forma conjunta algunos de los más importantes desafíos globales a largo plazo, tales como la irrupción de nuevas pandemias, el cambio climático, la revolución digital, la transición demográfica, o el incremento de la desigualdad. En este marco, la pandemia ha evidenciado tanto las debilidades como las fortalezas de la Unión Europea como organización internacional de carácter supranacional. La Unión deberá rediseñar o, al menos repensar, su papel como potencia internacional en la recuperación post-pandemia, sin renunciar a su modelo económico y social, sustentado en la solidaridad, la responsabilidad, la competitividad, la democracia y el bienestar social.

1. La salida efectiva del Reino Unido

El 31 de enero de 2020 el Reino Unido salía de la Unión Europea. Se trataba de un acontecimiento histórico: la salida de la Unión Europea de un Estado miembro tras más de 60 años de integración. El acuerdo del *brexit* ha sido el fruto de una larga y muy compleja negociación entre el Gobierno británico y el equipo comunitario. Por el lado comunitario, el 17 de octubre de 2019, el Consejo Europeo extraordinario refrendó el Acuerdo de retirada revisado y aprobó la Declaración Política sobre el marco de las

relaciones futuras entre ambas partes. Por el lado británico, el Acuerdo revisado fue aprobado por el Parlamento británico en diciembre de 2019, tras la celebración de las elecciones generales que dieron la mayoría absoluta a los conservadores liderados por Boris Johnson. Ya en enero de 2020, los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea firmaron el Acuerdo del *brexít* que posteriormente fue aprobado por el Parlamento Europeo. Finalmente, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión relativa a la celebración del Acuerdo de retirada del Reino Unido en nombre de la Unión Europea, de cara a la materialización definitiva de la salida el 31 de enero de 2020.

El Acuerdo de retirada (recuadro 8), entre otros extremos, garantizaba los derechos de los ciudadanos europeos residentes en el Reino Unido y de los británicos en suelo europeo, saldaba las facturas pendientes del Reino Unido con la Unión y mantenía abiertas las fronteras entre las dos partes de Irlanda (la europea y la británica). Asimismo, contemplaba un periodo transitorio de salida, hasta el 31 de diciembre de 2020, en el que se dejaría de aplicar la legislación comunitaria, que podría prolongarse si ambas partes lo acordaban, lo que finalmente no ocurrió. El objetivo de este periodo transitorio de salida era avanzar en el Acuerdo de relaciones futuras, de forma que el 31 de diciembre, existiese un nuevo marco de actuación entre la Unión Europea y el Reino Unido.

Tras la salida efectiva, en febrero de 2020 se inició el proceso de negociación para definir la nueva asociación entre la Unión Europea y el Reino Unido¹¹⁸ con la aprobación de unas directrices que, por el lado comunitario, aspiraban a construir una asociación económica ambiciosa, amplia y equilibrada con el Reino Unido y aprobar un acuerdo de libre comercio lo más profundo, sólido y equilibrado posible, preservando la integridad del Mercado Único y la Unión Aduanera así como la alineación de la normativa comunitaria y del Reino Unido, sobre todo en ámbitos clave, tales como el social-laboral, el medioambiental, el financiero, el pesquero o el fiscal.

Durante el proceso de negociación, aplazado en distintas ocasiones por la pandemia, se pusieron de manifiesto las dificultades para lograr un equilibrio entre otorgar un amplio acceso a los respectivos mercados y salvaguardar la integridad del mercado interior, en el caso de la Unión Europea, o recuperar la plena soberanía, en el caso del Reino Unido.

Finalmente, el 24 de diciembre de 2020, *in extremis*, se firmó el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, que abría una nueva etapa en las relaciones entre ambos, que lograban sus objetivos respectivos: la Unión Europea, preservar el mercado único con un único acuerdo, y el Reino Unido, evitar estar sujeto a la legislación europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Dada la necesaria urgencia para su aprobación y entrada en vigor, el Acuerdo se aprobó provisionalmente a principios de 2020 y fue ratificado por el Parlamento Europeo el 28 de abril de 2021.

118 Decisión del Consejo (UE, EURATOM) 2020/266 de 25 de febrero de 2020 *Authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*.

RECUADRO 8. ACUERDO DE SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA**Derechos de los ciudadanos**

El derecho a moverse libremente de los residentes en el Reino Unido con pasaporte de uno de los 27 Estados miembros y de los titulares de pasaporte británico que viven en la Unión Europea queda restringido una vez consumado el *brexít*. Reino Unido se compromete a respetar los derechos de residencia, trabajo, estudio, reunificación familiar o asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos que se encuentren allí y para los que lleguen durante el periodo transitorio. Prohibición expresa de discriminación por motivos de nacionalidad y el derecho a la igualdad de trato en la remuneración o las condiciones laborales.

Factura del Reino Unido

- Reino Unido seguirá realizando sus aportaciones al presupuesto comunitario por sus compromisos pendientes en relación con el marco presupuestario vigente 2014-2020.
- Reino Unido no deberá hacer más contribuciones para el presupuesto 2021-2027 y cualquier nueva aportación por el acceso al mercado único se negociará bilateralmente.
- Reino Unido recibirá fondos por liquidar su participación en instituciones comunitarias como el BCE o el BEI.
- El saldo neto será favorable a la Unión Europea en torno a 45.000 millones de euros.

Irlanda del Norte

El Reino Unido abandona la Unión Aduanera. Puede establecer relaciones comerciales con terceros países. Legalmente, Irlanda del Norte permanece en el territorio aduanero del Reino Unido, pero en la práctica estará en la Unión Aduanera, alineada con la Unión Europea.

Control de fronteras

La frontera entre la Unión Europea y el Reino Unido se sitúa en el Mar de Irlanda evitando límites terrestres, como estipulan los Acuerdos de Viernes Santo.

Habrà una «frontera legal aduanera» entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, que permanece dentro de la Unión Europea. En la práctica, la «frontera» será entre Gran Bretaña y la isla de Irlanda, pues los controles y verificaciones se harán en los «puertos de entrada» en Irlanda del Norte evitando levantar una frontera dentro de la isla para efectuar estos procedimientos.

Periodo transitorio

Se contempla un periodo transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, en el que el Reino Unido seguirá aplicando la legislación de la Unión Europea, pero dejará de estar representado en las instituciones comunitarias. Podría prolongarse hasta finales de 2021 o de 2022 si ambas partes lo acuerdan antes del 1 de julio de 2020.

Relación futura

La declaración política anexa al Acuerdo recoge la ambición compartida de ambas partes de alcanzar un pacto exento de aranceles. Una vez que concluya el periodo de transición será necesario mantener una competencia abierta y justa, con altos estándares en ámbitos como el medio ambiente, el mercado de trabajo o la fiscalidad.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, 18 de octubre de 2019.

Más allá de estos logros, el Acuerdo es un acuerdo «de mínimos», razonable en cuanto al comercio de bienes, pero no así en servicios o libre circulación de personas (recuadro 9)¹¹⁹. En todo caso, haber alcanzado un acuerdo supone mantener abiertos canales de comunicación y negociación bilaterales que podrían favorecer a ambas partes de cara a futuras negociaciones, y quizás avanzar hacia un modelo de integración más razonable con algún tipo de acuerdo de acceso al mercado único.

Desde el punto de vista institucional y ante las diversas posiciones del gobierno británico y su Parlamento, la Unión Europea ha mostrado una postura clara y cohesionada desde la celebración del referéndum británico en 2016. El *brexít* es un reto enorme que ha exigido —y continúa exigiendo— una actuación coordinada entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, que han sabido y podido hacer valer su liderazgo y posición común.

RECUADRO 9. ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN ENTRE LA UE-27 Y EL REINO UNIDO

Gobernanza

Se crea un Consejo de Asociación con comités especializados.

Se refuerza el mecanismo de resolución de disputas para evitar incumplimientos, agilizando las represalias en caso concretos de ventaja competitiva injusta —ayudas de Estado, normas laborales y medioambientales—, pero dejando fuera aspectos fiscales.

Se crea un mecanismo genérico de reequilibrio si se observan impactos significativos en los flujos de comercio e inversión, así como la posibilidad de revisar el acuerdo comercial en cinco años o darlo por finalizado unilateralmente en cualquier momento.

Se incluyen cuestiones específicas relativas a las reglas de origen, pesca, normativa de automóviles, productos químicos, medicamentos, productos orgánicos o vino, determinados servicios, energía, movimiento de personas, visados de negocios de corta duración o intercambio de información.

Se incluyen tres protocolos sobre cooperación para evitar el fraude en el IVA, cooperación en materia aduanera y en materia de Seguridad Social.

Régimen de comercio de bienes y servicios

Respecto al comercio de bienes, el acuerdo es ambicioso y excepcional al incluir productos agrícolas y pesqueros. Establece libre comercio sin aranceles ni cuotas, pero de bienes considerados originarios de alguna de las partes imperando la «regla de origen», que deberá demostrarse —al menos un 45 de la cadena de valor debe ser británico o comunitario—.

Los productos agroalimentarios estarán sujetos a certificados sanitarios y los industriales al cumplimiento de requisitos técnicos CE.

Para la pesca, se incluye el acceso comunitario a aguas del Reino Unido durante cinco años y medio, disminuyendo progresivamente el valor de las capturas. Será necesario un nuevo acuerdo posterior.

Respecto al comercio de servicios, los proveedores no se beneficiarán del enfoque de país de origen o del concepto de pasaporte.

119 Véase Feás, E. y Anchuelo, A., *Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido*, ARI 5/2021, Real Instituto Elcano, 2021.

En transporte por carretera y aéreo se permite la actividad bilateral de punto a punto excluyendo posibilidad de cabotaje para empresas británicas, aunque lo deja abierto al incluir concesiones vinculadas a la propiedad y control de empresas.

Para los servicios financieros, prevalecen las decisiones de equivalencia que adopte la Unión Europea.

Los intercambios en el mercado energético se realizarán como país tercero sobre la base de políticas energéticas independientes con cooperación en la lucha contra el cambio climático.

Libre circulación de personas

Desaparición de la libre circulación de personas, con exigencia de visado para estancias superiores a 90 días en un periodo de 180.

Visado de trabajo excepto para algunas actividades de negocio puntuales.

No hay reconocimiento automático de títulos ni cualificaciones profesionales a priori, aunque se deja abierto a negociación posterior en un marco de reciprocidad.

Áreas específicas de cooperación

Se mantiene la cooperación en materia de policía y justicia pero con menor grado de intensidad aunque con garantía de protección de datos personales.

Participación en algunos programas relevantes de la Unión Europea en investigación y ciencia —Horizon, Euratom, ITER, Copernicus y SST—, realizando el pago correspondiente. No seguirá en programas Galileo o Erasmus.

