

# **LA RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS DEL CORONAVIRUS: VALORACIÓN DE UGT**

**15 diciembre 2020**



ESTUDIOS, nº 7 – 15 diciembre de 2020

DOCUMENTO ELABORADO POR EL SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN DE UGT  
[servicioodeestudios@cec.ugt.org](mailto:servicioodeestudios@cec.ugt.org)

**AUTOR**

JOSÉ DOMINGO ROSELLÓ GÓMEZ LOBO, Servicio de Estudios de la Confederación de UGT

**COLABORACIÓN**

ALEJANDRO PADILLA PÉREZ, Servicio de Estudios de la Confederación de UGT

**COORDINACIÓN**

ALBERTO DEL POZO SEN, Coordinador del Área Económica del Servicio de Estudios de la Confederación de UGT



## ÍNDICE

- INTRODUCCIÓN
- ORGANISMOS E INSTITUCIONES DE LA UE Y OTRAS DEFINICIONES ÚTILES
- EL EUROGRUPO DEL 16 DE MARZO: AUTOMATISMOS PREVIOS A LA CRISIS, SIN RECONOCER EL ALCANCE DEL PROBLEMA
- EL BCE ACTÚA: EL PROGRAMA DE COMPRA DE BONOS “PANDEMIC EMERGENCY PURCHASE PROGRAM” (PEPP)
  - El papel de los bancos centrales
- LA COMISIÓN ACTIVA LA CLÁUSULA DE ESCAPE GENERAL DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO: UNA GOBERNAZA ECONÓMICA TENSIONADA
  - El Pacto de Estabilidad y Crecimiento o por qué la UE tiene voz en las cuentas de los estados miembros
  - La gobernanza económica de la UE: qué es, qué falla y cómo podría cambiar
- EL EUROGRUPO Y EL CONSEJO DE LA SEMANA DEL 24 DE MARZO: EL DESACUERDO
- LA COMISIÓN PROPONE: EL SISTEMA DE APOYO PARA MITIGAR LOS RIESGO DEL DESEMPLEO EN EMERGENCIAS (SURE) Y EL INSTRUMENTO FINANCIERO RÁPIDO
- LA COMISIÓN PROPONE UN FONDO DE RECUPERACIÓN DE 350.000 MILLONES DE EUROS CON MENOS DE LA MITAD EN AYUDAS DIRECTAS
- LA PROPUESTA ESPAÑOLA
  - La posición española y el debate público nacional
- EL CAMBIO DE EQUILIBRIOS: LA PROPUESTA FRANCOALEMANA QUE LA COMISIÓN HIZO SUYA
  - El documento conjunto de UGT y CCOO
- EL CONSEJO DEL 17 DE JULIO: LA APROBACIÓN FINAL
- TABLA RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO
- CONCLUSIONES Y CUESTIONES ABIERTAS



## Resumen

**La crisis económica provocada por la expansión del COVID-19 está haciendo necesarias intervenciones públicas por parte de los gobiernos como no se habían visto desde la Segunda Guerra Mundial.**

Junto a la imprescindible atención a la emergencia sanitaria, se hacía insoslayable mantener el tejido empresarial en funcionamiento y garantizar la percepción de rentas suficientes por parte de los hogares. Incluso, desde los primeros momentos de la crisis se asumió que serían necesarias medidas adicionales de estímulo económico y reconstrucción durante varios ejercicios.

Dada la tardía e inadecuada respuesta a la crisis de 2009, las instituciones de la UE y sus estados miembros tenían el reto de no repetir los errores del pasado. A tal fin -no sin dificultades- en el mes de julio, se alcanzó un acuerdo cuyo elemento mas significativo es el plan “Next Generation Europe”, un fondo de préstamos y transferencias por valor de 750.000 millones de euros. Sin perjuicio, de una valoración positiva del cambio de tendencia en la respuesta respecto de la crisis anterior, persisten algunos problemas que, a juicio del sindicato, han quedado sin resolver de cara al futuro.

UGT realizó un seguimiento y valoración coetáneas a las decisiones tomadas durante aquellos 4 meses. Este documento las compila y unifica, añadiendo secciones que permiten una mayor comprensión sobre el proceso, sus principales actores, sus decisiones y el contenido de los acuerdos.



## INTRODUCCIÓN

La crisis del COVID 19 está poniendo a prueba la capacidad de los sistemas económicos, la resiliencia de las sociedades e incluso la solidez de las democracias a lo largo y ancho del mundo. Hasta que no se tenga una vacuna operativa y efectiva, la incertidumbre sobre hipotéticos rebrotes y el efecto que causarán las medidas necesarias para combatirlos no permiten prever la extensión y duración de la crisis. Los recientes anuncios realizados sobre la elevada eficacia de algunas vacunas, en sus últimas fases de desarrollo, aún no son suficientes para mitigar esa situación de elevada incertidumbre.

Entre las instituciones que más retadas se han advertido por estas circunstancias, la UE merece una atención especial. En primer lugar, porque es el área económica en la que España se inscribe, y en segundo, quizás más importante, porque esta crisis sobreviene sin que la recuperación de la anterior se haya completado realmente.

La respuesta a la crisis de 2009 tensó extremadamente las relaciones entre los países de la UE, reavivando conflictos antiguos y exacerbando importantes controversias territoriales, ideológicas, políticas e institucionales. De hecho, hasta recientes fechas, ni siquiera había una narrativa común sobre la anterior crisis, donde las diferentes problemáticas se viesen reflejadas de manera integrada.

Algunos países hacían hincapié en la inadecuación de los programas de consolidación fiscal que les fueron aplicados. Otros agentes señalaban la lentitud con la que la UE se recuperó, comparada con otras zonas. Otros se centraban en que la crisis económica y la tardanza de la actuación política eran las causantes del ascenso de los populismos que culminarían en un Brexit imprevisto. Algunos Estados Miembros apuntaban la necesidad de unas reformas institucionales que avanzasen en la integración para poder tener una política fiscal de la misma dimensión que el área de la moneda única. Para finalizar, también había quienes sostenían que, para llevar a cabo este proceso, antes, algunos estados miembros debían adoptar las reformas desde el lado de la oferta, sesgo característico de las agendas neoliberales desde los años 80.

Con apenas dos meses de ejecutoria, la irrupción del COVID obligó a la recién elegida Comisión von der Layen a abandonar una ambiciosa agenda política –con un futuro incierto- por la puesta en marcha de actuaciones conjuntas que “no repitieran los errores del pasado”.

## ORGANISMOS E INSTITUCIONES DE LA UE

A lo largo del documento, se mencionan repetidas veces algunos organismos de instituciones relevantes en el gobierno político o económico de la UE. Sin ser exhaustivos -la UE tiene más organismos e instituciones que los citados- a continuación, se describen



los más relevantes y se explica, de manera divulgativa, cómo encajan en el engranaje de la toma de decisiones, así como otros aspectos oportunos para facilitar, en la medida de lo posible, su comprensión.

### Países de la UE y la eurozona y año de incorporación

Año de entrada	Países	Año de entrada a la UEM
1958	Alemania	1990
	Bélgica	
	Francia	
	Italia	
	Luxemburgo	
	Países Bajos	
1973	Irlanda	-
	Dinamarca	
	Reino Unido*	
1981	Grecia	2001
1986	España	1990
	Portugal	
1995	Austria	1990
	Finlandia	
	Suecia	
2004	Eslovenia	2007
	Chipre	2008
	Malta	2008
	Eslovaquia	2009
	Estonia	2011
	Letonia	2014
	Lituania	2015
	Hungría	-
	Polonia	
	República Checa	
2007	Bulgaria	-
	Rumanía	
	Croacia	

\*Abandonó la UE el 31 de enero de 2020.

Fuente: SEC UGT a partir de Comisión Europea.

### Estados miembros de la UE

Son 27 en total: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia,



Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia.

### Estados miembros de la eurozona

Son 19 en total: Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Italia, Irlanda, Grecia, Portugal, España, Austria, Finlandia, Eslovenia, Chipre, Malta, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania.

### Organismos de la UE

ORGANISMO	MIEMBROS/CUERPO DIRECTIVO	PRESIDENTE/A	COMPETENCIAS BÁSICAS	DURACIÓN DEL MANDATO
<b>Consejo Europeo</b>	Los jefes de Estado/Gobierno de los miembros de la UE	<b>Charles Michel (Bélgica)</b> Mouvement Reformatore (Bélgica) Renovar Europa (PE) Primer Ministro (Bélgica) 2014-2019	- Discusión temas de la UE - Propuesta del presidente de la CE - Nombramiento de cargos	Dos años y medio
<b>Comisión Europea</b>	Presidenta y un comisario por cada Estado miembro	<b>Úrsula von der Leyen (Alemania)</b> CDU (Alemania) Partido Popular Europeo (PE) Ministra de Defensa (Alemania) 2013-2019	- Poder ejecutivo - Iniciativa legislativa - Velar por los intereses de la UE	Cinco años
<b>Consejo de la UE</b>	Representantes de rango ministerial por cada Estado miembro y tema	<b>Representación de un estado miembro</b> Alemania (Presidencia actual) Portugal (Presidencia siguiente)	- Poder legislativo mediante la codecisión	Rotatoria cada 6 meses
<b>Eurogrupo (*)</b>	Presidente del Eurogrupo, Ministros de Economía y Finanzas de los 19 Estados de la eurozona y el presidente del BCE	<b>Paschal Donohoe (Irlanda)</b> Fine Gael (Irlanda) Partido Popular Europeo (PE) Ministro de Finanzas (Irlanda)	- Decisiones anticipatorias de los Consejos. - Coordina las políticas económicas	Dos años y medio
<b>Parlamento Europeo</b>	Presidente y 705 diputados elegidos directamente por los ciudadanos de la UE	<b>David Sassoli (Italia)</b> Partido Democrático (ITA) Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (PE)	- Poder legislativo - Control sobre la CE - Responsabilidad presupuestaria	5 años
<b>Banco Central Europeo</b>	Presidente, Vicepresidente, cuatro miembros por parte del Consejo Europeo y 19 gobernadores de los BC de los Estados miembros de la eurozona	<b>Christine Lagarde (Francia)</b> Les Republicains (Francia) Partido Popular Europeo (PE) Directora Gerente del FMI (2011-2019)	- Estabilidad en los precios - Política económica y monetaria de la UE	8 años
<b>Banco Europeo de Inversiones</b>	Consejo de Gobernadores, formado por los Ministros de Hacienda de la UE	<b>Werner Hoyer (Alemania)</b> Freie Demokratische Partei (Alemania) Partido Popular Europeo (PE) Ministro de Asuntos Exteriores (2009-2012)	- Financiación de proyectos para el crecimiento de la UE - Financiación de países en adhesión y de ayuda al desarrollo	Sin límite de tiempo

Fuente: SEC UGT a partir de Comisión Europea



## CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo es el órgano de mayor trascendencia política de la UE. Está integrado por los veintisiete **jefes de Estado o de Gobierno** de los Estados miembros, el presidente de la Comisión Europea, y el presidente del Consejo Europeo, que es quien preside las reuniones. Actualmente, el presidente del Consejo es el belga Charles Michel<sup>1</sup>.

Es un órgano **intergubernamental**. En su seno, se discuten **todos los temas importantes que conciernen a la UE, a su rumbo y a sus grandes políticas**, y se deciden o proponen los nombramientos de las instancias políticas superiores. Así, es el Consejo Europeo quien propone al Parlamento Europeo un candidato a la presidencia de la Comisión, y es al Consejo Europeo a quien corresponde nombrar, con el acuerdo del presidente de la Comisión, al Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad -puesto que ocupa en este momento el español Josep Borrell-.

**El Consejo Europeo** no tiene potestad legislativa, ni entra en el proceso de elaboración de legislación de la UE. **Representa el papel de última instancia política**. En el periodo de tiempo en el que se centra este documento, su papel **es absolutamente central**. El Consejo aprueba propuestas de la Comisión, o le pide a la Comisión que haga propuestas.

La mayoría de las decisiones deben aprobarse por unanimidad o consenso, explícitamente las que atañen a cuestiones fiscales. Aunque hay algunas decisiones que se toman por mayoría cualificada<sup>2</sup>, ninguna de las mencionadas en este documento estaba afectada por esta posibilidad.

## COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea es la institución cuyo funcionamiento y competencias resultan más similares a un “gobierno europeo”. Tiene, como el gobierno de un estado miembro, el **poder ejecutivo** a escala de la unión y también tiene **iniciativa legislativa**. Asimismo, es la institución encargada defender los tratados de la Unión y, en general, se ocupa de los asuntos diarios de la Unión.

La Comisión se compone de **veintisiete miembros llamados “comisarios”**, tantos como Estados miembros, aunque esta no es una instancia intergubernamental sino para la promoción de los intereses de la UE en su conjunto. A diferencia de un gobierno, no

---

<sup>1</sup> Presidente del *Movimiento Reformador* belga, integrado en Europa en el partido *Renovar Europa*. De octubre de 2014 a octubre de 2019 fue [primer ministro de Bélgica](#).

<sup>2</sup> Formada por un mínimo del 55% de los miembros del Consejo Europeo, que incluya al menos a 15 de ellos, y que represente al menos a un 65% de la población total de la Unión. A esto puede contraponerse una minoría de bloqueo que, para ser válida, debe incluir un mínimo de cuatro estados.

tiene ministerios o “comisarías”, sino que el escalón técnico tras los comisarios lo componen las Direcciones Generales.

El Presidente de la Comisión es propuesto por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento Europeo. Los otros 27 miembros de la Comisión son propuestos por el Consejo de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión, que luego es examinada por Parlamento Europeo, en audiencias públicas. Estas audiencias no son meros trámites, sino que se ha dado el caso de candidatos a comisario rechazados por el parlamento.

**La actual Presidenta es Ursula Von der Leyen<sup>3</sup>. Esta nueva Comisión tomó posesión de su cargo el 1 de diciembre de 2019**, sucediendo a la “Comisión Juncker”.

En las fechas que abarca este documento **la Comisión Europea tuvo un papel** clave en las actuaciones, ya que, por competencias, es la encargada de elaborar las propuestas de actuaciones económicas y de llevar la iniciativa legislativa.

## CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Consejo de la Unión Europea es **la institución en la que se encuentran representados los Estados miembros a través de representantes con rango ministerial**. También se le conoce como Consejo de Ministros o Consilium. Tiene diferentes formaciones, de las cuales quizás la más conocida es el **ECOFIN**, formado por los ministros de economía y finanzas de la UE-

A diferencia del Consejo Europeo, el **Consejo de la Unión Europea sí que es una instancia legislativa, función que realiza junto con el Parlamento, en el “procedimiento legislativo ordinario”** caracterizado porque las propuestas de la Comisión deben ser **aprobadas por Parlamento y Consejo, dando lugar a la “codecisión”**, generalmente sobre propuestas presentadas por la Comisión Europea<sup>4</sup>. El Consejo de la UE no tiene una presidencia independiente ocupada por un candidato propuesto por alguna otra instancia, sino que su presidencia la ocupa la representación del país y es **rotatoria cada 6 meses**.

El Consejo de la Unión Europea no tomó las decisiones de mayor trascendencia durante los momentos de crisis, aunque **sí tuvo relevancia uno de sus grupos informales: el Eurogrupo**, que se presenta a continuación.

---

<sup>3</sup> Actual Vicepresidenta de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), integrada en el Partido Popular europeo. Fue Ministra de Defensa de Alemania de 2013 a 2019.

<sup>4</sup> Utilizando un ejemplo: si en el Consejo Europeo los jefes de gobierno responden a preguntas como “¿Es suficiente la fiscalidad de la Unión?”, sería materia del Consejo de la Unión Europea que los ministros y técnicos de los Estados Miembros, junto con el Parlamento y la Comisión, contestasen a preguntas como “¿Qué debe tener la próxima Directiva de Transporte?”.



## EUROGRUPO

**El Eurogrupo es un órgano informal** compuesto por los ministros de economía y finanzas de los **19 estados miembros de la eurozona**, el presidente del Banco Central Europeo, el comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, y su propio presidente, elegido por mayoría de Estados para un período de **dos años y medio**. En este momento el **irlandés Paschal Donohoe<sup>5</sup>**, ocupa esta responsabilidad. El Eurogrupo tiene también una segunda configuración, que se denomina “configuración ampliada” donde se da cabida a todos los países de la UE.

Su finalidad consiste en “examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades comunes de los respectivos países en relación con el euro.”

Su estatus es peculiar. Al tratarse de un grupo informal no está sujeto a las mismas normas que imponen, por ejemplo, el registro de actas y otro tipo de garantías conforme a transparencia y publicidad de deliberaciones o debates. Sin embargo, su ejecutoria parece **similar a un “Mini consejo europeo”**, donde la dinámica, **las agendas y la perspectiva son claramente intergubernamentales**, es decir, país frente a país, en detrimento de una perspectiva a escala común de la UE.

El Eurogrupo expresa los resultados de sus reuniones mediante **comunicados**, que se entienden son respaldados por todos los miembros. Legalmente no tienen capacidad vinculante, pero sí anticipa completamente los resultados de los Consejos subsecuentes. **El Eurogrupo y su particular funcionamiento tuvieron un protagonismo muy destacado en la anterior crisis**, especialmente concerniente a las decisiones que se tomaron acerca de la economía griega. En esta crisis, ha sido una instancia **más relevante al principio de que en su resolución**, lo cual indica hasta qué punto las posiciones entre los países estuvieron separadas.

## PARLAMENTO EUROPEO

**El Parlamento Europeo, también conocido como Eurocámara, es la institución parlamentaria elegida directamente por los ciudadanos de la UE y que ostenta su representación en gobierno de la Unión.** Sin embargo, su papel y competencias no son análogos a los de un parlamento nacional, con quien tiene, comparativamente hablando, menos capacidad e influencia de lo que tiene un parlamento de un estado miembro respecto a su gobierno.

Las principales diferencias estriban en que, primera, el parlamento europeo tiene una iniciativa legislativa muy reducida y, segunda, que en su actividad legislativa debe lidiar

---

<sup>5</sup> Pertenece al Fine Gael, partido político que se encuadra en el Partido Popular Europeo. Ha sido Ministro de Estado para Asuntos Europeos, Ministro de Transporte, Turismo y Deporte, Ministro de Gasto Público y Reformas y, desde 2017, Ministro de Finanzas.



con otra instancia de poder legislativo, el Consejo de la Unión Europea, como se decía en un apartado anterior. No obstante, tiene un fuerte elemento de control sobre la Comisión, puesto que aprueba el candidato presentado por el Consejo y aprueba (o rechaza) la designación de la Comisión en su conjunto, y teóricamente puede destituirla mediante una moción de censura.

La Eurocámara está compuesto por **705 diputados** que se eligen **cada 5 años**. Cada país tiene asignados un número proporcional de escaños respecto a su población, pero la representación se ejerce articulada mediante **grupos parlamentarios transnacionales** cuyo criterio de adscripción es la **afinidad en posiciones políticas**. El presidente del Parlamento es **David Sassoli**<sup>6</sup>. Los tres grupos con mayor representación son el Partido Popular Europeo (PPE), donde se adscribe el partido Popular Español, con 187 escaños; la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D), al que pertenece el PSOE español, y Renovar Europa (RE), grupo al que se adscribe Ciudadanos, con 98 escaños.

**El papel del Parlamento durante el diseño de las medidas para la crisis del COVID fue políticamente poco significativo.** Precisamente el papel del Parlamento es uno de los temas que suelen centrar las reflexiones cuando se habla de una reforma de las instituciones de Gobierno de la Unión, y que este documento no aborda.

## BANCO CENTRAL EUROPEO

**El Banco Central Europeo (BCE) es el banco central de los países que tienen el euro como moneda.** Tiene su sede en Fráncfort del Meno (Alemania) y está presidido por la francesa **Christine Lagarde**<sup>7</sup>. La principal tarea del Banco Central Europeo es **definir y ejecutar la política monetaria de la zona euro**, a la que se añaden: dirigir las operaciones de cambio de divisas; cuidar de las reservas internacionales del Sistema Europeo de Bancos Centrales y promover el buen funcionamiento de la infraestructura del mercado financiero. Además, tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de euro.

El BCE tiene varios organismos de gobierno con diferentes atribuciones. El más conocido y trascendental es el **Consejo de Gobierno**, que se reúne cada seis semanas y es el organismo que decide las actuaciones en política monetaria, desde los tipos de interés a las operaciones “no convencionales”, como programas de compra de activos, etc. El consejo de Gobierno está formado por la **presidenta del BCE, el vicepresidente** –el español Luis de Guindos ostenta este cargo–, **cuatro miembros más nombrados por el**

<sup>6</sup> Elegido tras las elecciones de 2019. Pertenece al Partido Democrático italiano, encuadrado en el grupo Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas.

<sup>7</sup> Milita en Les Républicains, un movimiento político que se integra en el Partido Popular Europeo. Ha sido Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional de 2011 a 2019 y ocupado varios cargos en gobiernos de centro derecha franceses.



**Consejo Europeo, y los 19 gobernadores de los bancos centrales** de los países pertenecientes al euro.

El **objetivo** del Banco Central Europeo es la **estabilidad de precios en la zona euro**, definida por el Consejo de Gobierno como una inflación (Índice de Precios de Consumo Armonizado) cercana, pero inferior, al 2%. A diferencia de otros organismos similares como, por ejemplo, la Reserva Federal de los Estados Unidos, **el BCE no tiene objetivos tales como el crecimiento económico o el pleno empleo**. Este diseño se deriva de una determinada concepción del papel de los bancos centrales que defiende su total independencia del poder político para poder luchar eficazmente contra la inflación, sin intromisiones que –teóricamente- le impidan adoptar políticas restrictivas si es necesario. En la práctica, esta configuración supone en sí misma la adopción de una determinada forma de hacer política económica, que impone importantes restricciones a la misma, y que dificulta en ocasiones la capacidad de esta para luchar contra otros desequilibrios económicos distintos del aumento de los precios.

En este sentido, **el papel del BCE, como otros elementos referentes a la arquitectura institucional de la UE, mostraron con crudeza sus carencias y límites durante la última crisis**. Así, bajo el mandato de Mario Draghi se pusieron en marcha **toda una serie de medidas de compra de activos de enorme calado que sin duda formaban parte más del ámbito de la política económica general que del exclusivamente monetario, modulando de facto la rigidez del mandato originario del Banco**.

Con esta nueva orientación, el BCE tuvo una actuación muy relevante durante los compases iniciales de la crisis (como sucedió en la anterior a partir de 2012), y puede tenerlo también en la fase de recuperación.

## BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

**El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es un organismo financiero público cuyos accionistas son los Estados miembros de la UE.** Tiene su sede en Luxemburgo y está presidido por el alemán Werner Hoyer<sup>8</sup>. Sus objetivos consisten en la financiación de proyectos que impulsen el crecimiento y el empleo de la UE, con especial atención a medidas que mitiguen el cambio climático, así como fomentar las políticas de la UE en otros países en el marco de la política de ayuda y cooperación al desarrollo.

El BEI se financia mediante la emisión de bonos y no concede financiación general a un Estado, sino que cofinancia proyectos concretos, de manera parcial y subsidiaria. El BEI ofrece créditos por encima de 25 millones de euros directamente. Para préstamos de menor cuantía, abre líneas de crédito a las instituciones financieras que, a su vez,

<sup>8</sup> Pertece al Partido Democrático Libre (FDP), de orientación liberal de centro derecha, e integrado en el grupo Renovar Europa dentro del Parlamento Europeo. Ha sido ministro de exteriores en dos periodos, de 1994 a 1998 y de 2009 a 2012.



prestan el dinero a los acreedores. En ese sentido su papel se asemeja al Instituto de Crédito Oficial (ICO) español.

No es una institución de peso político relevante en el periodo que abarca el documento, pero al ser mencionada en algún punto y haber sido considerada su actuación conectada con alguna de las actuaciones que se barajaron, se considera oportuno describirla.

### OTRAS DEFINICIONES ÚTILES<sup>9</sup>

#### Confederación Europea de Sindicatos (CES)

Se fundó en 1973, y en la actualidad agrupa a **89 confederaciones sindicales de 38 países y 10 federaciones europeas**. Su objetivo es **expresar la voz conjunta de todas las organizaciones sindicales en el marco de las relaciones con las instituciones de la UE**. También es el interlocutor sindical en los procesos de diálogo social a escala de la UE.

**Su Secretario General actual es Luca Visentini<sup>10</sup>, italiano, ocupando Pepe Álvarez, Secretario General de UGT, una vicepresidencia.**

La CES ha tenido un papel muy activo durante todo el proceso que se refiere en este documento, defendiendo posiciones bastante próximas a los planteamientos de UGT.

#### Condicionalidad

En el contexto de las políticas analizadas en el documento, se denomina **“condicionalidad”** a la adopción obligada de un determinado programa de medidas políticas por parte de un estado que accediera a los recursos financieros provistos por las instituciones comunitarias.

Hay varios precedentes de condicionalidad. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, cuando provee recursos a un país en una crisis de impago de deuda, impone a la vez la adopción de una serie de medidas económicas encaradas a que se generen los flujos financieros suficientes para hacerles frente. De manera más reciente, durante la crisis posterior a 2009 varios países europeos tuvieron que adoptar programas de medidas económicas (muchas veces denominadas “reformas estructurales”) a fin de que los recursos fueran liberados.

El signo de muchas de estas reformas suele moverse entre la desregulación en sentido amplio -especialmente en los mercados laborales- la reducción de la presencia pública en la economía y la generación de superávit fiscales. **El resultado de los programas de**

<sup>9</sup> En orden alfabético.

<sup>10</sup> Luca Visentini fue elegido en el congreso de Viena de 2019 por un periodo de 4 años, pertenece a la UIL (Unión Italiana del Trabajo), confederación sindical de raíz y orientación socialista.



**condicionalidad hasta la fecha suele conducir a elevados costes sociales y no pocas veces a situaciones de contestación política.**

Posiblemente este sea el significado tras el lema “**no repetir los errores del pasado**” que diferentes voces dentro de las instituciones europeas refirieron durante el proceso en el que este documento se centra. Aunque, hasta el momento no ha habido ningún pronunciamiento oficial sobre cuales fueron estos “errores del pasado”.

### **Coronabono**

Es un término que se acuñó en el marco de los debates para diseñar las actuaciones a escala europea contra la crisis del COVID. Partía de la base de que las instituciones de la UE debían **conformar un activo de deuda que pudiera venderse en los mercados financieros con el fin de financiar actuaciones del calado suficiente** para contrarrestar y reconstruir el tejido económico dañado contra la crisis. Presuponía la creación de un incipiente Tesoro de la UE, que sería respaldado solidariamente por los Tesoros de los estados miembros. Por estas características también se le describe alguna vez en el documento como “instrumento de mutualización”

**La iniciativa no prosperó.** El mayor obstáculo fue la reticencia de algunos estados a que sus tesoros tuvieran que hacer frente a las obligaciones de otros estados miembro en el caso de impago.

### **Gobernanza Económica**

Se denomina así a la **serie de procedimientos, normas de distinto nivel y régimen sancionador** que se establecen entre las instituciones europeas y los estados miembros de la UE **con el objetivo de mantener los principios consagrados en el tratado de Maastricht** que dio origen a la moneda única. La posterior evolución y firma de nuevos tratados en la materia, así como otra normativa de distinto nivel, hace que su contenido también quede dentro del ámbito de la gobernanza económica.

### **Marco Financiero Plurianual**

También referido por sus siglas MFP **se negocia cada siete años. Es la estructura bajo la que el presupuesto comunitario actúa, detallando los ingresos y gastos.** La parte principal de los ingresos la constituyen las aportaciones de los estados miembros, mientras que los gastos se ejecutan mediante programas como, por ejemplo, la **Política Agraria Común**, los **Fondos Estructurales** y el **Fondo de Cohesión**, el programa **Erasmus**, etc.

**El MFP debe ser aprobado por unanimidad por el Consejo Europeo.** El que se refiere en este documento, que debe abarcar el periodo 2021-2028, se llevaba negociando, hasta entonces sin acuerdo, desde 2018.



## Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)

El MEDE (en inglés European Stability Mechanism o ESM) es un **organismo intergubernamental**, creado entre los países de la UE y **en funcionamiento desde 2012**. Su función consiste en **facilitar ayuda financiera en forma de préstamos a los países de la zona euro que sufran graves problemas de financiación**. El MEDE obtiene sus recursos mediante la emisión de deuda en los mercados financieros

Esta ayuda financiera se activará únicamente cuando se reciba la petición de algún país de la zona del euro. La Comisión Europea, el FMI y el Banco Central Europeo (lo que se conoce coloquialmente en este contexto como “la troika”), evaluarán el riesgo para la estabilidad financiera de la eurozona en su conjunto y analizarán la sostenibilidad de la deuda pública del país que solicitó la ayuda.

Usualmente, **los préstamos del MEDE conllevan la aceptación de un programa de ajuste macroeconómico** por parte del país receptor con el fin de “reconducir la deuda pública a una senda sostenible” –lo que se conoce como **“condicionalidad”**-. Estos compromisos se materializan en un **“Memorandum de Entendimiento”** o MOU por sus siglas en inglés.

## Movilizar (recursos)

Es un término utilizado en el ámbito de las actuaciones de política fiscal. Se refiere al **importe teórico de créditos que pudiera concederse utilizando una determinada cantidad en avales aportados por el sector público**. Su uso se presta a controversia, ya que suele ser utilizado por las instituciones públicas para hacer ver que una determinada cantidad en avales, comparativamente pequeña, genera una gran cantidad de crédito que se usa en el circuito de la economía real.

## Objetivos de Desarrollo Sostenible

**También conocidos por sus siglas (ODS), sus siglas en inglés (SDG) u objetivos de la Agenda 2030.** Firmados en septiembre de 2015, por los países miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, consta de **17 objetivos**. Estos se orientan fundamentalmente a erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático.

Está previsto que su grado de cumplimiento pase a examinarse también en el marco del Semestre Europeo y, como en el caso del PEDS, mediante una batería de indicadores estadísticos. La UE se ha planteado unas metas más ambiciosas que las contenidas en el momento de la firma en varios de ellos, especialmente los que conciernen a la



sostenibilidad ambiental. Como en el caso del PEDS, **los ODS tampoco cuentan por el momento con un protocolo legalmente vinculante** que regule su adopción y cumplimiento.

### Pilar Europeo de Derechos Sociales

El **Pilar Europeo de Derechos Sociales** se proclamó en el año **2017**, con la intención de **proporcionar un marco de convergencia en derechos laborales y sociales para todos los estados miembro de la UE**. SE divide en tres capítulos referidos a igualdad de acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. Estos se desarrollan en 20 artículos.

El seguimiento de su adopción se hace dentro del marco de Semestre Europeo, a través de una serie de indicadores denominada **“Cuadro de mando social”**. Su cumplimiento **no es legalmente vinculante**, no tiene previsto ningún procedimiento obligatorio de convergencia, ningún protocolo de actuación o ningún régimen sancionador. Por tanto, su exigibilidad es mucho menor comparada con la que presentan los indicadores relativos a la estabilidad fiscal.

### Política fiscal y política monetaria

De manera esquemática, se trata de las dos grandes categorías de actuaciones en las que los poderes públicos intervienen en el entorno macroeconómico, también denominado como **“ciclo económico”**.