Fuente: elaboración propia a partir de Feás, E. y Anchuelo, A., *Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido*, ARI 5/2021, Real Instituto Elcano, 2021.

2. La soberanía estratégica de la Unión

Una de las consecuencias que ha traído consigo la pandemia ha sido la idea de recuperar o impulsar cierta autonomía estratégica por parte de la Unión Europea, entendida como la «capacidad de actuar con autonomía, tomar decisiones de manera independiente y ejecutarlas, con recursos propios en áreas estratégicas clave»¹²⁰. No se trata de una actitud proteccionista, ni mucho menos autárquica, sino que se refiere a la capacidad de elegir y transformar las dependencias e interdependencias de la Unión Europea con aquellas economías que compartan una misma orientación.

De hecho, el concepto de autonomía estratégica no es nuevo y tiene su origen en la seguridad y la defensa. Sin embargo, en los últimos años, a la luz del creciente peso geopolítico y económico de potencias como Estados Unidos y China y de los cambios en el orden económico internacional, con el desplazamiento del multilateralismo a favor de la multipolaridad, este interés se ha extendido a otros ámbitos. Quizás el más evidente sea el relacionado con la política comercial, pero también afecta a otros como

120 Anghel S. et al., *On the path to 'strategic autonomy. The EU in an evolving geopolitical environment*. EPRS European Parliamentary Research Service, septiembre de 2020.

el clima, la energía¹²¹, la política industrial, la digitalización o, incluso, las finanzas (por ejemplo, respecto al papel internacional del euro). La pandemia de coronavirus ha acrecentado el interés y el consenso dentro de la Unión Europea por lograr dicha autonomía estratégica y así lo ha recogido la Comisión Europea en su hoja de ruta para la recuperación.

En este sentido, en mayo de 2020, la Comisión subrayó que¹²², en el contexto de pandemia y con el objetivo de «reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación» resultaba conveniente desarrollar una «autonomía estratégica abierta». Para ello se propone la revisión de la política comercial, que apueste por el refuerzo de un multilateralismo basado en normas, la actualización de la estrategia industrial y la digital, prestando también atención a una nueva agenda geopolítica de relaciones con Estados Unidos.

Esta autonomía estratégica requerirá voluntad política aunque, además, necesita que los Estados miembros compartan la misma visión sobre los riesgos y retos estratégicos a los que se enfrentan. Pero esto último no es obvio, ya que existen opiniones divergentes al respecto entre los Estados miembros que podrían abrir nuevas brechas este-oeste o norte-sur dentro de la Unión Europea, lo que puede suponer una dificultad añadida a la toma de decisiones geoestratégicas, máxime teniendo en cuenta el creciente carácter intergubernamental de las mismas.

En los primeros momentos de la crisis, las tensiones en las cadenas globales de valor procedieron de la ruptura de los suministros procedentes de China, país en el que se inició la pandemia. Las principales manufacturas mundiales fueron sorprendidas por esta disrupción. Poco después, la expansión de la pandemia provocó un *shock* de demanda de productos médicos y sanitarios que generó tensiones en las cadenas de producción, y fue la propia apertura comercial la que resultó esencial a la hora de acceder a fuentes de suministros alternativos.

El impacto de la crisis sobre las cadenas globales de valor

También en los momentos de confinamiento más estricto de la población llegó a temerse por la seguridad en el suministro de alimentos, pero sus cadenas de aprovisionamiento mostraron una fuerte resiliencia, y ello a pesar de que se vieron sometidas a fuertes presiones por el cierre de fronteras y las limitaciones a la movilidad de los trabajadores (sobre todo temporeros).

Durante las primeras fases de la recuperación se han registrado nuevamente picos de demanda que han provocado tensiones en los mercados globales de algunas

121 El ejemplo de la energía es paradigmático. Los debates sobre seguridad energética, diversificación de fuentes de energía y de países proveedores suelen tener de trasfondo la necesidad de mejorar la autonomía estratégica en este terreno.

122 *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, COM (2020) 456 final.

materias primas y cuellos de botella en el aprovisionamiento de determinados bienes intermedios, siendo la falta de microprocesadores el caso más paradigmático. La crisis ha revelado la importancia estratégica de las cadenas de valor relacionadas con la microelectrónica, las baterías o la inteligencia artificial, en las que la Unión Europea manifiesta una debilidad y una elevada dependencia del exterior¹²³. Esta vulnerabilidad es preocupante dado el entorno de acelerada transformación digital de las economías y en el marco de su necesaria descarbonización.

A pesar del carácter coyuntural y temporal de estas disrupciones en las cadenas globales de valor y de que, además, la integración comercial global haya permitido superar en algunos casos las presiones de demanda sobre bienes esenciales, la pandemia ha reavivado la discusión sobre la idoneidad de estar integrados en cadenas de producción excesivamente fragmentadas y dependientes del exterior. La propagación de estos *shocks* de demanda y oferta a través de las cadenas globales de valor y la fragilidad que esto provoca en las economías europeas justifican que en las nuevas estrategias comercial e industrial de la Unión Europea¹²⁴ se trate con especial interés esa denominada «autonomía estratégica abierta».

La concreción de esa autonomía estratégica abierta debe hacerse con cautela, partiendo del análisis de las vulnerabilidades de las cadenas de aprovisionamiento de productos esenciales, muchas de ellas puestas de manifiesto durante la crisis del COVID-19.

La Comisión ha iniciado los trabajos para conocer sus dependencias estratégicas, y lo ha hecho comenzando por los ecosistemas industriales relacionados con la salud, para con ello establecer una estrategia farmacéutica para Europa¹²⁵. De hecho, ha sido el vínculo entre salud y comercio durante la crisis, el que ha encendido las alarmas respecto a la pérdida del control de las cadenas de valor y la constatación de la dependencia industrial de la Unión Europea¹²⁶.

Este tipo de análisis introspectivo tendrá un triple objetivo: establecer una estrategia de diversificación comercial de las cadenas de producción y de suministro, constituir unas reservas estratégicas en los casos que sean necesarios, o simplificar y acercar geográficamente determinadas cadenas de valor, lo que llevaría a impulsar la producción propia o en países vecinos de determinados productos. Asimismo, se contempla simplificar los procedimientos de importación, o incluso inversión, ante eventos excepcionales, o mejorar los acuerdos de reconocimiento mutuo para

123 Comisión Europea-JRC (2020), *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors*.

124 *Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme*, COM (2021) 66 final y *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*, COM (2021) 350 final.

125 *Estrategia farmacéutica para Europa*, COM (2020) 761 final.

126 Dictamen del CESE (REX/539) sobre el COM (2021) 66 final, *Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme*.

propiciar una mayor sustituibilidad de los *inputs*¹²⁷. Para ello, la Comisión Europea propone varias vías de acción¹²⁸:

- En primer lugar, procurar que la política comercial se oriente hacia el establecimiento de asociaciones internacionales diversificadas que permitan garantizar que el comercio exterior y la inversión favorezcan la resiliencia económica de la Unión Europea.
- En segundo lugar, propiciar alianzas industriales que impulsen actividades que necesitan un empuje inicial, respetando las normas de la competencia, para atraer inversores privados y nuevos modelos empresariales que incluyan *startups* y pymes y que creen empleos de calidad. Así, se prevé la puesta en marcha de la alianza sobre tecnologías de procesadores y semiconductores y la alianza sobre datos industriales, computación en el borde (*edge computing*) y la nube, así como una alianza sobre lanzadores espaciales y otra sobre aviación de cero emisiones. Además, estas alianzas pueden resultar catalizadoras de los esfuerzos de cooperación pública entre los Estados miembros para impulsar los denominados proyectos de interés común europeo en ámbitos en los que la iniciativa privada resulta insuficiente, como en baterías o microelectrónica.
- Por último, hacer un seguimiento de las dependencias estratégicas. Destaca la publicación de un primer informe¹²⁹ en el que se identifican 137 productos¹³⁰ utilizados en ecosistemas sensibles y cuyo aprovisionamiento en la Unión Europea depende en gran medida de fuentes extranjeras. Estos productos representan el 6 por 100 del valor de todos los productos importados en la Unión Europea y más de la mitad proceden de China¹³¹.

En todo caso, la Unión Europea debe tratar de encontrar el equilibrio adecuado entre la autonomía estratégica y la apertura comercial, es decir, mejorar la estabilidad, promover la diversificación y la resiliencia de las cadenas globales de valor en las que está integrada, sin poner en riesgo las ganancias en eficiencia que proceden de la especialización y la explotación de las ventajas comparativas en el comercio internacional, esto es, sin renunciar a sus beneficios. Y es que según la OCDE¹³² las economías me-

127 De hecho, la Comisión está preparando una estrategia de normalización, con la que pretende mejorar la interoperabilidad de las tecnologías, reducir los costes de adaptación y fortalecer las cadenas globales de valor.

128 *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*, COM (2021) 350 final.

129 Comisión Europea, *Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final.

130 De entre ellos, la vulnerabilidad es extrema para 34 productos, que solo son el 0,6 por 100 del valor total de las importaciones de mercancías comunitarias, ya que resulta muy difícil diversificar el suministro o su sustitución (22 son materias primas y bienes intermedios, destacando algunos activos químico o aleaciones complejas de acero).

131 Un 52 por 100 de China, seguida del 11 por 100 de Vietnam, un 5 por 100 de Brasil, un 4 por 100 de Corea y otro 4 por 100 de Singapur.

132 OCDE, *Global value chains: efficiency and risks in the context of COVID-19*, 2021.

nos interconectadas en las cadenas globales de valor presentan niveles inferiores de actividad económica y menores ingresos, además, son, por esa menor interconexión, más vulnerables a los *shocks* asimétricos o a los domésticos, lo que se refleja en una mayor inestabilidad en variables como el PIB.

Todo lo anterior, lleva a subrayar la importancia de reforzar la industria comunitaria¹³³, máxime si se tiene en cuenta la resiliencia que ha mostrado durante la crisis y el dinamismo que ha revelado en las primeras fases de la recuperación.

Nueva estrategia industrial actualizada

En marzo de 2020, coincidiendo con el inicio de la pandemia, la Comisión Europea presentaba una nueva estrategia industrial¹³⁴ con la que sentaría las bases de la política industrial europea para los próximos años, partiendo de la promoción de la innovación y la competencia y del fortalecimiento del mercado interior y poniendo el acento en la doble transición digital y ecológica. Se trataba de hacer que la industria comunitaria recuperase terreno competitivo a nivel mundial y mejorase, además, su autonomía estratégica.

Pero muchos de los riesgos y desafíos para la industria en el contexto global actual se han puesto aún más de relieve durante la crisis provocada por la pandemia, lo que ha llevado a la Comisión a presentar una actualización de esa estrategia¹³⁵. En ella se convalidan los objetivos de situar a la Unión Europea en una posición más competitiva y sostenible, pero concentra el interés en dos cuestiones concretas: el impacto de la crisis sobre el mercado único, principal activo competitivo de la industria europea y, sobre todo, en el análisis de la autonomía estratégica de la Unión Europea, que como se ha indicado, parte de la identificación de las dependencias y las capacidades comunitarias con el objetivo de proponer medidas para mitigarlas o reforzarlas, según el caso.

Sea como sea, el éxito de la estrategia va a depender del grado de compromiso y cooperación entre la propia Unión Europea, los diferentes Estados miembros, los interlocutores sociales, los sectores industriales y otras partes relacionadas con los ecosistemas industriales, sobre la base del Foro Industrial abierto e inclusivo de la Unión Europea. Asimismo, la puesta en marcha del plan de recuperación, NGEU, supone una oportunidad única para poner en común recursos públicos a través de los denominados «proyectos relevantes de interés común europeo», en ámbitos como la microelectrónica o las baterías; proyectos que deberían integrarse, igualmente, en los planes nacionales de recuperación.

Por último, resulta necesario subrayar que este giro de la estrategia industrial queda integrado en la revisión realizada por la política comercial de la Unión Europea que

133 Cabe recordar que la industria representa alrededor del 20 por 100 del PIB comunitario y que da empleo a unos treinta y cinco millones de personas, además de numerosos empleos indirectos. Las exportaciones industriales representan el 80 por 100 de las exportaciones de mercancías de la Unión Europea, lo que convierte a la Unión Europea en el principal proveedor mundial y destino de la inversión extranjera directa.

134 COM (2020) 102 final.

135 COM (2021) 350 final.

apoyará la diversificación de las cadenas de suministros internacionales y tratará de propiciar asociaciones internacionales que mejoren su resiliencia.

En efecto, la Unión Europea siempre ha defendido un sistema de comercio internacional abierto y justo. Sin embargo, en los últimos años, el comercio y la política comercial se desenvuelven en un entorno de crecientes tensiones proteccionistas —en detrimento de la multilateralidad—, de cambios en el proceso de globalización —con el acortamiento y regionalización de las cadenas globales de valor—, y de debate sobre el papel que deben tener ante el rápido avance de las tecnologías digitales y la necesidad de propiciar una mayor sostenibilidad social y medioambiental.

*Estrategia comercial
comunitaria tras el
COVID-19*

La crisis provocada por la pandemia y su especial impacto sobre el comercio internacional han subrayado la necesidad de hacer frente a todos estos desafíos, desde la incertidumbre sobre si el resultado de esta crisis supondrá una renovación del multilateralismo o una profundización en la rivalidad y competencia entre las grandes potencias comerciales. Y es que la irrupción de la pandemia y sus consecuencias sobre las cadenas globales de valor han puesto en cuestión la interconexión existente entre las economías, puesto que se traduce en una mayor dependencia del exterior o en la falta de autonomía productiva en la Unión Europea.

La revisión de la estrategia comercial presentada a principios de 2021 incorpora esa idea de autonomía estratégica abierta¹³⁶. Parte de la apertura comercial de la Unión Europea para contribuir a la recuperación económica mediante el apoyo a las transformaciones ecológica y digital, apunta a la necesidad de reforzar el multilateralismo, dedicando una parte importante de la estrategia a la reforma de la OMC, y plantea la revisión de las normas comerciales mundiales para garantizar que sean justas y sostenible.

En los últimos tiempos, la política comercial comunitaria se ha reorientado hacia la modernización de sus instrumentos de defensa arancelaria, el control reforzado de la inversión extranjera directa y, en general, una mayor exigencia de reciprocidad a los socios extracomunitarios. Pero dado el entorno actual, la Unión Europea ha expresado que, además, cuando sea necesario, defenderá sus intereses y valores firmemente, velando por la resiliencia de las cadenas globales de valor en las que está integrada y por la autonomía estratégica, a la luz de las vulnerabilidades del sistema comercial mundial.

La Unión Europea ha anunciado que adoptará una actitud más estricta y firme en relación con la aplicación y el cumplimiento de sus acuerdos comerciales, la lucha contra el comercio desleal y el tratamiento de los problemas

*Comercio
y sostenibilidad*

136 Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme, COM (2021) 66 final.

de sostenibilidad; y que intensificará sus esfuerzos para garantizar que sus acuerdos reportan las ventajas negociadas a sus trabajadores, agricultores y ciudadanos.

Todo apunta a que las cadenas de suministro más sostenibles han demostrado ser, además, más resilientes ante eventos como el vivido durante la crisis del COVID-19. Una sostenibilidad entendida en su acepción más amplia y, por tanto, coherente con principios internacionales y europeos, en particular el Acuerdo de París, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Verde Europeo y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

En este terreno, la estrategia comunitaria y los acuerdos comerciales con países terceros pueden constituir un instrumento eficaz a la hora de promover las normas de sostenibilidad de la Unión Europea, conductas empresariales responsables y una mayor transparencia y trazabilidad en las cadenas de suministro; solo así se puede asegurar que el comercio se realiza en igualdad de condiciones para todas las entidades operadoras.

Esta premisa adquiere especial relevancia en cuanto al comercio de productos alimentarios, de modo que los acuerdos comerciales con países terceros deberían integrar la estrategia «de la granja a la mesa»¹³⁷ así como la de biodiversidad¹³⁸, ambas previstas en el Pacto Verde, para asegurar que la sostenibilidad y el medioambiente son tratados como bienes públicos globales.

Asimismo, en cuanto a la necesidad de garantizar un marco competitivo nivelado o equilibrado (*level playing field*), resulta pertinente el instrumento jurídico¹³⁹ propuesto por la Comisión para tratar los efectos potencialmente distorsionadores de las subvenciones extranjeras. El instrumento concentra su actividad en la supervisión de las adquisiciones extranjeras de empresas europeas y en el acceso a las licitaciones en las contrataciones públicas, pero el tratamiento de las subvenciones continúa siendo un tema espinoso en el ámbito general de la política comercial y en determinados acuerdos comerciales.

En definitiva, la nueva estrategia comercial tendrá como objetivo apoyar la transición climática, contribuyendo al logro de los objetivos del Pacto Verde. Pero también la transformación digital, expresando su propósito de eliminación de barreras comerciales no justificadas en la economía digital que impiden aprovechar las ventajas de las tecnologías digitales en el comercio.

En esta línea, tiene cabida el esfuerzo y la actuación decidida desde la Unión Europea para afrontar el reto continuo que supone la transición digital con una dimensión estratégica. El objetivo es lograr una «soberanía digital europea» y construir un verdadero mercado único

Soberanía digital

137 Estrategia «De la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, COM (2020) 381 final.

138 Estrategia de la Unión Europea sobre Biodiversidad de aquí a 2030, COM (2020) 380 final.

139 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, COM (2021) 223 final.

digital, con capacidad para definir normas, tomar decisiones tecnológicas autónomas y desarrollar y desplegar capacidades e infraestructuras digitales estratégicas. La aprobación en febrero de 2020 del Paquete digital, como nueva estrategia europea para afrontar la transición digital y su plasmación con distintas iniciativas desde entonces refleja el esfuerzo para abordar este proceso, que tiene su desarrollo más reciente en la presentación en marzo de la «brújula digital» de la Comisión Europea, donde recoge la visión y las vías para la transformación digital de Europa de aquí a 2030¹⁴⁰.

Con el planteamiento para su nueva agenda digital, la Unión Europea ha buscado impulsar un enfoque, sobre la base del modelo económico y social europeo y su marco regulatorio, que sea un modelo a seguir por otros países, buscando desarrollar estándares digitales y promoverlos internacionalmente. Pero, dado el contexto geopolítico y tecnológico marcado por la hegemonía digital de Estados Unidos y China —e incluso de confrontación—, la Unión Europea ha incorporado abiertamente la dimensión geoestratégica y el objetivo de lograr una «soberanía digital» definiendo sus propias reglas, tomando decisiones tecnológicas autónomas y desarrollando y desplegando capacidades e infraestructuras digitales estratégicas¹⁴¹.

Esta nueva Agenda pretende ser el instrumento para convertir a la Unión Europea en un actor digital global: el desafío ahora es integrar el mercado único digital europeo en el mercado global de la era digital¹⁴². De hecho, se están produciendo rápidos avances en distintos ámbitos. Entre ellos, destacan por su novedad sendas propuestas de ley por parte de la Comisión para regular el Mercado Digital y los Servicios Digitales como respuesta al proceso de reflexión sobre los efectos que la digitalización y, concretamente, las plataformas en línea, tienen en los derechos fundamentales, la competencia y, en general, en las sociedades y economías europeas. Asimismo, destacan la Estrategia Europea de Datos¹⁴³ —que plantea la creación de un marco regulador en materia de gestión, acceso y reutilización de datos y el apoyo al desarrollo de los sistemas tecnológicos y la siguiente generación de infraestructuras¹⁴⁴; todo ello orientado a construir una economía europea de datos competitiva, garantizando los valores europeos y un nivel elevado de seguridad, protección de datos y protección de privacidad— o el desarrollo de la Estrategia de ciberseguridad¹⁴⁵, presentada en diciembre de 2020, como parte de las iniciativas para garantizar una Europa más ciberresiliente.

140 *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*, COM (2021) 118 final, de 9 de marzo.

141 Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo sobre la configuración del futuro digital de Europa*, 16 de junio de 2020.

142 Para más información sobre la Agenda digital europea véase Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017*.

143 Comisión Europea, *Una Estrategia Europea de Datos*, COM (2020) 66 final, 20 de febrero de 2020.

144 Destaca el proyecto de infraestructura de una nube europea de datos, «Gaia-X», lanzado en junio de 2020, con el fin de favorecer la soberanía de los datos, la disponibilidad de los mismos y la innovación digital a nivel europeo, pero también servir de alternativa a los servicios de computación en la nube.

145 Comisión Europea, *The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, JOIN COM (2020), 18 final, 16 de diciembre de 2020.

El papel internacional del euro

Finalmente, también en pro de una mayor soberanía estratégica, el consenso sobre la conveniencia de promover el papel internacional del euro ha ido aumentando, propiciado en los últimos meses por la alta volatilidad mostrada por los precios de las materias primas o de componentes electrónicos que suponen tensiones en el funcionamiento de estos mercados y en las cadenas de valor.