La **Política Fiscal** se ejerce a través de los presupuestos públicos de los distintos niveles de gobierno. Tiene como fin influir en el consumo e inversión y se instrumenta principalmente a través de programas de **gasto, de inversión pública y el aumento/reducción de los impuestos**.

La **Política Monetaria** se ejerce a través de los Bancos Centrales. Tiene como fin influir en la facilidad para que consumidores y empresas obtengan crédito.

A su vez, la Política Monetaria tiene dos vías: las **“medidas convencionales”**, que se ejercen a través de la subida y bajada de los **tipos de interés**, y las **“medidas no convencionales”**, categoría a la que pertenecen, entre otras, las llamadas **“expansiones cuantitativas”**, que suponen la compra por los bancos centrales de activos financieros en el mercado, ya sean acciones, bonos privados y/o bonos del estado<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Coloquialmente, en el ámbito del debate público, de la información periodística o de manera divulgativa, estas operaciones reciben a veces el nombre de “bazucas” por la intensidad de su potencial impacto.



Tanto la Política Fiscal como la Monetaria puede ser “**expansiva**”, si el efecto es que el crecimiento económico aumente, o “**contractiva**”, si el efecto es que este se reduzca.

A su vez, tanto la Política Fiscal como la Monetaria pueden ser “**procíclica**”, si su efecto se suma en la misma dirección que tenga la tendencia económica en ese momento, o “**anticíclica**”, si el efecto contrarresta o va en dirección contraria a las condiciones del entorno.

En la última década, dado que el entorno macroeconómico ha sido de crisis, con reducción del crecimiento, niveles altos de paro, etc., **la necesidad ha venido demandando que las políticas sean “anticíclicas” y “expansivas”**, aunque en otros períodos históricos hayan podido precisarlas del otro signo (por ejemplo, si la inflación es muy alta).

### Semestre Europeo

El Semestre Europeo es **desde el año 2010 el marco en el que se desarrolla la gobernanza económica europea**, agregando los diferentes procesos de control, vigilancia y coordinación de las políticas presupuestarias y fiscales de la UE. En el contexto de la salida de la crisis de 2009 se le han añadido cuestiones económicas, laborales y sociales. Se ejecuta anualmente de noviembre a junio, momento en el cual finaliza con la publicación de las **Recomendaciones Específicas por País**, que corresponde a los estados miembros poner en marcha en el resto de los meses del año.

**En 2020 y 2021 se encuentra suspendido** por la aplicación de la **cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**. Sin embargo, muchos de sus procesos - especialmente los que involucran la emisión de informes sobre el estado de la economía de la UE o de sus estados miembro- se siguen ejecutando con fines informativos.

### Six Pack

El “**Six Pack**” es un conjunto de **cinco normas y una Directiva**, adoptado en **2011** por la UE. En particular, **el paquete reforzó la capacidad supervisión y control fiscal por parte de la Comisión y el Consejo**. Entre lo más destacado, sin ánimo de exhaustividad: figura la introducción de los objetivos presupuestarios a medio plazo, se aumentó la importancia de la ratio de endeudamiento frente a la cifra de déficit y de las sanciones en caso de incumplimiento, y **se creó el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos excesivos**, que ampliaba la vigilancia a otro tipo de variables no estrictamente fiscales.

### Two Pack

El “**Two Pack**” se introdujo en **2013** para, entre otras cosas, **clarificar el marco para tratar con los Estados que estuvieran saliendo de un programa de ayuda financiera por**



parte de la UE y, de manera más relevante, **estableció el procedimiento de “opinión previa” por parte de la Comisión y el Consejo** sobre los proyectos de Presupuestos Generales de los diferentes estados.

## EL EUROGRUPO DEL 16 DE MARZO: AUTOMATISMOS PREVIOS A LA CRISIS, SIN RECONOCER EL ALCANCE DEL PROBLEMA

Es en la reunión del Eurogrupo del 16 de marzo de 2020 donde los representantes de los países de la UE se reunieron por vez primera tras haber empezado, con diferentes intensidades, a tomar las medidas iniciales contra la propagación del COVID-19.

Aunque el Eurogrupo es un organismo categorizado como “informal”, sus debates muestran bien cuáles son los asuntos que generan controversia, y cuál es la posición de cada estado cuando éstas se producen. Los estados miembros, quizás beneficiándose de la discreción que el presente sistema permite a los debates que ahí se celebran, aprovechan para expresar sus opiniones y diferencias libremente.

En este sentido, puede interpretarse que las reuniones del Eurogrupo revelan dónde están los límites de cada estado, qué acuerdos son fácilmente alcanzables y cuáles lo son con poca probabilidad, más que tratarse de una instancia de reflexión.

## LA POSICIÓN DEL EUROGRUPO: PRINCIPALES CONCLUSIONES

El análisis del Eurogrupo tuvo **4 partes bien diferenciadas**: un **diagnóstico inicial**; la posición del Eurogrupo sobre de **las medidas tomadas por los estados** ante la situación generada por el COVID-19; la posición sobre las **medidas tomadas por la Comisión**; y una posición sobre **qué tipo de medidas deberían tomarse** respecto al impacto económico a **medio plazo**.

En cuanto al **diagnóstico**, destacaba la presencia de tres ideas que, en gran medida, parecían algo contradictorias: la *“firme determinación en hacer lo que sea necesario”*; *“responder a los acontecimientos a medida en que se desarrollen”*; y que *“las estimaciones preliminares de la Comisión Europea muestran que el apoyo fiscal total a la economía será muy considerable”*.

**El mensaje aparentemente enérgico**, que parecía querer emular al que diera Mario Draghi, Presidente del BCE en 2012<sup>12</sup>, quedaba **desleído** al indicar que las **medidas iban**

<sup>12</sup> “El BCE está preparado para hacer lo que sea preciso con el propósito de preservar el euro y, créanme, será suficiente”. Se atribuye a este mensaje la capacidad de haber hecho comprender a los operadores de los mercados financieros que el BCE tomaría todas las medidas al alcance de su competencia para impedir que las turbulencias financieras pudieran forzar a algún estado miembro a abandonar la moneda única.



a ser graduales, respondiendo a los acontecimientos (no tratando de anticiparse o impedir determinadas situaciones) y **marcando un límite muy bajo para el tamaño de los impulsos fiscales llevados a cabo en cada estado** (solo un 1% del PIB, a los que calificaba como “*muy considerables*”).

Esta posición resultó **decepcionante para los que esperaban una respuesta contundente al escenario**, impresión que se reforzaba cuando se pasaba al apartado de las medidas sobre las que existía un consenso significativo a la hora de enfocar la crisis: “Gasto fiscal inmediato dirigido a la contención y el tratamiento de la enfermedad”; “Apoyo de liquidez para empresas que enfrentan interrupciones severas y escasez de esta”; y “Apoyo a los trabajadores afectados para evitar pérdidas de empleo e ingresos”.

Parece contradictorio aceptar que una situación vaya a precisar las tres líneas de medidas anteriores –sobre todo las dos segundas, reservadas a circunstancias extraordinariamente graves- y que estas se puedan realizar con un escaso gasto del 1% del PIB por país.

Para dar una idea de la magnitud, un 1% del PIB español de 2019 equivale a 1.244 millones de euros. El total de actuaciones que realiza el Estado, según los PGE, excluyendo el gasto financiero, ascendía a más de 325.000 millones de euros en el año 2019. Asimismo, una regla muy simplificada para ver la adecuación de un impulso fiscal consiste en comparar el tamaño del choque en el PIB que se quiere contrarrestar con el volumen total de todas las medidas destinadas a hacerlo. **Si hay una crisis que, por ejemplo, vaya a reducir el PIB en un 5%, el volumen de las actuaciones para contrarrestarlo debería ser de una magnitud similar.**

Si bien en ese momento no se habían hecho previsiones oficiales acerca del volumen de la crisis económica originada por el COVID, sí que se podía anticipar perfectamente que la caída iba a ser superior al 1% -como confirmarían las primeras previsiones menos de tres semanas después-.

Acerca de los límites en los que, en ese momento, los Estados estaban dispuesto a moverse conjuntamente, resultaba muy ilustrativo **el punto referente a “esfuerzos a nivel europeo”** –es decir, **acción conjunta de la UE**, independientemente de los esfuerzos individuales de cada estado- para la lucha contra el COVID.

El consenso alcanzable señaló que esta acción sería instrumentada mediante el Banco Europeo de Inversiones (BEI) **“movilizando”** capital privado. Es decir, utilizar avales u otras medidas similares, para que el sector privado tuviese incentivos a invertir en determinados programas.

La medida parecía una continuación del **Plan Juncker**, desarrollado durante los años 2014 a 2018 y que empleó 65.000 millones de euros “para aumentar la inversión” cuyo



efecto macro ninguno de los estudios sobre él realizados conocidos hasta la fecha permite calificar como significativo.

**En cuanto al enfoque de medio plazo, era la parte más políticamente reveladora de la reunión.**

Teniendo en cuenta la división existente al respecto de las actuaciones durante la anterior crisis que se mencionaba en la introducción, este era el apartado propicio para mostrar matices, guiños, etc., que dieran credibilidad a la idea de que realmente se pensaba actuar de manera significativamente distinta. **No fue así.**

Según el consenso del Eurogrupo, el **sistema de gobernanza europeo** (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Semestre Europeo, regulaciones que permiten a la Comisión fijar objetivos de déficit y deuda a los estados miembros, etc.) **disponía de los mecanismos de flexibilidad suficientes para lidiar con esta situación.**

Como se verá en su correspondiente apartado, el **sistema de gobernanza europeo fue suspendido poco tiempo después de esta reunión**. Bien es verdad que se trata de una posibilidad prevista dentro del propio conjunto de reglas que la regulan y no ha habido que habilitar un mecanismo especial para hacerlo, pero la suspensión completa de un conjunto de reglas puede que no sea el mejor ejemplo que ilustre su flexibilidad.

También se esperaba un gesto en el sentido de poder **avanzar hacia un tesoro público europeo, o un instrumento análogo**. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), ya descrito, tiene capacidad de endeudarse en los mercados. El Eurogrupo concluía que “*el mandato actual permite [al MEDE] flexibilidad suficiente para actuar*”, lo cual muestra otra vez un **enfoque bastante reacio a cambios**. Se echó en falta alguna reflexión sobre un **activo europeo seguro**, o sobre la suficiencia de recursos fiscales a escala UE.

La posición del Eurogrupo contenía también una declaración un tanto sorprendente: la **“necesidad de reflexionar sobre la resistencia de nuestras cadenas de valor estratégicas europeas para proteger mejor a Europa de las interrupciones del mercado de productos y capitales en el futuro”**.

En una frase, se detectaba uno de los giros más trascendentales en la política económica de la UE de los últimos 30 años: de tener un enfoque globalizador, basado en los ejes del libre comercio, la competitividad, la no injerencia pública, liberal en praxis y espíritu, se pasaba a que la protección de Europa puede estar relacionada con la presencia de la actividad industrial, o de determinadas actividades industriales. Los motivos que están detrás de este cambio exceden el alcance del documento, pero puede considerarse que otra de las herencias de la crisis de 2009, y que posiblemente se haya agravado con el COVID, sea, si no claramente una apuesta por la **“desglobalización”**, al menos un replanteamiento bastante profundo de la política industrial europea anterior.



## VALORACIÓN DE UGT

En opinión de UGT, parece claro que, en esta primera etapa, los estados miembros de la UE, o al menos parte de ellos, los más poderosos, consideraban necesario tomar medidas para frenar el COVID, pero que **estas medidas debían ser llevadas a cabo por los países**. Ni una pandemia mundial era suficiente para abrir una reflexión sobre una unificación fiscal mayor a escala de la UE, o cualquier otro camino que diera lugar a alguna herramienta efectiva para hacer frente a choques asimétricos.

Tampoco se abordó cuál era la solución que Europa piensa articular cuando los déficit y las deudas de países de tamaño relevante dentro de la zona euro escalen muy por encima de los límites que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y los otros instrumentos de gobernanza.

La alusión a la *“flexibilidad suficiente”* del MEDE apuntaba también en la dirección de que no se consideraba necesario hacer nada distinto a lo hecho en 2012.

No hubo ninguna alusión a la política monetaria o al BCE. A pesar de que pueda entenderse el respeto a la independencia de la institución, lo cierto es que, en ese momento, los principales bancos centrales estaban anunciando medidas que eran similares o de hecho se traducían en las compras de deuda pública de sus estados de referencia.

En cualquier caso, se optase o no por realizar alguna declaración sobre la política monetaria, ya llamaba la atención suficientemente esa reticencia en el análisis a admitir abiertamente la necesidad de una política fiscal expansiva.

**La imagen global que proporcionaba el comunicado del Eurogrupo era coherente con la que cualquier debate sobre actuaciones conjuntas de calado a escala UE había arrojado desde la última crisis: preocupantemente cercana al colapso por la división de las partes.**

El resultado no parecía provenir de una reflexión acerca de las herramientas económicas necesarias para minimizar el impacto de la crisis, sino de **hasta dónde estaban dispuestos a llegar los países que se mostraban reticentes a este tipo de actuaciones**, y evidentemente, no estaban dispuesto a llegar lejos.

EL planteamiento de UGT ante esta forma de encarar la crisis quedó claramente expuesto en un comunicado que emitió ese mismo día: *“UGT, junto con los demás sindicatos que conforman la Confederación Europea, tiene una posición conocida en la materia: los estados europeos se están equivocando con esta línea de acción”*.



## EL BCE ACTÚA: EL PROGRAMA DE COMPRA DE BONOS “PANDEMIC EMERGENCY PURCHASE PROGRAM” (PEPP)

La noche del 18 de marzo de 2020, el Consejo de Gobierno del BCE tomó la decisión de lanzar un **nuevo programa de compra de activos financieros públicos** con motivo de la emergencia provocada por el COVID-19. A diferencia de las actuaciones de este tipo que se llevaron a cabo en el contexto de la crisis de 2009 y que no comenzaron hasta finales de 2014, esta vez **el BCE actuó con celeridad una vez detectado el riesgo**.

Las compras de activos de deuda, privada o pública, pertenecen a las llamadas “medidas no convencionales” y están siendo aplicadas por buena parte de los bancos centrales desde la crisis financiera de 2009. De hecho, los programas de compras del BCE (o PP por sus siglas en inglés<sup>13</sup>) apuntaban en su origen a proporcionar liquidez en mercados financieros no operativos por una excesiva percepción de riesgo, y se centraban sobre todo en activos de deuda privados.

No obstante, dado que la zona euro carece de una herramienta fiscal común con suficiente impacto, estos programas de compra de activos eran de los pocos instrumentos comunes que podían ponerse al servicio de una política expansiva que englobase a todos los países de la moneda única.

Así, en marzo de 2015 se lanzó el **Programa de Compra del Sector Público (PSPP)** orientado mayoritariamente a la **compra de bonos de los tesoros de los 19 países de la eurozona**. En este caso, el propósito no es proporcionar liquidez sino reducir las diferencias en los tipos de interés al cual la deuda pública de los diferentes países era tomada por los mercados. O, lo que es lo mismo, **reducir la prima de riesgo al garantizar un comprador**.

A finales de febrero de 2020, el BCE tenía en su posesión deuda de los estados europeos por valor de más de 2,6 billones de euros, 2,13 de los cuales se habían adquirido en el programa PSPP.

## ELEMENTOS DEL PROGRAMA DE COMPRAS DE EMERGENCIA PANDÉMICA (PEPP)

El **Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP)** es otro programa de compra de activos, por tanto, otra medida “no convencional” ampliada en todos los sentidos respecto al PSPP.

El PEPP puede adquirir valores del sector público y privado, y se ejecuta con el propósito explícito de contrarrestar los riesgos para el mecanismo de transmisión de la política

---

<sup>13</sup> Purchase Program.



monetaria y las perspectivas para la zona del euro planteadas por el brote y la difusión del COVID-19.