No obstante, desde la creación del euro, hace ya dos décadas, se ha mantenido el debate acerca de la conveniencia o no de reforzar su papel internacional. De hecho, desde 1999 el BCE ha venido adoptando una postura neutral al respecto, al considerar que impulsar el papel internacional del euro presenta tanto beneficios como costes¹⁴⁶. De acuerdo con el indicador compuesto del BCE¹⁴⁷, el papel internacional del euro se mantuvo en general estable en 2020, durante la pandemia, de modo que la participación del euro en varios indicadores de uso de moneda internacional se situó en promedio en un 19 por 100 y siguió manteniéndose como la segunda moneda más importante del sistema monetario internacional.

En todo caso, el uso internacional del euro ha ido decayendo desde la crisis financiera de 2008, por lo que la importancia de un euro fuerte a nivel mundial para desarrollar y mantener la mencionada autonomía estratégica abierta ha venido siendo defendida ya desde la anterior Comisión Juncker¹⁴⁸. En 2018, se hizo una recomendación general de utilizar el euro en contratos y transacciones, sobre todo del sector energético, así como reforzar su uso en otros ámbitos como los mercados de materias primas o los mercados de divisas.

Esta misma ambición ha sido retomada por la actual Comisión, autodefinida como geopolítica, estableciendo una serie de acciones clave para lograr reforzar el papel del euro en los mercados mundiales (recuadro 10).

No obstante, existen una serie de limitaciones estructurales a la hora de conseguir otorgar al euro ese papel internacional. Quizás la más evidente sean los escasos avances en el refuerzo y perfeccionamiento de la construcción de la Unión Económica y Monetaria. La profundización en la UEM, empezando por conseguir la Unión Bancaria y la de los mercados de capitales resultan elementos clave.

146 Un euro más fuerte a nivel internacional protege a la economía europea de las perturbaciones cambiarias y limita la dependencia de otras divisas, lo que reduce los costes de la gestión del riesgo derivado de las transacciones comerciales o la financiación denominadas en otras monedas. Además, facilita la diversificación del sistema monetario internacional, actualmente muy dependiente del dólar, aumentando su resiliencia. Pero también tiene costes, entre los que destacan la pérdida del canal cambiario en la transmisión de la política monetaria o la presión de revaluación en épocas de crisis o tensión, al ser tomado como un activo libre de riesgo y ser utilizado como valor refugio.

147 BCE, *The international role of the euro*, junio de 2021.

148 COM (2018) 796.

RECUADRO 10. ACCIONES PREVISTAS PARA REFORZAR EL PAPEL INTERNACIONAL DEL EURO

Seguir apoyando el desarrollo de derivados sobre productos básicos denominados en euros en relación con la energía y las materias primas, y facilitar la aparición de centros de negociación e índices de referencia denominados en euros que abarquen sectores fundamentales, incluidos los mercados energéticos incipientes, como el del hidrógeno.

Poner en marcha actividades de sensibilización para promover las inversiones denominadas en euros, facilitar el uso del euro como moneda de facturación y denominación, y, a su vez, comprender mejor los obstáculos que impiden un uso más generalizado de la moneda única. Contempla diálogos, talleres y encuestas dirigidos a los sectores público y privado, las agencias de regulación financiera y la inversión institucional de los países socios de la Unión Europea, principalmente de la vecindad, aunque también de otras partes del mundo.

Promover el uso de bonos verdes como instrumento para la financiación de las inversiones y los proyectos necesarios para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo. El objetivo de la Comisión es que el 30 por 100 del total de bonos en el marco de la iniciativa NGEU se emita en forma de bonos verdes.

Estudiar el modo de ampliar el papel del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea con el fin de maximizar sus resultados medioambientales y apoyará el incremento del comercio de derechos de emisión en la Unión Europea.

Fuente: *Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia*, COM (2021) 32 final.

Para que el euro sea considerado una moneda de referencia a nivel internacional, debe sustentarse un adecuado desarrollo e integración de los mercados de capitales, que ganen en liquidez, estabilidad y amplitud. Si bien la favorable respuesta del BCE a la crisis, las emisiones del BEI, pero, sobre todo, la apuesta por la emisión de bonos europeos para financiar el plan de recuperación NGEU suponen un paso en la dirección adecuada, además de una emisión común de activos libres de riesgo, se necesita también una mayor integración bancaria y de los mercados privados de capitales.

A esta limitación, se suman otras como el hecho de que la zona euro no sea sede de ningún centro financiero de relevancia —como Londres, Nueva York o Hong Kong—, la posible desconfianza de los mercados financieros internacionales ante la situación de las cuentas públicas de algunos socios o la falta de diplomacia financiera.

En efecto, con la salida del Reino Unido se ha dejado de contar con la presencia dentro de la Unión Europea de un centro financiero de peso. Si se pretende promover ese papel internacional del euro resulta primordial desarrollar un sistema europeo de centros financieros que permitan el movimiento fluido de capitales. Esto exigirá avances en múltiples ámbitos, por ejemplo, hacia la estandarización o armonización de la información financiera y no financiera de las empresas o, incluso, de impuestos o de normas concursales.

Pero además, la Unión Europea no tiene una representación única en las instituciones financieras mundiales, empezando por el Fondo Monetario Internacional, a pesar de que se ha venido reclamando desde el Informe de los cinco presidentes. Una

representación europea coherente en los principales foros e instituciones europeas respaldaría igualmente ese papel internacional del euro.

En cualquier caso, el mejor modo para lograr que el euro gane peso a nivel internacional es conseguir peso geopolítico y que la economía de la zona euro crezca, se refuerce y apueste como bloque por el desarrollo del comercio internacional.

Por último, cabe recordar que tanto para el dólar como para el euro existen desafíos externos que pueden afectar su hegemonía en el mercado de divisas internacionales; por un lado, la aparición y el creciente uso de monedas digitales o virtuales¹⁴⁹, algunas fuera del control de las autoridades monetarias, que suponen un elemento disruptivo sin precedentes y, por otro, el creciente peso de China en los mercados internacionales, que sitúan al renminbi como divisa en disputa por ese liderazgo internacional en los mercados de divisas.

3. Impacto sobre las migraciones. Nuevo Pacto Europeo

A pesar de que las cifras actuales nada tienen que ver con las de 2015, cuando se produjo la última gran crisis migratoria en la Unión Europea¹⁵⁰, el debate migratorio se ha situado en un lugar destacado entre los grandes asuntos que han centrado la reciente política y la gobernanza europea. El acento se ha venido poniendo en el control de fronteras, los sistemas de información y en la mayor eficacia de la gestión migratoria y ha dado lugar a debates políticos internos en los Estados miembros, llegando incluso a servir como reclamo del nacional-populismo en algunos de ellos.

Durante la situación sanitaria generada por el COVID-19 este debate se ha trasladado al ámbito de la movilidad intracomunitaria en la medida en que se reestablecieron los controles en las fronteras internas de algunos Estados miembros, alterando así uno de los pilares básicos comunitarios, la libre circulación de personas.

Todas estas circunstancias, unidas a las ya existentes sobre los problemas persistentes de integración y de migración irregular, han propiciado la revisión de la política migratoria y de asilo cuyo replanteamiento empezó a perfilarse ya en 2016 y continuó añadiendo nuevas propuestas en 2018¹⁵¹. La nueva Comisión Europea ha dado un paso más, incluyendo el lanzamiento de un nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo en su agenda.

149 En agosto de 2021, el BCE aprobó la emisión del euro virtual como complemento del efectivo en circulación, aunque este método de pago no estará operativo antes de 2026.

150 Durante la gran crisis migratoria se llegaron a registrar 1.216.000 solicitudes de asilo y 1.822.000 de llegadas irregulares. En 2019 las cifras fueron muy inferiores (612.000 solicitudes y 141.000 llegadas irregulares); y en la primera mitad de 2020 alcanzaron 300.000 y 60.000, respectivamente).

151 Año en que se lanzaron las primeras propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), junto con un paquete que incluía: la reforma del Reglamento de Dublín, un Reglamento de Cualificación, es decir de normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, un Reglamento de Procedimientos de Asilo, el Reglamento EURODAC, el Reglamento de la nueva Agencia Europea de Asilo en sustitución de la actual EASO, un Reglamento Marco para Reasentamientos y una nueva Directiva de Acogida. Posteriormente, en 2018, se añadieron propuestas de reforma de la Directiva de Retorno, así como el Reglamento de la nueva Frontex y el sistema de visados (nuevo Código de Visados e Interoperabilidad del Sistema de Información de Visados).

Los principales objetivos que persigue la Comisión en este nuevo Pacto Migratorio, muy cuestionado desde diferentes ámbitos como el de la protección de los derechos humanos, son: asegurar la protección internacional a quien realmente la necesite, al tiempo que se ponen en marcha medidas para evitar un recurso abusivo al sistema de asilo, fomentar el retorno a los países de origen de la población de terceros Estados que no dispongan de título suficiente para residir en la Unión Europea, reforzar la atracción de talento internacional, fortalecer el control y la gestión de fronteras, así como el papel de las agencias europeas y los sistemas de interconexión entre los Estados miembros, y generar mejor cooperación migratoria con los socios migratorios preferentes con nuevas condiciones. Finalmente, se ha querido poner el acento en la integración de los migrantes a través de un Plan de integración e inclusión para 2021-2024. Para todo ello, la Comisión ha propuesto una serie de medidas agrupadas en torno a cinco ejes principales: la gestión integrada de fronteras y lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes; un marco europeo común para la gestión de la migración y el asilo; la colaboración con los principales países socios de origen y tránsito: reasentamiento y atracción de capacidades y talentos; un sistema de preparación y respuesta ante crisis migratorias; y, finalmente, un Plan de integración e inclusión para 2021-2024.

RECUADRO 11. EJES DE LA NUEVA ESTRATEGIA SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

1. Gestión integrada de las fronteras y lucha contra el tráfico ilícito de migrantes

Uno de los aspectos clave del planteamiento del nuevo Pacto es la protección de sus fronteras exteriores y el funcionamiento del espacio Schengen, a través de un refuerzo en los controles que, además, constituye uno de los puntos más polémicos de la propuesta, con un importe estimado de los recursos financieros necesarios de 417.626 millones de euros entre 2021-2027. Para ello, se prevé un nuevo procedimiento de control previo en las fronteras exteriores aplicable a todos los nacionales de terceros países que crucen la frontera exterior sin autorización¹⁵². Este control incluirá la identificación, controles sanitarios (novedad que no incluía la normativa Schengen) y de seguridad, toma de impresiones dactilares y el registro en la base de datos Eurodac¹⁵³, para lo cual tendrá un papel clave la interoperabilidad de todos los sistemas informáticos. En este marco de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, la Comisión presentará un nuevo Plan de acción de la Unión Europea contra el tráfico ilícito de migrantes para el periodo 2021-2025.