El PEPP tenía una **dotación inicial de 750.000 millones de euros**, ejecutándose las compras hasta finales de 2020, e incluye todas las categorías de activos elegibles bajo el programa de compra de activos (APP) existente. En **junio**, teniendo en cuenta el empeoramiento de las previsiones económicas desde su puesta en marcha, el programa aumentó su dotación, **hasta los 1,32 billones de euros, y también su duración mínima hasta finales de 2022**.

A parte de los activos de deuda pública, los otros activos públicos contemplados son, por ejemplo, bonos de organismos multilaterales y agencias europeas (muy poco significativos en volumen).

En cuanto a los activos del sector privado que pueden adquirirse, destacan, por su importancia relativa en el anterior monto del programa de compras, la deuda corporativa no bancaria (bonos de grandes empresas privadas que vencen a largo plazo) y los bonos respaldados por un activo (por ejemplo, cédulas hipotecarias). Ambas categorías ocuparon respectivamente un 7,4% y un 10,1% en el total adquirido por el BCE bajo los anteriores programas.

A fin de lograr un equilibrio en las compras, en la conformación de la cartera de activos el BCE siempre ha seguido el criterio de la **“Clave de capital”**, que significa que el peso total de los bonos de un país en el total de bonos comprados por el BCE debe asemejarse al peso que el banco central de dicho país tenga en el capital total por el que se conforma el BCE. **En el caso de España esto equivaldría a un 9,7%**.

Sin embargo, tanto en los anteriores programas como en este, se expresa de manera explícita que hay flexibilidad en este criterio, es decir, que es algo a lo que se debe tender al final de los programas, pero que no hay que igualarlo a rajatabla. Para poner un ejemplo, y teniendo en cuenta el monto total de los anteriores programas, Italia, Austria, Francia, Bélgica, España, Alemania y Holanda representaban pesos en la cartera de bonos del BCE que estaban por encima de sus respectivas participaciones en el capital, entre un 4,5% y un 7%. Otros países estaban por debajo, y los activos del tesoro griego estaban completamente excluidos.

Estas asimetrías podrían ser temporalmente mayores en el PEPP -lo cual posiblemente sea necesario-, para el cual también pueden comprarse activos del tesoro griego. El criterio de la clave de capital no ha parecido, hasta el momento, un obstáculo que introduzca un sesgo en la aplicación de recursos.

Por último, la **duración del programa se establece explícitamente “mientras que la crisis del COVID-19 exista”**. Es la misma operativa con el que se procedió en los



anteriores programas de compras, que se han ido prorrogando y modificando en las sucesivas reuniones del Consejo de Gobierno del BCE.

## VALORACIÓN DE UGT

UGT consideró en su momento **esta medida como positiva, en la medida en que suponía una protección frente al riesgo para** que los países europeos más afectados por la crisis del COVID 19 no sufrieran costes adicionales. Además, es beneficioso también el mensaje de que el BCE no ponga ni techo ni duración tope a estas medidas, sino que las mantenga *“hasta que la crisis continúe”*.

Sin embargo, también se llamaba la atención sobre las repetidas alusiones del BCE acerca de la falta de capacidad de la política monetaria para soportar **por sí sola el estímulo necesario para la economía en un contexto recesivo**, que cobraban más validez en una situación como a la que nos enfrentamos.

Por tanto, la necesidad de encontrar una **herramienta de tipo fiscal que pueda inyectar nuevos recursos en el sistema** era ya imperativa entonces, en opinión del Sindicato, y lo sigue siendo en la actualidad.

Según la valoración de la Confederación Europea de Sindicatos, de la que UGT es miembro fundador, compartida por una parte significativa de expertos, académicos y miembros de la sociedad civil, el instrumento adecuado para llevar a cabo esta política fiscal, era **un activo de duda conjunto o “coronabono”**, que “pudiera venderse en los mercados financieros y obtuviese recursos para proyectos que estabilicen la euro área”, y se instaba al Gobierno de España a que presionase “en las instituciones europeas, buscando las alianzas precisas”.

### El papel de los bancos centrales

Aunque el BCE ha actuado comparativamente antes y con mayor contundencia que en la anterior crisis, este no es principal asunto que dirimir en cuanto a la adecuación de la respuesta a la presente.

Muchos bancos centrales a lo largo y ancho del mundo están adoptando medidas similares, variando sobre todo en función de lo que les permiten sus mandatos. Así, por ejemplo, la Reserva Federal norteamericana añade a un programa de compra de activos de similar diseño, e incluso en tamaño relativo inicial, toda una batería de préstamos por valor de 2,3 billones de dólares a empresas para mantener la actividad económica.

Sin embargo, el anuncio de actuación más intensa y sorprendente lo dio el Banco de Inglaterra (Bdi) en abril cuando anunció que prestaría directamente al gobierno



británico las cantidades necesarias para afrontar la crisis, sin que este tuviera que emitir deuda. Esta práctica se lleva a cabo por tiempo limitado en aplicación de una posibilidad legal de la que el Bdi disfruta. A día de hoy, aún no ha sido utilizada.

Este mecanismo mediante el cual el banco central de cada moneda presta a su gobierno por el importe de su déficit fiscal se llama “**monetización de déficit**”. Se trata de una práctica que, desde la crisis de estancamiento e inflación de los primeros años ochenta, incluso llega a prohibirse expresamente en leyes reguladoras de diferentes bancos centrales.

No obstante, la crisis del COVID ha llegado en un momento en el cual ya había un debate abierto sobre la manera de instrumentar la política monetaria, a raíz de los resultados que esta había dado durante las actuaciones derivadas de la crisis de 2009. Básicamente, este debate se origina en la ruptura de la relación empírica entre tasa de desempleo e inflación, según la cual los bancos centrales subían (bajaban) los tipos de interés según la inflación se aproximaba (alejaba) de unos determinados valores que pueden ser tanto de inflación como de tasa de desempleo. Esta operativa se ha comprobado ineficaz en el último decenio, donde las tasas de inflación sistemáticamente han estado por debajo de sus objetivos (por ejemplo, en la zona euro, el 2% anual) a pesar de mantener los tipos de interés en el entorno de cero y añadirse **medidas no convencionales**.

Entre estas reflexiones, la situación que propicia la crisis del COVID inclina aún más la balanza en favor de enfoques diferentes a los actuales.

Si previamente se estaba reflexionando acerca de la conveniencia de que un banco central pudiera directamente abonar dinero en la cuenta de los consumidores (práctica conocida coloquialmente como “**helicóptero monetario**”), el previsible aumento unánime y muy significativo de las ratios de deuda pública a lo largo de la práctica totalidad de los estados aumenta las razones para contemplar que el estado pudiera endosar la deuda derivada de las actuaciones en la crisis del COVID al banco central.

En este sentido UGT y CCOO propusieron en un texto conjunto, publicado en junio de este año, y que se muestra más adelante, un mecanismo por el cual los presupuestos comunitarios y de los estados podrían financiarse mediante deuda perpetua que compraría el BCE en el mercado secundario. El pago de su servicio se convertiría en una transferencia interna entre las instituciones europeas y los estados. El BCE repartiría entre sus accionistas el dividendo del servicio de la deuda y éstos lo ingresarían en el presupuesto comunitario que, a su vez, compensaría a los estados miembros.



En cualquier caso, la necesidad de **cambios significativos en la operativa del Banco Central Europeo y de otros bancos centrales seguida desde los años ochenta del pasado siglo parece innegable e imparable hoy en día**. Es de desear que en la eurozona esto no dé lugar a una situación de posiciones enfrentadas, minorías de bloqueo que se activan y esclerosis, que son desgraciadamente frecuentes desde el cambio de siglo.

## LA COMISIÓN ACTIVA LA CLÁUSULA DE ESCAPE GENERAL DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO: UNA GOBERNANZA ECONÓMICA TENSIONADA

El día **20 de marzo** de 2020 la Comisión, cumpliendo el procedimiento previsto, anunció su propósito de informar al Consejo sobre la **conveniencia de activar la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)**.

### El Pacto de Estabilidad y Crecimiento o por qué la UE tiene voz en las cuentas de los estados miembros

Con la firma del tratado de Maastricht en 1992, se allanaba el camino para que el euro se convirtiese en la moneda común de la Unión Europea. Entre otras cuestiones relativas a la transición de un sistema de varias monedas a una sola, el tratado especificaba una serie de criterios de convergencia. Los relativos a la inflación y al tipo de interés real pierden importancia una vez un país pertenece al euro, pero la limitación de los déficit presupuestarios al 3% del PIB y la ratio de endeudamiento público en el 60% se consideran aún objetivos que definen una situación de estabilidad presupuestaria.

El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** se pone en marcha con el Tratado de Amsterdam en 1997. Contiene el primer conjunto de **reglas y procedimientos, incluido régimen sancionador, que organiza cómo las políticas económicas de los países europeos deben orientarse para cumplir con los criterios de Maastricht**. El Pacto está destinado a evitar déficits fiscales en la zona euro y especialmente a impedir que una política presupuestaria laxa de un Estado miembro penalice a los otros a través de los tipos de interés.

Desde su aprobación, el PEC ha experimentado varias reformas. La más destacable es la que se produce en 2011, con la aprobación del **“paquete de seis” (Six Pack)** y el **“paquete de dos” (Two Pack)**. La reforma, aprobada al principio de la crisis financiera



de 2009, apuntaba a hacer más estricta la supervisión de los presupuestos de los Estados miembros y a aumentar las variables a examinar para anticipar posibles desequilibrios macroeconómicos.

Estos procedimientos se desarrollan en ciclos anuales que reciben el nombre conjunto de “Semestre Europeo”.

**La cláusula de escape general** implica que, durante su vigencia, **las reglas de gobernanza del PEC dejan de aplicarse**, por tanto, entre otras consecuencias, no se prescriben **sendas de ajuste presupuestario, ni recomendaciones sobre políticas, ni sanciones monetarias, ni cualquier otro proceso de ajuste estructural presupuestario** debido al PEC.

**Este mecanismo** se creó en el año 2011 en el marco de las modificaciones que la gobernanza de la Unión Monetaria experimentó durante la crisis financiera. **Nunca se había activado**. Implica que se constata un riesgo de recesión severa generalizada a todos los países del área euro, y **que mantener el funcionamiento ordinario resultaría perjudicial**.

Debe recalarse que **esta medida es temporal**, mientras dure una situación de “recesión severa”, y que **una vez esta desaparezca, volverían a entrar en vigor todos los mecanismos de gobernanza y ajuste del sistema vigente**. No hay, al contrario que para otras situaciones económicas, una definición basada en reglas de lo que es una “recesión severa”; en este caso la Comisión propone tal calificación a la vista de la información disponible, y el Consejo la aprueba.

## VALORACIÓN DE UGT

UGT consideró **adecuada la medida dado el escenario económico**. Constituiría un sinsentido seguir aplicando procedimientos para forzar a los estados a unas posiciones en las finanzas públicas que imposibilitarían la puesta en marcha de las medidas económicas de apoyo al entramado económico y social que se requieren en estas circunstancias.

No obstante, la situación que sobrevendrá tras la desaparición de las circunstancias que permiten la aplicación de la cláusula general de escape volverá a poner de manifiesto la **inadecuación del presente sistema de gobernanza del PEC**, que, reconocido por la propia Comisión, tiene un **fuerte sesgo procíclico y desincentiva la inversión**.

En opinión de **UGT**, debe proseguirse por la senda que la propia Comisión abrió en enero con la consulta pública acerca de una **revisión de la gobernanza económica de la zona euro y afrontarse su reforma**.



## La gobernanza económica de la UE: qué es, qué falla y cómo podría cambiar

La “gobernanza económica” es la serie de procedimientos y normas de distinto nivel que se establecen entre las instituciones europeas y los estados miembros de la UE, con el objetivo de que se mantengan los principios consagrados en diferentes tratados de la Unión, siendo el de Maastricht, que dio origen a la moneda única, el originario.

Dicho de otra forma, son aquellas normas que permiten y establecen cómo “Bruselas” se pronuncia sobre nuestra política económica, especialmente presupuestaria, y cuándo reprende o da su beneplácito.

En la actualidad, el PEC es producto de sucesivas reformas, conservando criterios que se remontan a Maastricht. En él, por ejemplo, los Estados deben evitar déficits gubernamentales superiores al 3% de PIB y mantener los niveles de deuda pública por debajo del 60% del PIB. Además, se establecían otros principios como el de “no rescate”, según el cual los gobiernos no pueden pagar la deuda de otro estado y prohíbe endosar deuda pública del banco central –“monetizar el déficit”–.

Esta concepción del PEC es coherente con el paradigma económico imperante en la época (control del déficit mediante políticas fiscales restrictivas, de la inflación mediante política monetaria del mismo signo y medidas por el lado de la oferta, especialmente de orientación desreguladora). Probablemente, también a la necesidad de dar garantías adicionales respecto de la conducta económica de los firmantes a algunos estados recelosos.

Sin embargo, solidificar para siempre en una norma fundacional y de una forma tan específica una determinada orientación de política económica, muy adaptada a un periodo concreto, no era -como la historia se ha encargado de probar- ni muy realista ni acertado. Por no hablar de la dudosa discrecionalidad de los criterios específicos decididos en su momento.

**Desde su puesta en marcha la gobernanza económica ha sido modificada en varias ocasiones.** La primera de ellas fue en 2005. Frente a una interpretación estricta que establecía que el límite de déficit nominal del 3% debía respetarse año a año, independientemente de las circunstancias económicas de un país, se pasó a una interpretación más flexible. En ella se tenía en cuenta que la posición fiscal de un país en un año determinado está muy determinada por la naturaleza procíclica de los ingresos y anticíclica de los gastos. Por tanto, **cuando un país está en crisis es más propenso a tener déficit.** Para eliminar esta parte del déficit que se debe a la



situación económica se introdujo la componente estructural, es decir, cuál es la situación de las cuentas públicas restando el efecto del ciclo económico.

La segunda oleada de reformas se produjo durante la **crisis financiera de 2009**, dando lugar a los denominados “brazo preventivo” y “brazo correctivo”, en el marco de un procedimiento amplio denominado “Semestre Europeo”.

El Semestre supone un intento de control más estrecho en las variables fiscales. A la vez que da lugar a que se tomen en cuenta -si bien con un grado de exigibilidad muy inferior al de los indicadores fiscales- otras variables económicas.

Aunque el análisis se puede extender a períodos previos, es sobre todo lo ocurrido desde 2009 lo que constata que el **actual sistema de gobernanza induce una serie de sesgos en la política económica** -varios de los cuales se mencionan en el documento de la Comisión-siendo los más destacables: el **sesgo procíclico de la política fiscal**, que fuerza a recortar el déficit durante las crisis; el **incentivo negativo a la inversión pública** -por su computo en el déficit-, y por la misma razón, el **sesgo privatizador y/o de deterioro de los servicios públicos**.

Además de los mencionados, la gobernanza presenta una familia de sesgos derivada del **diferente trato que recibe un país dependiendo de si está en déficit comercial o superávit**, haciendo ajustar a los segundos, pero no a los primeros. De inicio eso induce un **sesgo deflacionario** en la Unión, pero también favorece una presión a la baja en los salarios que favorece la desigualdad y dificulta la convergencia.

La resultante de los factores anteriores hizo que los países europeos que más afectados fueron por la crisis de 2009 vieran agravado el coste económico, social y político al aplicarse todo el repertorio de políticas contractivas. Desde el año 2018, se incluyen en el Semestre Europeo los indicadores ligados al Pilar Europeo de Derechos Sociales; no obstante, independientemente del resultado, la regla fiscal permanece inalterada en todas las circunstancias. Esto resulta en que el **presente sistema de gobernanza económica es una herramienta prácticamente inútil en términos de reequilibrio social**.