152 *Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*, COM (2020) 612, de 23 de septiembre de 2020. Incluyendo también un planteamiento común para las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo de acuerdo con el Reglamento (UE) núm. 656/2014 establece un conjunto específico de normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el contexto de la cooperación operativa coordinada por Frontex, que abarca los incidentes de búsqueda y salvamento que se produzcan durante las operaciones conjuntas de Frontex.

153 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) núm. 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con

2. Marco Europeo común para la gestión de la migración y el asilo

Un Marco Europeo común legalmente sustentado un nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo (sobre residentes de larga duración)¹⁵⁴, que incluye un nuevo mecanismo de solidaridad y establece los criterios para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional (sustituyendo así la propuesta de modificación del Reglamento de Dublín). Esto supondría, además de renunciar a imponer un sistema de reubicación obligatoria, permitir a los Estados miembros elegir entre la reubicación voluntaria o el patrocinio de retornos, lo que ha generado también debate en torno a la carga desigual que esto supondría para algunos países tradicionalmente receptores de migrantes.

Entre sus novedades se prevé también que, en caso de ser un solicitante de protección internacional, se aplicará el procedimiento fronterizo de asilo. Para aquellos cuyas solicitudes sean rechazadas, se aplicaría un procedimiento fronterizo de retorno de la Unión Europea¹⁵⁵. Con esta propuesta se persigue mejorar su efectividad y asegurar un rápido retorno de los solicitantes rechazados, considerado que la tasa media de retornos en la Unión Europea se encuentra alrededor del 36 por 100¹⁵⁶.

Otros aspectos controvertidos son, por un lado, el cumplimiento, por parte de los países de readmisión, de la normativa en materia de protección de datos¹⁵⁷, especialmente cuando no existen acuerdos de readmisión. Por otro lado, la cooperación con los países de origen de los nacionales de terceros países en situación irregular sujetos a una obligación de retorno, ya que no siempre cumplen la obligación establecida por el Derecho internacional de readmitir a sus propios nacionales.

3. Colaboración con los principales países socios de origen y tránsito: reasentamiento y atracción de capacidades y talentos

Uno de los aspectos más criticados en la construcción de este nuevo Pacto es la falta de énfasis en la colaboración para el desarrollo de las vías legales de migración, ya que, en este ámbito, el nuevo instrumento se centra, principalmente, en el reasentamiento y en la atracción del talento. Así, por un lado, la Unión Europea apoyará a los Estados miembros que deseen

los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición).

- 154 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- 155 A través de una nueva estrategia sobre retorno voluntario y reintegración, mediante la revisión de la Directiva sobre retorno (Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).
- 156 En el caso de España, la tasa es inferior, un 29 por 100 según el Ministerio de Interior y Eurostat.
- 157 En concreto: Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1). Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 4.5.2016, p. 89).

establecer regímenes de patrocinio comunitario o privado a través de la financiación, con el objetivo de desarrollar un modelo europeo de patrocinio comunitario¹⁵⁸. Por otro lado, el nuevo Pacto propone una Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación que introduciría un conjunto de normas sobre la tarjeta azul unificadas en toda la Unión Europea y aplicables en todos los Estados miembros, con la intención de reducir el margen para que los Estados miembros modulen las condiciones de la tarjeta azul de la Unión Europea en función de las circunstancias del mercado laboral nacional. Las voces críticas echarían en falta algún tipo de atención similar sobre los migrantes con bajos niveles de estudios.

4. Sistema de preparación y respuesta ante la crisis

Se prevé un nuevo Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias¹⁵⁹, que contará con un nuevo instrumento legislativo¹⁶⁰ que establecerá medidas temporales y extraordinarias en caso de crisis, para ofrecer flexibilidad a los Estados miembros ante estas situaciones y conceder un estatuto de protección inmediata en situaciones de crisis, así como garantizar que el sistema de solidaridad establecido en el nuevo Reglamento sobre gestión del asilo y la migración esté bien adaptado a una crisis de llegadas irregulares.

5. Plan de integración e inclusión para 2021-2024

Uno de los aspectos más importantes en la gestión migratoria, aunque todavía no suficientemente desarrollado, es la integración de los migrantes y sus familias, que supondría, además, un elemento clave para promover la inclusión social. En 2019, seguía existiendo una diferencia notable en las perspectivas de empleo de estos nacionales de terceros países, un 60 por 100 para las personas de entre 20 y 64 años, frente a las de los nacionales del país de acogida en la Unión Europea, de alrededor del 74 por 100. Aunque la política de integración es principalmente responsabilidad de los Estados miembros, la Unión Europea ha pretendido intensificar su apoyo desde la adopción del Plan de acción de 2016¹⁶¹.

En el nuevo Pacto Migratorio, la Comisión adoptará un Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024, al mismo tiempo que ha renovado la Asociación Europea para la Integración con los interlocutores sociales y económicos para ofrecer oportunidades de integración en el mercado laboral europeo a los refugiados¹⁶². El citado Plan se centrará en ámbitos clave como la inclusión social, el empleo, la educación, la salud, la igualdad, la cultura y el deporte, y definirá las modalidades de la contribución de la integración de los migrantes a los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la Unión Europea en cada uno de estos ámbitos.

Fuente: elaboración propia.

158 A través de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) núm. 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.

159 *Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la Unión Europea para la preparación y la gestión de las crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias)*, C (2020) 6469, de 23 de septiembre de 2020.

160 *Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*, COM (2020) 613, de 23 de septiembre de 2020.

161 COM (2016) 377 final, de 7 de junio de 2016.

162 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_1561

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La pandemia ha supuesto una disrupción sin precedentes en las economías y en las vidas de la ciudadanía europea, subrayando la importancia de una Europa unida frente a la adversidad. No obstante, también, ha sacado a la luz la existencia de problemas estructurales que necesitan ser resueltos para dotar de estabilidad y resiliencia al proyecto europeo.

Los acuerdos finalmente alcanzados han permitido articular una respuesta sanitaria común, apoyar a los Estados miembros, empresas y personas trabajadoras, concretar un plan de recuperación a medio plazo y plantear una estrategia de vacunación comunitaria. Una parte importante de las soluciones adoptadas, de consolidarse, podría suponer un salto cualitativo en el proceso de integración europea.

No obstante, la incertidumbre sobre el balance final de la crisis y la constatación de su impacto asimétrico en los distintos Estados miembros, con especial incidencia en los países que ya mostraban debilidades previas en términos de empleo y cohesión social, subrayan la necesidad de que la política económica integre la dimensión social para reducir el riesgo de aumento de la desigualdad que, como es sabido por experiencias anteriores, entrañan estas crisis.

De hecho, aunque el final de la crisis se vislumbra más cercano gracias a los avances realizados en el proceso de vacunación, el riesgo de aumento de las brechas económicas y sociales entre los diferentes socios debe ser mitigado en pro de la convergencia real intracomunitaria y la consolidación de la cohesión social; elementos, ambos, fundamentales en la construcción europea.

La estrategia de recuperación planteada por la Comisión pretende promover la transición ecológica y digital, pero también la equidad y la justicia social; todo ello va a suponer indudablemente un reto para la gobernanza económica de la Unión Europea.

La pandemia, una crisis sobrevenida

En los primeros momentos, la cronología de la respuesta a la crisis y la complejidad en la toma de decisiones hicieron visible, una vez más, la difícil gobernanza económica de la Unión Europea derivada de su incompleta integración política y económica. Algunos Estados miembros vulneraron el Estado de Derecho con sus decisiones de lucha contra

*Una toma de
decisiones compleja*

la pandemia o trataron de condicionar la negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y del Plan de Recuperación y Resiliencia.

Pero finalmente, frente a la anterior crisis, la Unión ha respondido a un *shock* sanitario totalmente inesperado de forma más coordinada, con determinación y contundencia, como demuestra tanto el conjunto de decisiones tomadas como el volumen financiero de los apoyos.

En todo caso, sigue siendo deseable que se avance hacia una mayor integración económica sobre la base del refuerzo de la arquitectura institucional de la Unión, mejorando su base democrática, y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Ante la necesidad de preservar la salud de la ciudadanía, en un principio se tuvieron que adoptar de urgencia actuaciones excepcionales, de carácter unilateral, defensivo y

Primeras medidas excepcionales de los Estados miembros

no cooperativo, como las restricciones al libre movimiento de personas o a las exportaciones de productos médicos y sanitarios, que pusieron en riesgo la integridad del mercado interior, cuando este último representa uno de los mayores logros de la construcción europea.

La experiencia durante la pandemia ha subrayado la necesidad de alcanzar un enfoque coordinado ante eventos excepcionales apoyado en notificaciones rápidas de las restricciones impuestas por los Estados miembros y en el diseño de servicios de trazabilidad digitales eficientes y seguros de esas restricciones.

La pandemia ha subrayado el conflicto que puede surgir entre la libre circulación de personas y la necesidad de establecer una estrategia sanitaria nacional en determi-

Proteger la salud como objetivo comunitario

nadas circunstancias, conflicto que no se había planteado hasta ahora, y que hace necesario impulsar el desarrollo de una Europa de la salud, ámbito de competencia de los distintos Estados miembros.

En efecto, la pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar en esta dirección para responder con mayor eficacia a crisis sanitarias transfronterizas. En noviembre de 2020, la Comisión presentó una serie de propuestas con vistas a crear la Unión Europea de la Salud, y a reforzar el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades y la Agencia Europea del Medicamento, ambos claves en la gestión de la pandemia de COVID-19.

Así pues, es necesario mejorar la coordinación entre los Estados miembros para proteger eficazmente la salud de las personas, tanto en periodos de crisis como en tiempos normales. Además, con carácter general, se ha de mejorar la protección, la prevención,

la preparación y la respuesta a escala comunitaria frente a posibles futuros riesgos para la salud humana.

La política económica de respuesta a la pandemia

Esta nueva crisis ha puesto de manifiesto, una vez más, la importancia de contar con sectores públicos económicamente fuertes y saneados para asegurar a las sociedades de riesgos de este calibre, contrarrestar las perturbaciones macroeconómicas que generan, minimizar el malestar social resultante y propiciar la recuperación económica.

A diferencia de lo ocurrido en la pasada crisis financiera, en esta ocasión, los Estados miembros, con el respaldo de la Unión Europea, han apostado decididamente por el activismo fiscal para estabilizar la economía, logrando con ello amortiguar sensiblemente la caída de rentas, la destrucción de empleo y el cierre de empresas, así como impulsar una recuperación rápida de sus economías a medida que se han ido retirando las restricciones asociadas a la gestión de la pandemia.

Para apuntalar la recuperación sobre bases sostenibles e inclusivas, las políticas fiscales expansivas nacionales deben mantenerse al menos hasta 2022, como recomienda la Comisión, aprovechando el mantenimiento de los tipos de interés de la deuda en niveles próximos a cero y el margen fiscal que proporcionan, sobre todo a los Estados más endeudados, las transferencias del Next Generation EU.

Las medidas discrecionales de ayuda desplegadas por los Estados miembros, si bien han favorecido una respuesta anticíclica, no eximen del riesgo de divergencia económica y social ante su desigual intensidad, ya que no todos los socios han contado con la misma capacidad fiscal para actuar. Ello, junto a las condiciones diferentes de partida y al distinto impacto sobre la estructura productiva y los mercados de trabajo, anuncia una recuperación desincronizada y desigual, que podría ahondar las divergencias económicas y sociales entre los Estados miembros. De hecho, las economías de sur de Europa, que han sufrido en mayor medida las consecuencias de esta crisis mostraban, además, mayores debilidades previas en términos de empleo y cohesión social y, por tanto, se enfrentan a mayores retos sociales.

En concreto, el distinto alcance y magnitud de las ayudas de Estado otorgadas por los distintos Estados miembros para apoyar al tejido empresarial más afectado por la crisis supone diferencias significativas en cuanto a la viabilidad financiera futura de las empresas y representa un riesgo para el funcionamiento del mercado único y los equilibrios competitivos dentro de la Unión Europea. En un principio se previó que el fondo de recuperación contemplara un instrumento específico y directo para compensar esas diferencias, pero finalmente no se incluyó.

Habría sido deseable que se hubiera alcanzado un acuerdo sobre la creación específica de ese instrumento común de apoyo a la solvencia. Con ello se habrían evitado las distorsiones en el marco competitivo y se habrían mitigado las situaciones de sobreendeudamiento empresarial que, durante la fase de recuperación, pueden constituir un lastre y aumentar la divergencia entre los socios.

El apoyo del Banco Central Europeo —fundamentalmente a través de su Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia y nuevas operaciones de financiación e inyección de liquidez del Eurosistema— facilitó el impulso fiscal de los Estados miembros, relajando las condiciones de financiación y asegurando la disponibilidad de liquidez suficiente para respaldar el flujo de crédito a la economía real, alejando el riesgo de fragmentación financiera y contribuyendo a la moderación de las primas de riesgo.

En este contexto, además, el Banco Central Europeo revisó en julio de 2021 su estrategia de política monetaria que incorporaba en el conjunto de instrumentos las compras de activos y las operaciones de financiación a más largo plazo, que se utilizarán cuando sea necesario.

A la vista de los resultados obtenidos, el CES valora positivamente la actuación del BCE así como la inclusión de este tipo de actuaciones en el conjunto de instrumentos de política monetaria a su disposición, que facilitará la actuación en situaciones similares futuras.

Next Generation EU, un impulso fiscal común para la recuperación

La gravedad de la crisis obligó a una respuesta más contundente que se materializó en la articulación de un plan para la recuperación: el *Next Generation EU* (NGEU) aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2020 y dotado con 750.000 millones de euros. Dentro de él, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) tiene como objetivo la financiación de programas de inversiones estratégicas y reformas estructurales en los Estados miembros para apoyar la recuperación tras la pandemia, y a su vez impulsar la transformación del modelo de crecimiento europeo en línea con los objetivos y las prioridades estratégicas de la Unión.

La creación del NGEU para consolidar la recuperación en Europa ha supuesto un hito histórico en la integración fiscal y política de la Unión Europea porque, por primera vez, se produce la emisión deuda pública conjunta respaldada por el sistema de recursos propios para financiar políticas de gasto europeas con un importante componente distributivo. La emisión de deuda conjunta convierte a la Unión Europea en un actor financiero de primer orden y refuerza el papel del euro como divisa global.

El principal objetivo estratégico del mecanismo es financiar inversiones públicas y reformas en los Estados miembros para la transformación ecológica de sus economías. Para ello la Comisión Europea ha establecido que al menos el 37 por 100 de la asignación de los planes de recupera-

*Objetivos del
Mecanismo de
Recuperación
y Resiliencia*

ción y resiliencia de cada Estado miembro se dedique a este fin, a través de actuaciones en los ámbitos de la energía, el transporte, la descarbonización, la economía circular, la gestión hídrica y la biodiversidad, así como a asegurar unas transiciones justas en términos de empleo y de bienestar social.

El MRR ofrece una oportunidad única para avanzar en el objetivo de alcanzar un crecimiento sostenible y acelerar la transición ecológica. Y es que es el reto más acuciante al que se enfrentan las economías hoy día: lograr un crecimiento sostenible en sentido amplio, entendido como sostenibilidad económica, ambiental y social.

También la transición digital es fundamental para reforzar la resiliencia social y económica de la Unión Europea y de los Estados miembros, su potencial de crecimiento económico y la creación de empleo. Las directrices de la Comisión Europea, en este sentido, recogían que al menos el 20 por 100 de los fondos del MRR deberían destinarse a proyectos de transición digital, en particular para las pymes.

Además de ser un objetivo en sí mismo, acelerar la transición digital en Europa es urgente para no quedarse rezagada y poder liderar el proceso de digitalización, cerrando la brecha respecto a los países más avanzados y atendiendo, a su vez, a la importante brecha interna existente.

Por otra parte, el impacto diferencial de la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar una recuperación inclusiva que, a nivel europeo, requiere abordar cuestiones de equidad y cohesión como: la preparación y la resiliencia de los sistemas nacionales de salud y protección social, la igualdad de acceso a asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y los sistemas de atención a la infancia o el cambio demográfico.

De hecho, el proceso de recuperación y transformación del modelo de crecimiento debe ser equitativo para evitar desigualdades entre la población europea y contribuir al avance en igualdad efectiva entre hombres y mujeres, garantizar el apoyo de todos los sectores de la sociedad y contribuir a la cohesión social, económica y territorial. En este contexto, el MRR es un instrumento también para que los Estados miembros aborden mediante reformas estructurales los retos que ya se habían venido

detectando en el marco del Semestre Europeo en las distintas recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo anualmente sobre la base de los Programas de Estabilidad y los Programas Nacionales de Reforma.

El NGEU tiene una importante función asignativa al destinarse fundamentalmente a la financiación de inversiones públicas y reformas estructurales nacionales, lo

El reto de la gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

que puede contribuir, de gestionarse con acierto, a paliar el preocupante déficit de inversión pública de la última década y a transformar las economías para hacerlas más resistentes ante las nuevas incertidumbres y desafíos globales. En los próximos años, el marco de coordinación de la política económica de la Unión Europea va a estar centrado en la gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, concretamente en la gestión y supervisión del cumplimiento de los planes de recuperación nacionales aprobados por Bruselas.

Del éxito de la gestión del MRR depende que se fortalezca la confianza mutua entre los Estados miembros para consolidar a futuro esta reforma y que se logre apuntalar la recuperación de la economía europea.

No obstante, la articulación de un proceso de gestión y control del MRR paralelo y diferenciado al de los fondos estructurales no debería originar solapamiento de operaciones, sobrerregulación y mayor complejidad y sobrecarga burocrática para las Administraciones públicas, y la supervisión debería centrarse en la evaluación de resultados más que en el cumplimiento regulatorio y procedimental.

En todo caso, la Comisión ahora cuenta con una herramienta presupuestaria que refuerza su poder para incentivar reformas nacionales ajustadas a sus prioridades y recomendaciones, que en el marco del Semestre Europeo venían siendo prácticamente inoperantes por falta de un sistema de incentivos y sanciones.

Dado que la creación del MRR implica un aumento del poder ejecutivo y financiero de la Comisión, debería reforzarse la legitimidad democrática de sus decisiones dando más protagonismo al Parlamento Europeo en el sistema de gobernanza de esta herramienta.

En la misma línea, hubiera sido oportuno contar con una mayor participación de los agentes económicos y sociales a través del diálogo social europeo, en el diseño del Mecanismo y el establecimiento de las prioridades. Es deseable, por ello, que de cara a la gestión, gobernanza y evaluación del Mecanismo en los próximos años, se subsane esta carencia y se establezcan cauces efectivos de participación de todos los agentes económicos y sociales.

Los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se canalizan a través de los Estados miembros, los cuales presentaron desde finales de abril sus planes de recuperación. Con carácter general, las orientaciones de la Comisión han sido atendidas por todos los Estados miembros, que han destinado en sus planes los porcentajes establecidos a las prioridades verde y digital e incluso superiores. No obstante, existen numerosas diferencias entre el conjunto de planes presentados, tanto en la estructura de los mismos como en el grado de detalle de las actuaciones recogidas. Todos ellos han incluido actuaciones por el valor total de la cuantía asignada inicialmente en concepto de transferencias e incluso algunos ligeramente por encima. En cambio, solo siete Estados miembros han solicitado recursos vía préstamos.

*Canalizar el NGEU
a través de los
planes nacionales*

En todo caso, los planes suscitan algunas dudas, ya que no contemplan los riesgos y los costes de transición de las inversiones y reformas previstas y, en consecuencia, la necesidad de anticiparlos y contrarrestarlos. Además, se constatan oportunidades perdidas, especialmente en la definición de inversiones específicas para atender a la mejora de la cohesión y la convergencia social y territorial y evitar un incremento de las desigualdades.

De ahí que sea oportuno contar con una evaluación más detenida de los impactos no deseados y riesgos de las inversiones proyectadas así como de la posibilidad de establecer mecanismos compensatorios, garantizando una transición justa hacia el nuevo modelo, atendiendo a una de las prioridades de los planes que es garantizar la cohesión social y territorial.

Por otro lado, aunque los planes debían atender también al objetivo de lograr economías más resilientes de cara al futuro, este se entiende como un objetivo ambiguo que se induce se logrará con la propia recuperación y las inversiones y reformas estructurales adoptadas.

En este sentido, sería necesario profundizar a modo de reflexión, en qué consiste la resiliencia como objetivo y cómo contribuir a su logro.

Por último, también en el ámbito de los planes nacionales, hubiera sido necesario garantizar que los agentes económicos y sociales participaran activamente en el diseño de los planes nacionales a través de los cauces oportunos del diálogo social. Asimismo, se deberían haber contemplado otros mecanismos para la participación de todos los agentes económicos y sociales. Igualmente, sería necesario proveer instrumentos para una adecuada coordinación de los distintos agentes económicos y sociales implicados, entre sí, y con las Administraciones públicas. De cara a los próximos años y durante su ejecución, seguimiento y evaluación, sería conveniente superar esta carencia para lograr que las mismas se adecúen mejor a las necesidades y retos que presenta cada Estado miembro.