Probablemente aceptando en mayor o menor medida varias partes del análisis anterior, la Comisión, a principios de 2020, había abierto un proceso de consulta pública a de cara a reformar la gobernanza económica. Tras haber sido esta agenda afectada por la crisis del COVID, parece que la reflexión se aplaza a la segunda parte del año 2021 en un contexto más amplio que no incluya solo las medidas relativas a la gobernanza económica.

**UGT y el resto de los sindicatos europeos presentaron a la consulta de la Comisión una propuesta de gobernanza económica.** Sus contenidos están muy en línea con el



consenso progresista al respecto de las mejoras institucionales necesarias en las instituciones europeas reveladas por la crisis de 2009.

Así, por ejemplo, **propone primeramente** que la coordinación económica no debe centrarse en la dimensión de estado miembro, sino que debe **adoptarse una perspectiva en la que haya objetivos a escala de la Unión**. Entrando en el detalle, se propone que la **inversión pública** tenga un tratamiento distinto al actual, quedando **completamente excluida del cómputo del déficit**. También delinea un mecanismo, basado en reglas, por el cual **los países que tengan superávit de balanza pagos deban poner en marcha medidas que activen sus salarios o su inflación**. Adicionalmente sugiere una variación en la regla fiscal que fuerza en la actualidad a tomar medidas de restricción fiscal en momentos demasiado tempranos de la fase cíclica, por una que la aproxima más a los momentos de maduración.

En cuanto a **transformar la gobernanza en una herramienta para la convergencia social**, se propone introducir algún indicador de pobreza en el marco del **procedimiento de desequilibrios macroeconómicos**. En segunda instancia, el estado de los indicadores sociales no debe medirse respecto a la media europea, sino respecto a la distancia y aproximación unos umbrales determinados, como pasa en algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tercero, se propone que **determinados niveles en los desequilibrios sociales habiliten un cómputo diferente en el cálculo del déficit**.

Dadas las dificultades que la actual correlación de fuerzas en la UE plantea para hacer cambios de calado, no es fácil pronosticar qué forma tendría un posible cambio de gobernanza. Sí que parece más fácil prever que lo habrá.

En primer lugar, **la gobernanza presente se encuentra suspendida, porque de aplicarla no permitiría las actuaciones que se están llevando a cabo durante la crisis**. En segundo lugar, el escenario que queda después de las crisis, con altas tasas de endeudamiento y la intervención del BCE muy restringida, no parece sostenible. Por último, cabe comentar que **ninguna crisis desde la creación del euro se ha saldado sin cambios en la gobernanza**.

**En una UE que apuesta porque la salida de la crisis económica pasa por inversiones masivas en sostenibilidad medioambiental y digitalización, no encaja bien –entre otras cosas- un sistema de gobernanza que penaliza la inversión pública.**



## EL EUROGRUPO Y EL CONSEJO DE LA SEMANA DEL 24 DE MARZO: EL DESACUERDO

El día **24 de marzo de 2020** se celebró un nuevo encuentro entre los ministros de economía y finanzas de los países miembros del euro, anticipando la reunión del Consejo del día 26.

En la reunión, los ministros analizaron la situación tras la primera semana después de la puesta en marcha de medidas fiscales extraordinarias por parte de los estados miembros con motivo del COVID19.

La conclusión fue que el tamaño de las medidas fiscales en cada país, hasta ese momento, era aproximadamente del 2% del PIB, superior al 1% que el propio Eurogrupo señalaba como cifra orientativa la semana del 14 de marzo. Las medidas fiscales directas se habían acompañado de acciones para garantizar la liquidez de empresas y trabajadores por un tamaño equivalente al 13% del PIB, también superior en este caso al 10% que se señalaba como objetivo la reunión anterior.

El Eurogrupo reconoció la utilidad de las medidas tomadas por el BCE -programa de compra de activos financieros- y la Comisión -relajamiento de la normativa para ayudas públicas a las empresas- con el propósito de responder a la situación de crisis.

Lo más relevante de la reunión fue que en esta ocasión **no se emitió un comunicado conjunto**. Este hecho es **muy significativo** ya que permitía deducir que había habido un **fuerte desacuerdo entre los países miembros**. Los resultados de la reunión se transmitieron mediante una rueda de prensa de su entonces presidente, Mario Centeno.

### LAS DOS POSICIONES CONTRAPUESTAS

Como se ha mencionado con anterioridad en el documento, una de las herencias más problemáticas de la crisis de 2009 es la división en el seno de la UE en dos posiciones que confrontan significativamente en cuanto al funcionamiento, futuro y concepción de la Unión.

Dichas posiciones pueden ser identificadas con países, especialmente en los procesos de los que este documento da cuenta, pero lo cierto es que el componente “familia política” es también altamente significativo para explicar posiciones comunes. No obstante, cualquier norma que se quiera inducir encuentra un contraejemplo.

Las posiciones que confrontan pueden describirse de la siguiente manera: la primera agruparía a los partidarios de una unión política y económica mayor, que proporcione la institucionalidad y el músculo económico y político necesario para luchar contra las



crisis. A ella, se adscribirían los países del sur de la eurozona, junto con Francia y otros países pequeños, pero de tradición europeísta. Se trata de países principalmente próximos a las familias socialdemócrata, verde y parte de la liberal en el Parlamento Europeo.

La segunda agruparía a los que no encuentran necesaria una unificación e institucionalidad mayor, prefiriendo posiciones más cercanas a una unión estrictamente económica. Incluye a países como Austria, Holanda, Suecia y, durante la anterior crisis, Alemania. Las familias políticas más representativas son la popular (mayoritaria en el parlamento) la otra parte de los liberales y formaciones de derecha con componentes nacionales arraigados de manera diversa.

Las circunstancias totalmente imprevistas de la crisis del COVID hicieron que una buena parte de los países que conformaban el primer bloque fueran los más afectados por la pandemia, con lo cual, en cierta manera, se reavivaron las tensiones no resueltas provenientes de la anterior crisis.

Como resultado de las medidas impuestas a raíz de la crisis de 2009, Portugal, Grecia y España, por ejemplo, no solo tuvieron que afrontar los efectos del shock financiero, sino que fueron obligados a poner en marcha programas de política económica de orientación fiscalmente restrictiva, y por tanto, procíclica, condicionados a la recepción de préstamos MEDE. Esto incrementó el coste de la crisis, entre otras cosas mediante una vuelta a la recesión y un aumento de las tasas de desempleo, aparte de un deterioro generalizado de los servicios públicos y las políticas redistributivas. En este contexto, desafortunadamente, no escasearon los mensajes en algunos países del norte y centro de Europa expresando prejuicios en términos de nacionalidad o poco respetuosos con los procesos electorales que durante esta época tuvieron lugar en algunos de estos países.

En lo que respecta a cómo conducir la respuesta europea a la crisis del COVID, estos estados partidarios de una mayor institucionalidad europea se agrupaban en una postura cuyo eje principal lo constituiría la petición de **financiar una política de reconstrucción a escala de la UE cuyos recursos se obtendrían de los mercados financieros a través de la venta de un activo de deuda común, el llamado "coronabono"**.

Esta posición se contraponía a la de aquellos países que no son partidarios de crear nuevos mecanismos adicionales, y por tanto, consideran que esta crisis debe ser enfrentada con las instituciones, reglas de gobernanza y presupuesto vigentes, considerándolos adecuados para el funcionamiento de la UE. La consecuencia inmediata es que la reconstrucción estaría principalmente llevada a cabo a escala de los estados miembros, en función de sus propias capacidades. En lo que se refiere a las medidas de estímulo y reconstrucción a consecuencia del COVID, abogaban por una actuación



limitada, basada en los instrumentos ya disponibles, y sobre todo articulada en torno a préstamos. Posteriormente se haría más patente que estos préstamos deberían llevar condicionalidad asociada.

Sin entrar, por el momento, en un análisis basado en la confluencia de las dos posiciones con la perspectiva de UGT, debe reconocerse no obstante una ventaja a la segunda postura en términos meramente prácticos: mientras que una configuración institucional distinta requería nuevos acuerdos a escala UE, mantener la existente no requería hacer absolutamente nada en ese aspecto, lo que podía facilitar una implementación de las medidas más rápida.

## EL DESACUERDO

El día previo al Eurogrupo, el ministro de finanzas alemán antes de la reunión había descartado la creación de un coronabono. Por tanto, en ese momento, la propuesta que se envió al Consejo Europeo apuntaba a que el apoyo fiscal de las instituciones europeas a los estados miembros se realizara a través del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad).

No tenemos constancia exacta de los debates en el Eurogrupo, cuáles fueron las posiciones sostenidas y basadas en qué argumentos. Los testimonios a la prensa apuntaron en este momento a **que se pretendía llevar una propuesta de solución a través del MEDE, pero con una condicionalidad que no implicase planes ajuste como los aplicados desde 2010**. Incluso, aparentemente, en un intento de dar un mensaje político diferente de la crisis anterior, se recalcaaba que los países que recibieran prestamos del MEDE no lo hacían como consecuencia de sus decisiones de política anteriores, sino de un shock externo igual para todos los estados de la Unión.

Lo que sí manifestaba un enfoque muy particular sobre la situación económica era el mensaje de que el soporte del MEDE “*es transitorio y se espera que los países vuelvan a medio plazo a situaciones de estabilidad fiscal*”. **Mientras que las grandes instituciones multilaterales internacionales como el FMI o la OCDE se alineaban en la petición de estímulos fiscales masivos y duraderos, el Eurogrupo había pasado del “hacer lo que sea necesario” que se lanzaba en la reunión del día 14 de marzo a “préstamos durante el menor tiempo posible” en abril.**

Con estas premisas, la declaración del Eurogrupo estaba muy desenfocada respecto a los objetivos de relanzamiento económico y del empleo con la intensidad que la crisis requería, dando muestra de cuán insuficiente era el consenso alcanzable en ese momento.

Por otro lado, se hizo el anuncio de que la Comisión sacaría adelante en las próximas semanas una **propuesta de Sistema de Seguro Europeo de Desempleo**, reivindicación de los países partidarios de una mayor institucionalidad europea desde la anterior crisis.



Como en otras ocasiones, la reunión del Consejo, constató el alcance del desacuerdo expresado en el Eurogrupo. **España e Italia se negaron a suscribir ningún acuerdo en unos términos que impedían la creación de un instrumento de deuda mutualizado o “coronabono”, y lo fiaban todo a la actuación del MEDE.**

## VALORACIÓN DE UGT

UGT en ese momento consideró que el resultado “**no podía ser más decepcionante y apuntaba una importante discrepancia política de fondo entre los Estados Miembros de la eurozona** que ya estaba siendo problemática y podía serlo más en el futuro”.

Dadas las circunstancias, **una solución basada en los créditos del MEDE era completamente insuficiente e inadecuada**. Es cierto que el MEDE dispone capacidad de endeudarse en el mercado financiero, y, sobre todo, que ya estaba creado. Sin embargo, **hay tres elementos que no lo hacían apropiado para la situación**:

- 1) **El volumen de fondos disponibles** en cuanto a su capacidad de contrarrestar el impacto de la crisis, **manifestamente escaso**.
- 2) **La instrumentación a través de préstamos:**
  - a. En primer lugar, por el plazo de devolución (de tres a cinco años<sup>14</sup>), estos son útiles ante un choque coyuntural que imposibilitase momentáneamente el acceso a los mercados de deuda. En cambio, si lo que se debe financiar es la inversión en un cambio estructural de mayor alcance, un préstamo a cinco años obliga a efectuar pagos antes de que los proyectos empiecen a rendir, o incluso que se terminen de ejecutar.
  - b. En segundo lugar, por el impacto en la tasa de endeudamiento sobre el PIB. Un préstamo hace crecer el endeudamiento nacional. Por tanto, se incrementa el gasto para el servicio de la deuda en los años siguientes y se dispone menos recursos públicos para otros propósitos. A ello se suma que, según la gobernanza económica de la UE, conduce a una senda de ajuste fiscal más dura, lo cual tiene un efecto contractivo mayor.
- 3) **La condicionalidad.** La experiencia muestra que la condicionalidad ha sido siempre profundamente procíclica (obliga a ajustes fiscales de diversa índole, a fin de general los flujos de tesorería precisos para devolver los préstamos). **No se conoce ningún caso hasta la fecha en la que un préstamo con condicionalidad no haya acarreado los costosos “recortes” en los servicios públicos**, al ser estos una partida muy importante del presupuesto de la

<sup>14</sup> En momentos posteriores de las negociaciones, se llegaron a proponer plazos más largos para la devolución de los préstamos.



administración). Una condicionalidad “muy suave” carece de utilidad financiera. Una “condicionalidad que vuelva pronto a la situación de equilibrio presupuestario” no puede ser “suave”.

El cúmulo de mensajes alrededor del MEDE no auguraba una política fiscal expansiva sostenida “hasta que se recuperen los efectos del impacto”, mensaje que aparte de UGT, reclamaban otras voces como la OCDE o el FMI.

De nuevo, se presentaba un cuadro similar al de 2012, en el que el alcance y orientación de las medidas europeas no se centró en evitar los efectos adversos de una crisis, sino en buena parte, en el uso que algunos gobiernos hicieron de la crisis económica ante sus propios electorados, más de una vez muy próximo al populismo. Argumentos que ligaban los niveles de déficit y deuda altos con una debilidad moral de sus habitantes estuvieron, lamentablemente, en boca de responsables políticos de primera línea<sup>15</sup>.

**UGT consideró positivo** que se estuviese trabajando en **una propuesta de Seguro Europeo de Desempleo**, pero manifestaba su cautela antes de conocer su forma final.

La diagnosis de UGT se resumía en el final de su comunicado ese día: “*El Sindicato cree que en este momento son necesarias medidas que garanticen la percepción de rentas por parte de aquellos que han quedado sin ingresos durante la crisis, y que determinados derechos como la vivienda y el acceso a servicios públicos esenciales queden garantizados.*

*Esto va a demandar una intensificación de los recursos públicos dedicados a esta materia, no condicionados a una estabilidad a medio plazo. A esto habrá que añadir luego las medidas destinadas a reactivar la actividad por tanto tiempo como sea necesario.*

*UGT no está satisfecha con la respuesta de los estados miembros de la Unión, que considera insuficiente, no acorde con los mensajes de “hacer lo que sea preciso”, y sí con una línea de acción que anticipa más programas de ajuste a medio plazo que programas de estímulos. La ciudadanía europea espera mucho más del proyecto europeo, que se la juega en esta crisis, por lo que UGT confía en que el Gobierno de España actúe con la decisión necesaria en las instituciones para lograr que la respuesta común sea la adecuada”.*

<sup>15</sup> Valgan como ejemplo las declaraciones del Presidente del Eurogrupo en 2017, el holandés Jeroen Dijsselbloem, afirmando que los “países del sur” se gastaban el dinero de los rescates en “alcohol y mujeres”.



## LA COMISIÓN PROPONE: EL SISTEMA DE APOYO PARA MITIGAR LOS RIESGO DEL DESEMPLEO EN EMERGENCIAS (SURE) Y EL INSTRUMENTO FINANCIERO RÁPIDO

El día **7 de abril de 2020** se celebró la reunión del Eurogrupo en la que los Estados miembros se veían políticamente obligados a avanzar en alguna medida de coordinación tras haber cerrado sin acuerdo la reunión del día 24. Las dos posiciones se enfrentaban fundamentalmente en torno a la puesta en marcha de un instrumento de mutualización. El liderazgo visible del grupo que se mostraba a favor lo tenía Italia y, en menor medida España. En contra, y abogando por una actuación circunscrita a créditos del MEDE, incluyendo la condicionalidad, se situaban Holanda, Suecia, Dinamarca y Austria, a los que se comenzó a denominar de manera coloquial como los “cuatro frugales” (“frugal four”), a los que se añadiría Finlandia posteriormente

De cara a acercar posturas, la Comisión había lanzado su propuesta de crear el SURE, un fondo financiado mediante la emisión de activos financieros que respaldan las garantías de los estados miembros. El Consejo, por su parte, había lanzado la propuesta de usar parte de los recursos del MEDE para crear un Instrumento Financiero Rápido, cuya principal característica era la relajación de la condicionalidad respecto a los requisitos típicos de los programas impuestos durante la crisis de 2009.