Retos a futuro para fortalecer la gobernanza económica de la Unión Europea

Apostar por una mayor integración financiera

La integración financiera se ha visto resentida en el contexto de la crisis de COVID-19 con algunas medidas que han permitido una mayor discrecionalidad en la intervención a los Estados miembros al margen de la regulación comunitaria (recapitalizaciones). Además, el riesgo de que esta nueva crisis pudiera desembocar en nuevos periodos de inestabilidad bancaria y financiera ha sido frenado por la actuación del BCE al asegurar la provisión de liquidez y garantizar unas condiciones de financiación holgadas.

En todo caso, para evitar en un futuro cualquier situación de inestabilidad financiera se deberían impulsar los esfuerzos para hacer realidad la Unión Bancaria lo antes posible y poder gestionar los efectos de estas crisis en el sistema bancario y anticipar los riesgos de crisis futuras.

En este sentido, el proyecto de Unión Bancaria, planteado en 2012 como parte de la respuesta europea a la crisis financiera y de deuda, está casi una década después sin culminar. El avance más reciente a este respecto, tras el acuerdo político alcanzado a finales de 2020, es la posibilidad de reformar el MEDE para que actúe como mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución.

En el marco de esta reforma proyectada, sería necesario plantear, además, que este mecanismo pueda servir también en un momento posterior a la resolución, en el que la capacidad de acceso a la liquidez pueda verse limitada, lo que requeriría contar con mecanismos adicionales para respaldarla.

En todo caso, la urgencia es lograr un compromiso decidido con la Unión Bancaria, orientado a mejorar el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y resolución existentes, pero sobre todo alcanzar un acuerdo político sobre la creación del Sistema de Garantía de Depósitos Europeo, definiendo un calendario preciso y factible y un esquema ambicioso de mutualización plena.

Además, es preciso continuar con el impulso de un marco regulatorio unificado que garantice una aplicación homogénea, a través de Reglamentos comunes, que aseguren la transposición uniforme en los distintos Estados miembros que facilite la toma de decisiones y mecanismos de actuación comunes.

Asimismo, es necesario avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, que permitirá impulsar el desarrollo de fuentes de financiación a largo plazo y garantizar la integración y profundización de los mercados de capitales en la Unión Europea, objetivos aún más necesarios, por un lado, en el contexto de la crisis del COVID-19 y, por otro, ante la transición verde y digital que requiere necesidades de financiación mayores, más allá de la bancaria.

La Unión del Mercado de Capitales puede acelerar la recuperación tras la pandemia ya que la financiación del mercado es el eje central que la sustenta, materializada en el NGEU, lo que requerirá contar con mercados de capitales profundos y líquidos y movilizar la inversión privada para complementar el apoyo público. Asimismo, puede proporcionar la financiación necesaria para cumplir con las prioridades estratégicas de la Unión, el Pacto Verde Europeo, adaptar Europa a la era digital y hacer frente a sus retos sociales.

Como se ha comentado, la creación del NGEU implica la emisión de deuda pública conjunta respaldada por el sistema de recursos propios.

Reforzar el sistema de recursos propios de la Unión Europea

Es necesario que se materialice en los próximos años la incorporación de nuevas figuras al sistema de recursos propios de la Unión Europea, para poder atender a su vencimiento la devolución de la deuda ligada al componente concesional del NGEU sin tener que aumentar las aportaciones de los Estados o recortar otras políticas de gasto europeas.

Además, la incorporación de nuevos recursos supondría un aumento de la independencia del presupuesto comunitario que descansaría más en ingresos propios y menos en transferencias de los Estados miembros. Esto podría aportar más transparencia, simplicidad, predictibilidad y equidad a la vertiente de ingresos, y permitiría ir superando la lógica nacionalista actual de las negociaciones presupuestarias centradas en la posición relativa de cada Estado respecto al presupuesto.

Con diferencia, los beneficios de las multinacionales, digitales o no, son la base fiscal con mayor potencial recaudatorio, dada la dimensión que están adquiriendo, para contar con Estados de bienestar desarrollados y finanzas públicas saneadas. Pero con los marcos legales actuales, diseñados en los años sesenta para otro tipo de negocios basados en la presencia física, pueden legalmente no tributar en aquellos países donde desarrollan su actividad, localizando sus beneficios en territorios de baja tributación.

Para dar respuesta a este problema, la Comisión está trabajando en el establecimiento de un marco común de la imposición societaria, alineado con los acuerdos globales que se están gestando, con el fin de establecer un tipo efectivo mínimo sobre los beneficios globales de las compañías multinacionales más grandes, acordar una fórmula de reparto de los derechos impositivos entre los Estados donde efectivamente desarrollan su actividad, y crear un nuevo recurso propio de la Unión Europea basado en este gravamen.

En un entorno macroeconómico caracterizado por un reducido crecimiento potencial, tipos de interés persistentemente bajos y elevada incertidumbre, resulta perentorio avanzar en la construcción de un marco fiscal europeo más integrado y equilibrado, que permita potenciar el crecimiento

Construir un nuevo marco fiscal más integrado y equilibrado

sostenible e inclusivo y estabilizar la economía sin menoscabo de la sostenibilidad de la deuda pública.

El NGEU es un importante avance para la construcción europea porque constituye un primer paso en la creación de herramientas europeas de estabilización macroeconómica.

Sigue siendo necesario crear herramientas fiscales supranacionales permanentes, entre las que se incluiría también algún tipo de reaseguro de desempleo comunitario, para afrontar grandes perturbaciones exógenas con efectos asimétricos, influir en la posición fiscal de la zona euro en su conjunto y apoyar a la política monetaria para salvaguardar la estabilidad macroeconómica de la misma.

Además, el marco de reglas fiscales vigente impide la articulación de políticas fiscales discrecionales nacionales eficaces en este tipo de coyuntura, lo que, a falta de una capacidad fiscal común, ha obligado a suspender su aplicación temporalmente para poder afrontar la crisis a través de los sectores públicos nacionales, y ha reforzado la idea de que es necesaria una reforma en profundidad del mismo.

Antes de la crisis provocada por la pandemia ya existía consenso en torno a la necesidad de reformar el marco de supervisión europeo de las finanzas públicas nacionales, ante la evidencia de que su aplicación reforzada tras las crisis financiera y de deuda soberana condujo al despliegue de políticas fiscales marcadamente procíclicas, centradas de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, que retrasaron la recuperación y lastraron el crecimiento económico, redujeron la eficacia de la política monetaria, e incluso fueron contraproducentes para la propia dinámica de la deuda en algunos países. También era compartida la opinión de que las sucesivas reformas adoptadas a lo largo de los años para introducir cierta flexibilidad y para reforzar la supervisión en momentos de crisis, habían dado lugar a un entramado normativo muy complejo y poco transparente que había minado el respaldo político por parte de los Estados.

El abrupto cambio del panorama económico y las finanzas públicas europeas provocado por la pandemia ha hecho, si cabe, más evidentes las deficiencias del sistema de reglas fiscales vigente, así como la necesidad de acometer una reforma del mismo más ambiciosa y profunda de lo inicialmente previsto, antes de desactivar la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En concreto, para ello:

- 1. Deben formularse nuevas reglas fiscales más sencillas, transparentes y realistas, que favorezcan la reducción tendencial de la deuda pero permitiendo fluctuaciones del déficit anticíclicas.*
- 2. La supervisión fiscal debe centrarse en objetivos fiscales a medio plazo y en indicadores directamente observables fijados sobre la base de análisis de la sostenibilidad de la deuda que tengan en cuenta el escenario macroeconómico del momento.*

3. *Deben articularse medidas transitorias que permitan la homogeneización de la posición fiscal inicial de los Estados, ahora enormemente dispar, a través de sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo para los países más endeudados, o a través de la creación de fondos de redención que absorban la deuda de los Estados que sobrepase un determinado umbral.*

4. *Debe contemplarse la introducción de mecanismos para proteger el gasto público favorecedor del crecimiento sostenible e inclusivo en los periodos de consolidación fiscal.*

En todo caso, es necesario redoblar los esfuerzos para profundizar en la integración fiscal de la Unión Europea, ante el riesgo creciente de que se produzcan grandes perturbaciones económicas en el futuro asociadas a la acentuación de dinámicas estructurales globales como el cambio climático y la transición energética; la globalización económica y financiera, la digitalización, la concentración del poder de mercado, el aumento de la desigualdad a todos los niveles, incluida la desigualdad entre mujeres y hombres, o el desequilibrio demográfico entre las áreas económicas más desarrolladas y el resto.

Los avances logrados en el ámbito social y del empleo, aunque desiguales e insuficientes en algunos casos, se vieron truncados de manera abrupta con la llegada de la pandemia. El *shock* económico y laboral producido por el COVID-19, sin embargo, no ha tenido un impacto homogéneo, siendo de mayor intensidad en el sector servicios, así como en los colectivos de personas trabajadoras que ya venían mostrando mayor vulnerabilidad laboral.

*Integrar la
dimensión social
en la gobernanza
económica*

A este respecto, es especialmente preocupante la situación de las personas jóvenes, por su mayor paro y su más frecuente paso a la inactividad, así como la de las mujeres, dado el fuerte impacto de la pandemia en los empleos y sectores más feminizados. Además, las estrategias desarrolladas para atender las necesidades de cuidados durante la pandemia, especialmente asumidas por las mujeres durante el confinamiento y el cierre de los centros educativos, ha supuesto una merma en sus condiciones de trabajo y de ingresos en algunos casos. Estas situaciones podrían tener importantes repercusiones para la empleabilidad de las mujeres en el periodo postpandemia, sobre todo para aquellas que se han visto en la obligación de alejarse del mercado laboral para atender las necesidades de cuidados.

Todo ello exige garantizar una recuperación inclusiva, respecto a la que, en esta ocasión, la Unión Europea parte de una posición de ventaja comparativa frente a la crisis anterior: 1) cuenta con un programa de ayudas económicas sin precedentes que, junto al SURE, en el ámbito social se ha visto reforzada con la aprobación del Fondo Social Europeo plus (FSE+); y 2) con una gobernanza económica más robusta y permeable a la dimensión social mediante un Pilar social reforzado, y en la que, además, ha tomado

mayor protagonismo el diálogo social. La Unión Europea, pues, ha dado muestra de la experiencia adquirida de la gobernanza de crisis previas.

Ello no obsta para que se siga reflexionando sobre cómo mejorar la gobernanza con el fin de lograr el equilibrio de la dimensión social y la económica, no solo para salir con fortaleza de esta pandemia, sino para asentar las bases del futuro de la Unión Europea en el largo plazo. En este sentido, es necesario no perder de vista algunos aspectos de la gobernanza que pueden comprometer un crecimiento inclusivo estable (convergencia al alza).