La reunión del Eurogrupo fue infructuosa en un primer momento, prolongándose durante 2 días, hecho muy poco frecuente. Finalmente, **la noche del 9 de abril se llegó a un acuerdo que se basó en el SURE y un MEDE con condicionalidad suavizada** -cuyo detalle no se especificó-, pero que además incluía otros elementos cuyo contenido se resume a continuación.

### ELEMENTOS DEL ACUERDO

Los elementos que concitaban apoyo unánime sumaban un importe total de 540.000 millones de euros, canalizados por tres vías:

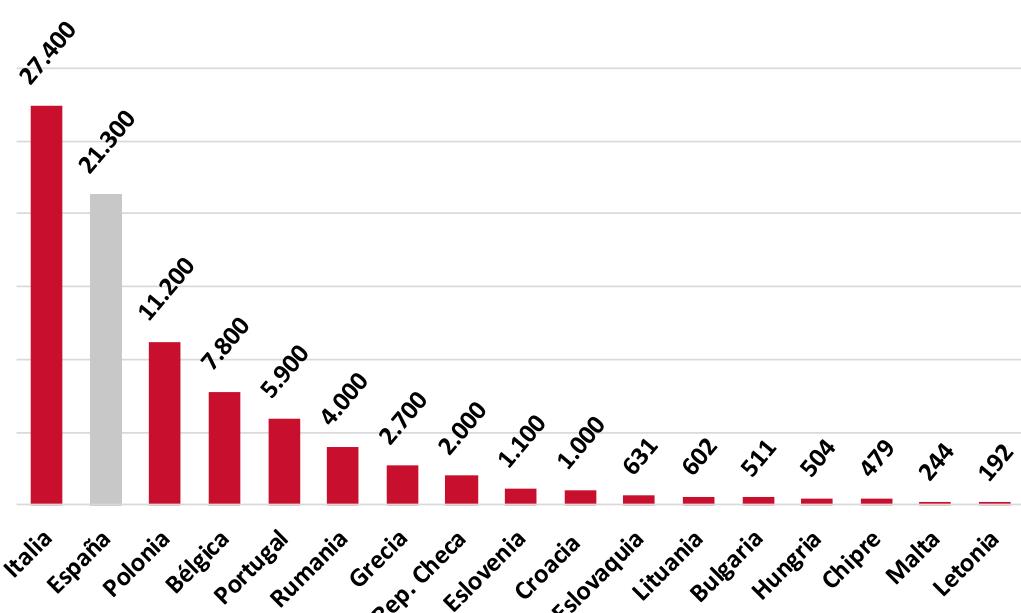
1. **Vía Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE): hasta 240.000 millones de euros a través de préstamos**, que debían dedicarse a “apoyar la financiación nacional de los costos relacionados con la atención médica, la cura y la prevención directa e indirecta debidas a la crisis del COVID 19”, es decir, **sólo para lo que se derive de la atención sanitaria**. La cuantía máxima para cada país sería del **2% de su PIB** (para España, alrededor de 24.000 millones de euros). **Pasada la crisis, los préstamos que se soliciten estarán sujetos a la condicionalidad estricta habitual: Memorándum de entendimiento, ajuste de gasto y puesta en marcha de “reformas estructurales”.**



2. **Vía Banco Europeo de Inversiones:** utilizar un fondo de garantías por valor de **200.000 millones de euros** a través de **créditos temporales y otras ayudas** a las empresas.
3. **Vía SURE:** hasta **100.000 millones de euros** en préstamos de carácter temporal para "proteger el empleo en las circunstancias específicas de emergencia de la crisis COVID-19" (ERTEs, por ejemplo).

#### Asignación de recursos del SURE por países

Millones de euros



Fuente: SEC UGT a partir de Comisión Europea.

El periodo de devolución de los préstamos bajo los programas del SURE y el MEDE se extendería hasta los 30 años y el tipo o de interés sería el mínimo aplicable, muy cercano a cero. Los préstamos a las PYMES se instrumentarían a través de las entidades financieras.

**Lo más destacable**, sin embargo, de este Eurogrupo fue que **por primera vez se explicitó la futura creación de un Fondo de recuperación que “proporcionaría fondos a través del presupuesto de la UE”**, para lo que se emplazaron a futuros trabajos y mayor detalle.

#### VALORACIÓN DE UGT

La reunión de los mandatarios europeos se producía cerca de un mes después de haber comenzado las medidas extraordinarias por la pandemia.



Mientras que en el resto del mundo ya abundaban los programas fiscales extraordinarios, la actuación a escala de la UE, lejos de estar diseñada teniendo en cuenta el diagnóstico económico, lo hacía basándose en **el alcance del consenso entre los Estados**. Debido a la postura de los países que se oponían a una intervención significativa a escala de la UE, el resultado hasta ese momento eran actuaciones comparativamente menos intensas, con unos recursos muy insuficientes para la tarea.

**Sin embargo, de manera muy determinante, el diagnóstico asumía por primera vez que habría una necesidad real de reconstrucción tras el esfuerzo derivado de la contención del brote.** Es decir, la recuperación no iba a ser en "V" sino que tendría otras trayectorias menos favorables<sup>16</sup>, y que el impacto sería asimétrico por países aunque el shock fuese horizontal.

Recuperando las notas que se daban al principio del documento sobre el papel de las instituciones de la UE en este periodo, **también se apreciaban importantes diferencias y similitudes con la actuación ante la crisis de 2009**.

**El problema principal estaba en el Consejo.** Este órgano decisor fundamental estaba dividido entre los partidarios de un mayor o menor papel de la UE, con la correspondiente necesidad de recursos, en la recuperación. Sin embargo, había una diferencia que a la postre se mostraría capital: **Alemania, que en la anterior crisis había constituido un bloque junto a Austria, Holanda, Suecia y Dinamarca, actuaba esta vez de manera más cercana a las posturas encabezadas por Italia y España.**

**La Comisión estaba tratando**, dentro de su ámbito competencial, **de adoptar un papel más conforme con la diagnosis del shock duradero**. La puesta en juego del SURE y el MEDE se simultaneaba con la mencionada **adhesión pública al reconocimiento de la necesidad de actuaciones fiscales significativas a escala comunitaria, a fin de reequilibrar los efectos de la crisis**. Quedaba por ver hasta qué extremo la Comisión era capaz de influir en el Consejo.

UGT consideraba en ese momento que, a pesar de lo bienvenidos que podrían ser los recursos del SURE, **la cuantía total de las actuaciones era insuficiente**, tanto para el corto plazo (ayudas directas para los afectados, hogares y empresas) como para el medio y largo (saneamiento de las finanzas de los países afectados en lo que se refiere directamente a las políticas anti-Covid19). También **consideraba inadecuado** el

---

<sup>16</sup> Por salida en "V" se quiere indicar una evolución del PIB que recogería primero una intensa y abrupta caída (como la que se ha producido) seguida de una igualmente rápida y vigorosa reactivación, de modo que en poco tiempo se recuperarían los niveles de crecimiento anteriores al impacto de la crisis. Frente a ella, se opone una salida en "L", que implicaría que, tras el desplome inicial, no se recuperarían las tasas de crecimiento anteriores y se produciría un estancamiento en los niveles mínimos alcanzados con efecto de la pandemia.



proceder del Consejo, **aplazando las decisiones en lugar de anticiparse mediante una estrategia.**

Esta situación se producía tanto por un, hasta cierto punto comprensible, juego de incentivos, como también formaba parte de una posición política, mantenida desde hace largo tiempo, por los países resistentes a un mayor grado de integración. Estos estaban menos afectados por la crisis sanitaria, tenían un mayor margen fiscal, no habían sufrido programas de ajuste en la crisis financiera de 2009 e incluso en algún caso muy significativo, como el holandés, se permitían mantener un régimen fiscal en su impuesto de sociedades que se asemeja mucho a lo que puede considerarse un paraíso fiscal, con la consiguiente detacción de recursos colectivos en favor propio que significa. La capacidad de bloqueo de este grupo hacía que, por las características compartidas, cualquier solución que tratara de incluirles en un consenso estaba llamada a ser insuficiente, depositada sobre los estados y sin contener elementos de solidaridad. Ni la precisaban, ni habían estado nunca muy interesados.

Sin embargo, el coste de enfrentar la pandemia en otros estados, como Italia o España iba a necesitar actuaciones de más intensidad, más allá de las cuantías y de los periodos que se manejaban en aquel momento. En opinión de UGT, la consecuencia ulterior de esta manera de diseñar las actuaciones por parte de las instituciones europeas, un poco por descarte, acabaría, a corto plazo, en **nuevos programas de ajustes fiscales con efectos restrictivos en los países más afectados.**

Enfrentar a **nuevas restricciones fiscales y nueva condicionalidad** a países que aún no habían superado **los efectos de la gran recesión iniciada en 2008** y de manera muy significativa, de **los programas de ajuste procíclicos que fueron forzados a poner en marcha** podría ser **fatal para sus economías y sus sociedades, para el euro e incluso para la supervivencia de la UE.**

UGT consideraba un error **haber desechado definitivamente soluciones como la creación de un activo mutualizado de deuda**, o explorar vías tendentes a que el BCE pudiera monetizar los déficits. También anticipaba que *“conforme pase el tiempo y se ponga de manifiesto el enorme impacto económico de la pandemia todas estas actuaciones van a demostrar su escaso vuelo”*.

El sindicato valoraba que, de no producirse cambios, **la propuesta resultante iba a conducir a ahondar en las recetas fracasadas que se utilizaron en la anterior crisis**, provocando en el conjunto de la UE los conocidos **resultados de mayor tiempo de recuperación** que en otras áreas económicas y **un aumento de la desigualdad y la pobreza**. En la esfera **política**, este escenario se traduciría en un **incremento del populismo, una profundización de la desconfianza entre los estados miembros y la consolidación de los desacuerdos respecto al proyecto europeo que podrían llevar a una fractura, seguramente definitiva.**

Por último, UGT apuntaba algunos elementos que cualquier estrategia conjunta europea debería contener:



- En primer lugar, se hacía imprescindible que, de un modo u otro, se produjera la **absorción por parte de la UE de la deuda generada por las políticas para hacer frente a la COVID-19**.
- Asimismo, debía propiciarse la posibilidad de **obtener ingresos fiscales extraordinarios**, no sólo para ayudar a costear el aumento de gasto que suponen las medidas adoptadas, sino para lanzar el mensaje a los mercados de que se haría frente a la deuda de manera indudable y realista. Ello exige la **adopción de nuevas figuras o recargos tributarios, de carácter temporal o permanente, que aumenten las aportaciones de quienes más capacidad de pago tienen (grandes empresas, elevados capitales y propiedades)**.
- También, en cualquier movimiento de las negociaciones en Europa, los acuerdos debían implicar la **erradicación de las prácticas de competencia fiscal desleal de países como Holanda, Luxemburgo e Irlanda, si se quiere hablar con objetividad de las cuestiones que afectan a la fiscalidad de la UE y sus estados miembros**.

## LA PROPUESTA ESPAÑOLA

El **18 de abril de 2020** se filtró a la prensa la propuesta española de cara al Consejo que iba a celebrarse el día 23. Aunque quien presenta de manera oficial las propuestas para que se debatan en el seno del Consejo es la Comisión -algo que puede hacer también el Consejo-, es bastante habitual que, ante unas negociaciones, un país o un grupo de países hagan circular sus propuestas mediante documentos informales –conocidos como “non-paper”- a la manera del mencionado.

### Características del Fondo de Recuperación

Los elementos principales de la propuesta española, que podrían ser compartidos en gran medida por Italia, se referían tanto al instrumento de reconstrucción que la Comisión iba a crear como al Marco Financiero Plurianual bajo el que se desarrollaría. Sus características principales eran las siguientes:

- Debería estar **basado en subvenciones** a los Estados miembros, sin elevar así los niveles de deuda pública nacional. El **criterio de asignación** a cada estado debería estar relacionado **con el impacto de la crisis** del COVID, medido a través de indicadores como porcentaje de población afectada, caída del PIB, aumento y niveles de desempleo etc.
- Para compensar el impacto de la crisis, **debería tener un tamaño de entre 1 y 1,5 billones de euros**.



- Debería financiarse mediante deuda perpetua de la UE.
- Los fondos deberían ponerse a disposición desde el 1 de enero de 2021, y ejecutarse durante los próximos 2 a 3 años para que tuviesen un efecto de reactivación rápido.
- El Fondo debería apoyar la reconstrucción económica posterior a la crisis sirviendo para impulsar la transición ecológica y digital y el fortalecimiento de la autonomía industrial y tecnológica. Debería tener en cuenta a los sectores más afectados por la crisis, como el turismo y el transporte.

### Características del Marco Financiero Plurianual

- El tamaño global del próximo presupuesto de la UE debía estar en línea con la propuesta de la Comisión Europea de 2018 que marcaba un tamaño del **1,114% de la RNB**.
- Deberían mantenerse las asignaciones para la política de cohesión y la política agrícola común.
- El próximo MFP debería incorporar la flexibilidad de transferencias entre fondos, entre regiones, sobre concentración temática, etc., que se había aprobado durante los primeros momentos de respuesta a la crisis del COVID. Dicha flexibilidad debería mantenerse durante dos años.
- El MFP también debería incorporar una función de estabilización real para la zona euro, complementada con un plan europeo de reaseguro de desempleo.
- En el marco del próximo MFP, la UE debería elevar la capacidad para endeudarse por encima del nivel actual del 1,2% de la RNB.
- Debería elevarse la contribución de recursos propios (por ejemplo, impuesto fronterizo sobre el carbono, emisiones de CO2, impuesto del mercado único).
- La UE debe avanzar hacia la plena armonización fiscal y la erradicación de todas las prácticas fiscales desleales entre los Estados miembros. en particular en el ámbito del impuesto de sociedades. En este aspecto, España es partidaria de transitar hacia el sistema de mayoría cualificada para las decisiones en materia fiscal.

### VALORACIÓN DE UGT

Los argumentos expuestos resultan, en aspectos centrales, muy coincidentes con los defendidos por UGT. De hecho, en el documento conjunto que se elaboró con CCOO en el mes de junio, y cuyas líneas maestras se muestran más adelante, pueden encontrarse muchos elementos comunes. Particularmente en lo que se refiere a las características del siguiente MFP y a otros temas conectados (como la creación de una herramienta presupuestaria anticíclica, la necesidad de crear un mecanismo europeo para el seguro



de desempleo y la consecución de una base imponible común para el Impuesto de Sociedades) UGT, como miembro de la Confederación Europea de Sindicatos, había hecho propuestas similares.

Por contra, el Sindicato también consideraba que la propuesta conjunta de Fondo de Reconstrucción y Marco Financiero Plurianual debería contener algún elemento más de solidaridad interterritorial, toda vez que la existencia del Mercado Único, como han demostrado varios estudios<sup>17</sup>, beneficia más a los países de la Europa Central y Septentrional que a los periféricos. Es en momentos como este donde debería incorporarse algún elemento redistributivo que diera cuenta de este hecho.