Asimismo, tomando como referencia la experiencia del SURE, es necesario seguir avanzando en garantizar mecanismos de estabilización automática más ambiciosos y estables para hacer frente a futuras crisis. Sería conveniente consolidar nuevos mecanismos que garantizaran su aplicación automática en crisis venideras sin tener que pasar por la incertidumbre de acuerdos políticos que puedan poner en peligro su puesta en marcha o el retraso de la misma.

Sería interesante igualmente dotar de mayor peso al Pilar Europeo en el Semestre Europeo estableciendo objetivos claros y definidos que, bajo el principio de subsidiariedad, permita garantizar unos niveles mínimos de bienestar a nivel europeo.

A este respecto, sería pertinente incluir los indicadores sociales (como desigualdad social, igualdad de género, pobreza, incluida la infantil, y con carácter transversal la perspectiva medioambiental y digital), en los mecanismos de supervisión, como el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM), habida cuenta de su influencia en las finanzas públicas y, por ende, en la estabilidad macroeconómica de los Estados miembros. Se trata, como señala la propia Comisión, de una mayor interconexión entre el PDM y el PEC que permita abordar de forma simultánea los riesgos macroeconómicos, los obstáculos al crecimiento y la sostenibilidad financiera. De manera que podría establecerse un cuadro integrado de indicadores que se correspondan con los objetivos sociales y económicos clave.

Asimismo, si bien la implicación de los interlocutores sociales en el proceso de gobernanza ha ido aumentando progresivamente en el marco del Semestre Europeo, sigue siendo necesario avanzar para lograr una participación plena, tanto a nivel comunitario como nacional.

La Unión Europea ante el nuevo marco geopolítico post crisis

La pandemia ha puesto de manifiesto las enormes disfunciones de la geopolítica mundial para hacer frente a retos globales encarnados, en este caso, en una crisis sanitaria mundial sin precedentes, que ha tensionado las ya difíciles relaciones económicas y políticas internacionales. La crisis ha hecho evidentes las debilidades de la cooperación internacional, ha cuestionado los principios económicos que rigen la globalización y se ha desarrollado en un ambiente de evidentes tensiones geopolíticas entre las grandes economías. Situaciones como la salida del Reino Unido y la gestión de los flujos

migratorios son ejemplos también de ello. La principal certeza que emerge tras la pandemia es el elevado grado de interdependencia a nivel mundial y la necesidad de encontrar soluciones cooperativas y solidarias.

Respecto a la estrategia de vacunación comunitaria, finalmente ha prevalecido una posición cooperativa frente a estrategias de vacunación nacionales en las que algunos Estados miembros pudieran haber tenido una capacidad de negociación menor. No obstante, la estrategia de vacunación ha puesto en cuestión la capacidad negociadora de la Unión Europea en el contexto global, como actor geopolítico autónomo y relevante que defiende los intereses y valores europeos.

*Estrategia de
vacunación de
la Unión Europea*

De ahí que sea necesario impulsar una autonomía estratégica europea que permita a la Unión Europea posicionarse a nivel global en el escenario de recuperación económica tras la pandemia, en el que la salud y la protección de la ciudadanía se han convertido en una cuestión geopolítica.

En efecto, las tensiones registradas en las cadenas globales de valor tanto al inicio de la pandemia como en la fase de recuperación han mostrado la fragilidad de las economías europeas y ha reforzado la idea de impulsar la autonomía estratégica de la Unión Europea.

*Reforzar la
soberanía estratégica
de la Unión Europea*

Pero ello requiere voluntad política y que los Estados miembros compartan la misma visión sobre los riesgos y retos estratégicos a los que se enfrentan, para evitar que opiniones divergentes puedan abrir nuevas brechas que dificulten la toma de decisiones geoestratégicas dado su creciente carácter intergubernamental.

La concreción de esa autonomía estratégica abierta necesita partir de una evaluación y análisis adecuado de las vulnerabilidades de las cadenas de aprovisionamiento, para lograr el triple objetivo de establecer una estrategia de diversificación, constituir unas reservas estratégicas y simplificar o acercar geográficamente algunas cadenas de valor.

En este marco, adquiere especial importancia el refuerzo de la industria comunitaria. Junto a la promoción de la innovación y de su participación activa en la doble transición digital y ecológica, la industria comunitaria debe recuperar terreno competitivo a nivel mundial, partiendo de las ventajas que le aporta el mercado único, a la vez que mejora su autonomía estratégica.

Para que esta estrategia tenga éxito se debe contar con un alto grado de compromiso y cooperación entre la propia Unión Europea, los diferentes Estados miembros,

los interlocutores sociales, los sectores industriales y otras partes relacionadas con los ecosistemas industriales.

En todo caso, la Unión Europea debe tratar de encontrar el equilibrio adecuado entre la autonomía estratégica y la apertura comercial, es decir, sin poner en riesgo las ganancias en eficiencia que proceden de la especialización y la explotación de las ventajas comparativas en el comercio internacional.

Cabe recordar, además, que los acuerdos comerciales con países terceros pueden constituir un instrumento eficaz a la hora de promover internacionalmente las normas de sostenibilidad de la Unión Europea, conductas empresariales responsables y una mayor transparencia y trazabilidad en las cadenas de suministro; solo así se puede asegurar cadenas de suministro más sostenibles garantizando, además, que el comercio se realiza en igualdad de condiciones.

En esta línea, tiene cabida el reto continuo que supone lograr una «soberanía digital europea» en la que la Unión Europea defina sus propias reglas, tome decisiones tecnológicas autónomas y desarrolle y despliegue capacidades e infraestructuras digitales estratégicas, todo ello sobre la base del modelo económico y social europeo y su marco regulatorio, que sea un modelo a seguir por otros países, buscando desarrollar estándares digitales y promoverlos internacionalmente.

Este desarrollo se debe acompañar de un proceso de reflexión sobre los efectos que la digitalización tienen en los derechos fundamentales, la competencia y, en general, en las sociedades y economías europeas. Así, por ejemplo, la construcción de una economía europea de los datos competitiva, debe proteger los valores europeos y procurar un nivel elevado de seguridad, de protección de datos y de privacidad.

Finalmente, también en pro de una mayor soberanía estratégica, cabe reflexionar sobre la conveniencia de promover el papel internacional del euro para lo cual resulta necesario hacer frente a las limitaciones estructurales que existen al respecto, siendo, quizás, la más evidente la incompleta construcción de la Unión Económica y Monetaria. La apuesta por la emisión de bonos europeos para financiar el plan de recuperación NGEU suponen un paso en la dirección adecuada, aunque se necesita también una mayor integración bancaria y de los mercados privados de capitales.

En definitiva, la pandemia ha evidenciado tanto las debilidades como las fortalezas de la Unión Europea para dar una respuesta común y coordinada a los desafíos internos y globales. Más que nunca, la Unión Europea, de forma conjunta, a través de sus instituciones y sus Estados miembros, deberá ser capaz de ejercer el liderazgo para afrontar los enormes desafíos actuales en los ámbitos sanitario, social, económico y climático.

INFORME SOBRE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA

Este Informe, elaborado por la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo bajo la Presidencia de Miguel Martínez Cuadrado (Consejero del Grupo tercero, OCU) y la Vicepresidencia de Encarnación Bonilla Huete (Consejera del Grupo primero, CCOO) se aprobó en la sesión ordinaria del Pleno celebrada el 27 de octubre de 2021.

Composición del Pleno del Consejo Económico y Social

Presidencia: Antón Costas Comesaña

Secretaría general: María Soledad Serrano Ponz

Vicepresidencia: Francisco Carbonero Cantador (CCOO)
Francisco Javier Ferrer Dufol (CEOE-CEPYME)

Grupo primero

Antonio José Abad García (UGT)
Ana Eva Antón Fernández (CCOO)
M.^a Carmen Barrera Chamorro (UGT)
Elena Blasco Martín (CCOO)
Encarnación Bonilla Huete (CCOO)
Luis Burgos Díaz (CIG)
María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT)
Antonio González González (UGT)
Ramón Górriz Vitalla (CCOO)

Luis Lozano Mercadal (UGT)
Carlos Martín Urriza (CCOO)
José Martínez Olmos (UGT)
Enrique Martín-Serrano Jiménez (CCOO)
José Manuel Morán Criado (UGT)
Dionís Oña Martín (UGT)
Carmelo Ruiz de la Hermosa Reino (UGT)
Magdalena Eva Urbano Blanco (CCOO)
Xabier Zabala Monasterio (ELA)

Grupo segundo

Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)
Antonio Carrillo Alcalá (CEOE-CEPYME)
Jordi Casas Bedós (CEOE-CEPYME)
Jorge de Saja González (CEOE-CEPYME)
Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME)
Pedro C. Fernández Alén (CEOE-CEPYME)
Celia Ferrero Romero (CEOE-CEPYME)
Agustín González Hermosilla (CEOE-CEPYME)
Juan María Gorostidi Pulgar (CEOE-CEPYME)

Ana Isabel Herráez Plaza (CEOE-CEPYME)
Juan Antonio Labat Arangüena (CEOE-CEPYME)
Félix Longás Lafuente (CEOE-CEPYME)
José Pablo Martínez Marqués (CEOE-CEPYME)
César Maurín Castro (CEOE-CEPYME)
Edita Pereira Omil (CEOE-CEPYME)
Carmen Pleite Broseta (CEOE-CEPYME)
Antonio Romero Mora (CEOE-CEPYME)
Rosario Isabel Santos Fernández (CEOE-CEPYME)

Grupo tercero

Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA)
Jerónima Bonafe Ramis (CEPES)
José Ignacio Conde Ruiz (Expertos)
Francisco Javier Goienetxea Urkaregi (CEPES)
Juan Vicente López Gandía (Expertos)
Félix Martín Galicia (HISPACOOP)
Miguel Martínez Cuadrado (OCU)
Matilde Mas Ivars (Expertos)
María Amparo Merino Segovia (Expertos)
Fernando Móner Romero (CECU)

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (Expertos)
Eduardo Navarro Villarreal (COAG)
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)
José Basilio Otero Rodríguez (FNCP)
Domiciano Pastor Martínez (UPA)
Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)
Gustavo Samayoa Estrada (FUCI)
José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
Raymond Torres Martín (Expertos)
Emili Villaescusa Blanca (CEPES)

Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo

Federico Steinberg Wechsler (investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid) y Paz Guzmán Caso de los Cobos (consejera económica de la Representación en España de la Comisión Europea).

Equipo técnico del área de estudios y análisis

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora), Emma Cerviño Cuerva, Marta Galiano Sevilla, Ana Hernández Rodríguez, Manuel José Núñez Mateo y Carmen Vizán Rodríguez.



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 78481 884036