## LA COMISION PROPONE UN FONDO DE RECUPERACIÓN DE 350.000 MILLONES DE EUROS CON MENOS DE LA MITAD EN AYUDAS DIRECTAS

El 23 de abril de 2020 se celebró la **reunión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo Europeo**. La agenda tenía dos contenidos principales:

- En primer lugar, oficializar los acuerdos adoptados en el Eurogrupo del 9 de abril. Estos se referían a los programas de créditos bajo diferentes formas –SURE, para financiar ERTEs, y uso del MEDE, para gasto sanitario, principalmente-.
- En segundo lugar, se esperaba lo que pudiera acordarse acerca de un “Fondo de recuperación”, para atender las necesidades de inversión para recobrar el daño al tejido productivo durante esta crisis. La creación de este fondo -reclamado por los países del sur- fue el elemento clave para alcanzar el acuerdo en el anterior Eurogrupo ante la oposición de los países del norte a aceptar un activo de deuda mutualizada o “coronabono”.

La tarde antes de la reunión del Consejo, la **Comisión** presentó su **propuesta para el Fondo**. Sus elementos principales eran los siguientes:

- Unos **recursos de 350.000 millones de euros** (5 veces menos que la propuesta española) que supuestamente movilizarían hasta 1,5 billones de euros al estimular el crédito privado.
- El **40% de los recursos del fondo** se canalizaría mediante **ayudas** y el **60% mediante créditos**.

<sup>17</sup> Por ejemplo, “Estimating the economic benefits of the Single Market for European Countries and Regions” de G. Mion y D. Ponattu (2019) publicado por la Fundacion Bertelsmann.



- **La financiación se haría mediante bonos entre a 5 y a 30 años emitidos por la Comisión.** No se contemplaban ingresos adicionales al presupuesto comunitario, sino que se planteaba un **aumento de la capacidad legal de endeudamiento de la UE hasta el 2%**.

Por tanto, se trataba de una propuesta que se alejaba considerable y significativamente, en todos sus componentes, de la española.

**La reunión se cerró sin acuerdo respecto al contenido del Fondo de Recuperación.**

**La Comisión, no obstante, recibió el encargo de presentar otra propuesta.** Inicialmente se anunció el plazo de la **tercera semana de mayo**. También que dicha propuesta se enmarcaría dentro de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual.

A tenor de las palabras de la presidenta Von der Leyen al finalizar el Consejo, las variables en torno a las que se negociaría con más intensidad serían fundamentalmente dos: la proporción de los recursos que se canalizarían mediante ayudas y mediante créditos, y, aunque no se mencionara de manera explícita, un posible aumento en los recursos que los Estados Miembros aportan anualmente a la Comisión.

Otras cuestiones relevantes que planteaba el papel español, como el monto total del Fondo o si los instrumentos financieros incluían la creación de bonos perpetuos parecían quedar fuera del ámbito de las negociaciones.

## ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS

Previamente a otras cuestiones es oportuno aclarar qué significa que el Fondo se financie por una emisión de deuda por parte de la UE y en qué se diferencia esto de un “coronabono”.

Dicho de manera resumida, la deuda emitida por la UE es respaldada por el presupuesto comunitario, efectuándose los pagos de intereses con los recursos que la UE recauda. Por el contrario, un “coronabono” -aunque hay varias maneras en las que puede articularse- supone ulteriormente que los responsables ante la deuda son los respectivos tesoros de los estados. Ante un impago en un vencimiento por parte de uno de ellos, son los demás los que tienen que cubrir la parte del fallido, hasta el total de la emisión.

La principal consecuencia es que el riesgo para los Estados miembros está más limitado si la deuda es emitida por la UE y respaldada por el presupuesto.

Lo más relevante para evaluar el planteamiento que la UE se realizaba en ese momento, sin embargo, lo constituyan las **diferencias entre la propuesta de la Comisión y la española**.



## El monto total de los recursos

**La reducción desde los 1,5 billones de euros que contenía la propuesta española, hasta el entorno de los 300.000 que contenía la propuesta de la Comisión, suponía un importante varapalo a la posición de España.**

A pesar de que la Comisión utilizaba el término “*movilizar 1,5 billones de euros*”, los recursos realmente puestos a disposición son los mencionados 323.0000 millones. La “movilización” hasta los 1,5 billones se lograría mediante una activación del crédito privado a través de la concesión de **avales bancarios** y productos similares.

**Este mecanismo ya se había probado con un muy limitado efecto con el Plan de Inversiones para Europa, o “Plan Juncker”, que de 2015 a 2017 estaba destinado a activar la inversión tras la crisis financiera.** A pesar de que hasta el momento no hay una evaluación concluyente sobre su efecto real, si que puede decirse que los datos macroeconómicos agregados no apuntan una respuesta apreciable en la variable a la que pretendía afectar<sup>18</sup>.

Como segunda derivada, la estrategia de basar la actuación pública en el apalancamiento del endeudamiento privado acarrea un riesgo muy significativo a medio plazo. La crisis derivada del COVID es **sistémica** y de **solvencia**.

- **Sistémica** porque afecta a un porcentaje muy alto, sin precedentes recientes, de hogares y empresas a la vez.
- **De solvencia** porque el problema de fondo no es una restricción temporal de acceso al crédito (liquidez), aunque esta cuestión también esté presente, sino la posible pérdida duradera de tejido productivo, y por tanto, de fuentes de renta (solvencia).

Esto implica que sostener mediante créditos una situación **donde se prevé descenso o ausencia de ingresos futuros es exponerse a una importante situación de riesgo financiero en un futuro próximo**, cuando esos créditos al sector privado puedan no devolverse. El FMI advertía de esta circunstancia en varios de sus informes publicados durante esta etapa de la crisis.

---

<sup>18</sup> No hay un estudio aún que aísle el efecto diferencial del Plan Juncker en la inversión europea, pero comparado con cualquier otro periodo de crecimiento de la UE para los que hay datos (1996-2001 o 2003-2007) en el periodo 2014-2019, donde el Plan Juncker ha estado vigente desde 2015, la inversión presenta un promedio de crecimiento algo menor (3,8% anual, frente a 3,9% en los dos periodos anteriores).

## La proporción entre ayudas directas y préstamos

La propuesta de la Comisión también suponía un importante revés a la española en este aspecto. Al contener que solo un 40% de los recursos del fondo se canalizaran mediante ayudas directas, esto dejaba solo 130.000 millones de euros a repartir entre los 27 países de la UE.

En tanto en cuanto se acepta que el fondo es necesario para reparar y reponer el daño a los tejidos productivos nacionales, menos adecuado parece el mecanismo de los créditos, que implican endeudamiento futuro. **Se sobrecargaba al país afectado con una deuda a devolver mediante un tejido económico deteriorado. Sólo por el efecto de la crisis eran previsibles incrementos enormes en las ratios de endeudamiento<sup>19</sup>, y según las propias previsiones de la Comisión, se estimaba que el endeudamiento conjunto de la euro área ascendería 16,4 puntos de PIB.**

## La indefinición sobre ingresos adicionales futuros

Por último, era también importante la indefinición sobre los recursos presupuestarios futuros. En la propuesta, la Comisión proponía dotar los 323.000 millones del fondo permitiéndose a sí misma endeudarse más sobre la misma estructura de ingresos. Si la dotación de recursos no aumenta, significa que en el futuro una mayor parte del presupuesto Comunitario va a pagar intereses de la deuda, y una parte menor queda para las políticas reales de cohesión, fomento de la I+D+i, Erasmus, etc.

Este mismo efecto se deriva de la diferencia entre **financiar el fondo mediante un bono perpetuo o mediante activos a 5 y 30 años**: la segunda opción implica unos vencimientos de deuda tanto mayores como anteriores que suponen un detrimiento mayor de los recursos comunitarios futuros.

## VALORACIÓN DE UGT

La resultante de las diferencias respecto a la propuesta española (cuantía, instrumentación y financiación) revelaba que **aún en esas circunstancias, casi en el mes de junio, las características de la solución propuesta se derivaban de las negativas a aumentar contribuciones, impuestos o implementar algo que se asemejara a una transferencia implícita entre grupos de países.**

Que ello llevase a un instrumento de ayuda no coherente -es más, evidentemente inadecuado conforme al diagnóstico macroeconómico del problema- parecía que fuera algo secundario desde el punto de vista de la Comisión y del Consejo. La propuesta de

<sup>19</sup> En las previsiones de primavera de la Comisión que se publicaron el día 6 de mayo, se estimaba un aumento en el endeudamiento conjunto de la zona euro superior a los 16 puntos de PIB, siendo el aumento previsto para España superior a los 25 puntos.



la Comisión alteraba de manera clave y sustancial lo que presentaba la propuesta española. A tenor de la experiencia previa no eran previsibles cambios sustanciales en el proceso negociador.

En clave política, podía interpretarse como un gesto de alto potencial simbólico para los países reticentes, pero con muy reducidas o inexistentes cesiones. Los países del sur en cambio, quedaban básicamente al albur de sus propios recursos. **La Comisión proponía un monto en ayudas directas inferior a un 1% de la RNB Europea, para corregir un descenso del PIB previsto del 7,7%.**

Tratando de encontrar elementos positivos, solo podían encontrarse dos, y había que abrir el abanico a todas las medidas propuestas hasta entonces, no solo al fondo de recuperación. El primero era la existencia del SURE como herramienta destinada a mantener empleos. El segundo, la aceptación implícita de que, desde el anterior Eurogrupo, una parte importante y significativa de los países de la UE tenían una postura equivocada que era parcialmente corregida. En tanto en cuanto esta expectativa de posibles movimientos adicionales en la misma dirección estuviera viva, puede hacerse una lectura algo más optimista, si bien el resultado hasta el momento era muy poco halagüeño.

En definitiva, **la propuesta de la Comisión era completamente insuficiente y deficientemente orientada al objetivo de responder al escenario económico de una crisis económica profunda a medio plazo en los países más afectados por el brote del COVID.**

UGT compartía en buena medida la posición del documento español.

- En primer lugar, **la dotación debía ser suficiente para afrontar reducciones del PIB en el orden del 10%**, por lo que recursos equivalentes al entorno del 2% de la RNB de la UE era desoladoramente insuficiente.
- **Debía abandonarse el enfoque de utilizar primordialmente avales y préstamos.** Los primeros no tenían potencia suficiente y pueden acarrear riesgos financieros futuros muy importantes; los segundos sobrecargaban de deuda a países que se enfrentaban a deterioros económicos importantes a corto y medio plazo.
- Además, si se pretendía resolver el problema de credibilidad institucional y como proyecto político conjunto de la UE, **debían incorporarse elementos claros de solidaridad.** Esto era incompatible con planes donde los países no aumentan su contribución ni ponen recursos adicionales, especialmente los mayores beneficiados por la UE (como Alemania y Holanda). En este sentido, debe examinarse en qué medida hay países más beneficiados por el mercado único que otros, y redistribuir parte de esos beneficios a fin de mantener una situación que les beneficia



especialmente. Pero deben ser conscientes de que de **no hacer este esfuerzo implica a un riesgo muy serio de la pervivencia de esta estructura en el medio plazo.**

**España no podía aceptar como solución una propuesta que la abocaba en el plazo de un lustro a una carga de la deuda superior en más de 25 puntos respecto al nivel de 2019, y a afrontar prácticamente sola el efecto negativo en actividades primordiales como turismo y hostelería. Tal situación conducía a una desestabilización a medio plazo de la moneda en el mercado único**

La aceptación de errores recientes y una relativamente rápida, aunque tenue, reorientación del diagnóstico en el seno del Consejo son dos factores sobre los que se podría construir, pero **en ese momento, la solución era aún insuficiente.**

### La posición española y el debate público nacional

Algo que en esos momentos llamaba poderosamente la atención al examinar la opinión pública económica nacional era la escasez de testimonios alineados con la posición del documento español y la ausencia de una posición de país. No habría un retrato completo del proceso sin mencionar esta circunstancia.

Mientras podían encontrarse abundantes valoraciones resaltando las supuestas virtudes y alineándose con los argumentos de Holanda, Dinamarca, etc., reticentes a la creación de un instrumento conjunto, era muy infrecuente encontrar entre las voces tradicionalmente influyentes en el debate doméstico, contribuciones que las cuestionasen y pusieran en valor los argumentos de la posición española e italiana.

España se hallaba inmersa en ese momento en una negociación capital para el futuro a corto plazo del país, discutiendo de la mayor o menor dotación presupuestaria para aplicar políticas como los ERTE, el pago de prestaciones a autónomos, la inversión en formación, etc., con gran impacto en los ciudadanos.

Era más frecuente encontrar testimonios de expertos extranjeros, incluso en medios extranjeros, para encontrar apoyo claro, razonado y explícito a la postura española con argumentos similares a los que se exponen en este documento. Existen los testimonios nacionales, pero ni mucho menos era la posición mayoritaria.

De manera distinta de lo que, por ejemplo, sucedía en Italia, no se confrontó ni con argumentos económicos ni políticos la deriva que tomaba la situación. En cambio, era mucho más fácil encontrar elogios a la condicionalidad, a la consolidación fiscal y a elementos, en general que pudieran asociarse a programas económicos de corte neoliberal.



Lo cual se vuelve más llamativo cuando hemos sabido después que las posiciones más opuestas al acuerdo estaban siendo defendidas por gobiernos que representan a menos de un 20% de la UE.

Incluso la propuesta de la Comisión comentada en este apartado, tan manifiestamente mejorable, tan insuficiente, fue recibida de manera abrumadoramente mayoritaria con algo rayano al entusiasmo crítico. Ello resulta muy difícil de comprender teniendo en cuenta el varapalo que las demandas españolas, que atendían a la problemática a la que el país se enfrentaba a muy corto plazo, habían sufrido.

Utilizar a las instituciones europeas para impulsar o imponer la agenda política afín a sus perspectivas, beneficiándose de la legitimidad que la UE tiene en la opinión pública española, es una costumbre asentada en cierta parte de la esfera del centro derecha nacional y aledaños. Ello evita pasar tanto por las urnas como por un debate público abierto.

Pero lo que **no resulta comprensible** fue la posición del partido líder de la oposición que, dando un paso más allá, impulsó en el Parlamento Europeo iniciativas que se alinearon con las de los países que buscaban un acuerdo más lesivo para las necesidades españolas.

Por el contrario, **UGT, en el marco de la Confederación Europea de Sindicatos, sí que fue un agente activo en la consecución de varios pronunciamientos conjuntos** alineados con el análisis y la posición del gobierno, representante legítimo de los intereses nacionales. **En suma, a diferencia de otras actuaciones UGT usó las capacidades que tuvo para defender los intereses colectivos de nuestro país.**

## EL CAMBIO DE EQUILIBRIOS: LA PROPUESTA FRANCOALEMANA QUE LA COMISION HIZO SUYA

Cuando el plazo que la propia Comisión se había dado para presentar la propuesta concreta del fondo de reconstrucción en los parámetros del anterior apartado estaba próximo a finalizar, **se produjo el hecho que cambió de manera capital el derrotero que la actuación de la UE había seguido hasta entonces.**

El día 18 de mayo de 2020 se dio a conocer una **propuesta patrocinada por los gobiernos francés y alemán**. Esta propuesta se caracterizaba por despegarse en aspectos fundamentales de la que la Comisión presentaba el 23 de abril y sustituirla por otra que se desplazaba hacia la **posición que los países demandantes de una mayor escala en las actuaciones de la UE habían estado reclamando.**



Francia y Alemania habían mantenido hasta ese momento un papel relativamente discreto en las sucesivas reuniones del Consejo, pero, por ejemplo, sí que se había traslucido que Alemania, a diferencia de la anterior crisis, había abandonado la defensa a ultranza de la aplicación de las reglas de gobernanza económica, y que no se alineaba, ni mucho menos lideraba, al grupo formado por Dinamarca, Suecia, Austria y Holanda. Con Francia ocurría algo similar: dado su alto volumen de endeudamiento, se esperaba que hubiera mantenido una alineación más próxima y, sobre todo, más pública, a Italia y España, sin embargo, se había mostrado tibia.

Cabe recordar que fue el acuerdo francoalemán el que desbloqueó la elección de la Comisión von der Layen, otorgando la presidencia del Consejo al francés Charles Michel y que, además, tanto Angela Merkel, canciller alemana, como Emmanuel Macron, presidente de la República Francesa son políticos de perspectiva europeísta en los países que echaron a andar los sucesivos proyectos de integración política y económica desde los años 50 del pasado siglo.

Aunque el impulso político al proyecto de la UE no tenga ahora la misma intensidad que en los años ochenta y noventa tuvo con Mitterrand, Kohl, Chirac, o Delors, tampoco es fácil imaginar a estos dos estados, cuyo PIB equivale al 42% de la UE y cuya población representa el 33%, permitiendo que el rumbo de la Unión esté determinado por las agendas de otros países que, en muchos casos, tienen una visión del proyecto europeo más utilitaria que otra cosa.

**La iniciativa franco-alemana se dividía en 4 capítulos cuyos principales puntos eran los siguientes:**

- 1. Soberanía estratégica en el sector de la salud: desarrollo de una "estrategia de salud" de la UE.**
  - Incrementar las capacidades europeas de investigación y desarrollo en el campo de las vacunas y métodos de tratamiento, así como la coordinación y financiación a nivel internacional (ACT Accelerator Initiative), con el objetivo a corto plazo de desarrollar y fabricar una vacuna contra el coronavirus en la Unión Europea que sea accesible a nivel mundial.
  - Crear stocks estratégicos conjuntos de medicamentos y productos médicos (equipos de protección, kits de prueba, etc.) y fortalecer las capacidades de producción de estos en la Unión Europea.
  - Coordinar las políticas de adquisición europeas para futuras vacunas y métodos de tratamiento (por ejemplo, producción y almacenamiento de futuras vacunas potenciales) con el fin de negociar con una sola voz con la industria farmacéutica y asegurar mejor el acceso a la misma a nivel europeo y mundial.



**2. Creación de un fondo de recuperación ambicioso a nivel de la UE para la solidaridad y el crecimiento.**

- Creación de un fondo ambicioso, por tiempo limitado y específico para la recuperación económica en el marco del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP), que apoyase tal objetivo, especialmente en los primeros años de su vigencia. La Comisión Europea recaudaría los fondos necesarios en los mercados.
- **El fondo de recuperación estaría dotado con 500.000 millones de euros**, proporcionando recursos de la UE para los sectores y regiones más afectados, sobre la base de los programas presupuestarios de la UE y en consonancia con las prioridades europeas. aumentando las inversiones, especialmente en el cambio digital y ecológico, y fortaleciendo la investigación y la innovación.
- **Se estribaría en un acuerdo conjunto que incluiría al Marco Financiero Plurianual** Dicho acuerdo debía alcanzarse de manera rápida para estar disponible lo antes posible en el contexto de la crisis del coronavirus.
- Este apoyo a la recuperación económica complementaría los esfuerzos nacionales y el paquete ya acordado por el Eurogrupo. Se basaría en un compromiso claro de los Estados miembros con políticas económicas sólidas y una agenda de reformas ambiciosa.
- También incluiría un marco para una fiscalidad justa en la UE, en particular una imposición mínima efectiva y una fiscalidad justa de la economía digital en la UE, idealmente sobre la base de la finalización exitosa de los trabajos de la OCDE en la materia y la introducción de una base impositiva corporativa común.

**3. Aceleración del Pacto Verde y la digitalización.**

- Incrementar el objetivo de reducción de emisiones de la UE para 2030. Las normas sobre ayudas estatales deberían revisarse de conformidad con los objetivos de una política climática ambiciosa.
- Apoyar la introducción de un precio mínimo de CO2 en el marco del Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (EU ETS) y trabajar en la futura introducción de un EU ETS intersectorial.
- Desarrollar una hoja de ruta para la recuperación ecológica para cada sector, incluyendo, cuando sea apropiado, los objetivos y/o condiciones climáticas y ambientales.
- Acelerar la digitalización, incluso a través del despliegue de 5G, medidas para infraestructuras seguras y fiables y tecnologías de ciberseguridad, gestión de



identidad digital, condiciones marco propicias para la inteligencia artificial y una regulación justa de la UE para plataformas digitales.

#### 4. **Reforzar la resiliencia económica e industrial y la soberanía de la UE y dar un nuevo impulso al mercado interior**

- Apoyar la diversificación de las cadenas de suministro promoviendo una agenda de libre comercio ambiciosa y equilibrada con la OMC en su centro e incluyendo nuevas iniciativas para mejorar el comercio de productos sanitarios, entre otras cosas, desarrollar aún más mecanismos los mecanismo anti-subvenciones frente a terceros países, garantizar la reciprocidad efectiva en las adquisiciones con terceros países y revisar las inversiones a nivel de la UE y nacional hacia inversores no europeos en áreas estratégicas (incluida la salud - medicamentos, biotecnología, etc.) y, al mismo tiempo, fomentar las inversiones que retornen a la UE.
- Adaptar la estrategia de política industrial de la Comisión a la recuperación económica y, en particular, modernizar la política europea de competencia, acelerando la adaptación de las normas sobre ayudas estatales y sobre la ejecución de proyectos de interés común europeo.
- Garantizar el rápido retorno a un mercado interior en pleno funcionamiento y profundizarlo más mediante una nueva hoja de ruta para la creación de un mercado totalmente integrado en áreas clave (especialmente digital, energía, mercados de capitales) con hitos claros y una agenda legislativa acelerada.
- Garantizar el funcionamiento irrestricto del espacio Schengen, mejorando las obligaciones de coordinación entre los Estados miembros en tiempos de crisis y reforzando las fronteras exteriores comunes.
- Reforzar la convergencia social y avanzar en la discusión sobre un marco de la UE para la regulación del salario mínimo que se adapte a las circunstancias de los Estados miembros.

Además de la relevancia que tenía esta propuesta en materia del fondo de reconstrucción, son evidentes las coincidencias con el programa político presentado por la comisión von der Layen y que se plasmaban en el documento “Mi agenda para Europa” de enero de este mismo año.

Así pues, el día 27 de mayo la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen presentaba en el Parlamento Europeo una nueva propuesta para el fondo de recuperación.



Dicha propuesta bautizada como “**Next Generation EU**”, efectivamente se insertaba en el **Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027**, a diferencia de actuaciones anteriores como el SURE o el PEPP del BCE que se planificaban para un horizonte, en principio, a dos años.

Así, el Marco Financiero Plurianual (MFP) asignaría unos recursos de **1.928 miles de millones de euros**, de los cuales **750.000 millones pertenecen al “Fondo de nueva generación” y 100.000 millones al SURE**.

Los Estados no aumentarían sus contribuciones al presupuesto comunitario, sino que las instituciones europeas “se dan permiso a sí mismas” para endeudarse más sobre los recursos ya captados, llegando este techo de endeudamiento al **2% de la Renta Nacional Bruta Europea** -concepto similar al PIB-. La deuda se comercializaría en los mercados financieros, en diversos vencimientos y **comenzaría a pagarse en el año 2028, hasta 2058**.

Por otro lado, los empleos del fondo, que equivalen a aproximadamente un 1% de la RNB anual durante la vigencia del marco, se distribuyen entre **500.000 millones de euros en subvenciones no reembolsables y 250.000 millones de euros en créditos**. La mayor parte de estos recursos van a programas ejecutados por los estados (560.000 millones), que deberán realizarse teniendo en cuenta las prioridades de inversión identificadas en el Semestre Europeo, mientras que el resto se distribuyen entre apoyo a la recapitalización empresarial y, en mucha menor medida, un programa de medidas desarrolladas alrededor de la sanidad.

La propuesta de la Comisión contemplaba la **incorporación de figuras tributarias propias**. Aquellas respecto a plásticos no reciclables o relacionadas con las emisiones de CO2 ya estaban presentes desde las primeras versiones del MFP en 2018, pero se mencionaba la posibilidad de incluir figuras nuevas como un impuesto a las grandes empresas o un impuesto a la fiscalización conjunta de las actividades digitales.

No obstante, la propuesta de la Comisión debía ser aprobada por el Consejo de Europa en julio. Como finalmente sucedió y se explica en el siguiente apartado, su contenido podría variar, ya que su aprobación requería un acuerdo unánime.

## VALORACIÓN DE UGT

En su momento UGT realizó los siguientes comentarios sobre la propuesta:

### En cuanto al Marco Financiero Plurianual

Eliminado el efecto del Fondo de recuperación, la dotación de recursos era menor que la del Marco Financiero que acababa (en gran medida debido al efecto Brexit), y también respecto a los 1.300 millones de euros con la que arrancaban las negociaciones en el



año 2018. Daba la impresión de que se había producido una pérdida de ambición o cierta traslación de recursos.

UGT encontraba preocupante que a lo largo del periodo de negociación de este proceso hubiera desaparecido la mención a la armonización de la base del impuesto de sociedades, en aras a reducir la competencia fiscal desleal entre países, cuestión que también aparecía en la propuesta franco-alemana.

### **Respecto al fondo de recuperación, o “Fondo de nueva generación”**

Aunque la propuesta suponía una mejora sobre la vigente hasta ese momento, del 23 de abril, que preveía 350.000 millones totales y el 60% de ellos en préstamos, seguía estando muy alejada de la propuesta española, que estimaba 1,5 billones de euros ejecutables en un plazo de tiempo más corto, todo en subvenciones, financiado con deuda perpetua y con aumento sustancial de recursos propios de la Comisión.

Efectivamente, la propuesta se acercaba hacia las aspiraciones españolas, pero, como tal podían encontrarse pocos elementos reconocibles de esta última. El más destacable era el volumen y cuantía de las ayudas. Mientras la propuesta española situaba el volumen de la actuación aproximadamente en el entorno del 8% de la RNB europea, esta propuesta, al aumentar el periodo de ejecución disminuía su impacto hasta aproximadamente el 1% anual. Esta magnitud es manifiestamente insuficiente para tener un impacto macroeconómico reseñable, en un contexto donde las caídas del PIB oscilan en los alrededores del 10%.

El que la financiación se instrumentase mediante deuda a varios periodos, de 5 a 30 años, en lugar de perpetua, incrementaba considerablemente la cantidad de dinero a pagar en varios vencimientos. El que no se previesen dotaciones adicionales de cuotas por parte de los estados le restaba enormemente cualquier componente de redistribución interterritorial, cuestión que también se veía afectada por la ausencia de concreción sobre si hay o no incremento en los recursos propios de la Comisión, o de que figuras impositivas se incrementaban o se creaban.

Además, el Sindicato consideraba necesario concretar lo antes posible cuál era la conexión que va a hacerse entre la ejecución de los fondos y el Semestre Europeo. **Cualquier mecanismo de condicionalidad que llevara a ejecutar programas fiscales contractivos en los países que reciben los fondos durante el periodo de recuperación, desvirtuaría peligrosamente sus efectos.**

En términos generales, **la Comisión había mejorado su propuesta respecto a la del 23 de abril, pero era aún insuficiente teniendo en cuenta las circunstancias.** Desafortunadamente, las tensiones y divisiones que desde la anterior crisis afectan al proyecto europeo y se manifiestan en el seno del Consejo, siguen siendo un elemento demasiado determinante, que impide llegar a diseños a la altura del problema.



UGT consideraba necesario que el gobierno español siguiese negociando junto con aquellos países en una problemática similar hasta el próximo Consejo, en aras a conseguir una dotación suficiente, una ejecución sin condicionalidad y una dotación de recursos a la UE que reflejara también un esfuerzo diferencial de aquellos países más beneficiados por la existencia del mercado único.

### El documento conjunto de UGT y CCOO

En el contexto de las negociaciones y en aras tanto a impulsar un acuerdo más favorable hacia España como a mostrar una sociedad cohesionada, a la manera en la que los sindicatos franceses y alemanes respaldaron el documento de sus gobiernos, UGT y CCOO elaboraron un documento denominado **“Hacia un nuevo modelo económico, por una Europa sostenible, inclusiva y justa. Llamamiento de CCOO y UGT para un Plan Europeo de Inversión”**, que se difundió el día **8 de junio de 2020** en el que se esbozaban tanto un diagnóstico como una batería de medidas orientadas a implementar un plan de salida de la crisis para la UE. El documento se tradujo al inglés y se circuló ampliamente. Sus propuestas finales se resumen a continuación. El texto completo se encuentra en este [enlace](#).

#### Política monetaria y financiera

- Cambiar los Tratados para que el BCE pueda monetizar deuda del presupuesto comunitario, posibilidad que existe en las principales áreas económicas.
- Completar la Unión Bancaria con un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo.

#### Políticas de estabilización macroeconómica

- Redefinir la gobernanza europea para evitar sus efectos pro-cíclicos actuales incorporando objetivos de desigualdad, pobreza y otros estándares sociales para definir la posición fiscal aceptable para país, es decir, atendiendo a un “procedimiento de desequilibrios sociales excesivos”.
- Crear un seguro de desempleo y una renta mínima garantizada a nivel europeo que actúen como estabilizadores automáticos.
- Establecer una facilidad instrumental permanente que permita emitir deuda respaldada por el presupuesto comunitario.
- Elevar los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento al 100% del PIB en el caso de la deuda pública y al 4% del PIB en el caso del déficit público.



- Dejar fuera del procedimiento de déficit excesivo el gasto público en inversión y educación.
- Establecer que el nuevo déficit público generado por la crisis del covid-19 se considere un “one-off” y quede, por tanto, fuera de los límites fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

#### Política fiscal

- Establecer que las decisiones en materia fiscal se adopten por mayoría simple en la UE.
- Fijar un impuesto mínimo para las grandes corporaciones a nivel comunitario del 15% sobre su resultado contable.
- Introducir impuestos paneuropeos para financiar el presupuesto comunitario y fijar que éstos solo puedan establecerse sobre la renta y/o el patrimonio, y tengan carácter progresivo.

## EL CONSEJO DEL 17 DE JULIO: LA APROBACIÓN FINAL

El Consejo rechazó la propuesta que la Comisión presentó el 27 de mayo debido al rechazo de los países originariamente más reticentes a propuestas de un calado financiero significativo. Esto obligó a su presidente, Charles Michel, a presentar una nueva propuesta negociadora sobre el paquete conjunto del Fondo de Nueva Generación y del Marco Financiero Plurianual. Dicha propuesta del Consejo debía limar aquellos aspectos que habían motivado su rechazo.

Finalmente, **en una maratoniana reunión del Consejo que se extendió del 17 al 21 de julio de 2020, se alcanzó un acuerdo final sobre la base de la propuesta del día 10.**

### CONTENIDO<sup>20</sup>

La propuesta del Consejo básicamente trataba de acomodar los intereses de los países liderados por Holanda y Dinamarca, contrarios a un mayor presupuesto comunitario y a que el Fondo de Reconstrucción se articulara en torno a transferencias directas, en lugar de créditos, o que no llevase aparejada condicionalidad.

<sup>20</sup> Los detalles completos del acuerdo final pueden encontrarse en [este enlace](#).



Al no contener aportaciones en otra dirección salvo la mencionada, aunque mantenía los elementos económicos centrales, globalmente hablando, la propuesta era más desfavorable a los intereses españoles que la que la Comisión lanzó el 27 de mayo

Los principales puntos de la propuesta del Consejo, comparados con la propuesta que la Comisión presentó en mayo, eran los siguientes:

- **Una reducción de los recursos del Marco Financiero Plurianual, que pasa de los 1.100 a 1.074 millones de euros al año.** La anterior propuesta ya contemplaba una reducción previa en buena parte, pero no solo, debido al Brexit.
- **Se reintroducen los reembolsos**, o “cheques”, por los cuales a Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia se les devuelve parte de la contribución al presupuesto comunitario por diferentes conceptos. Este tipo de prácticas siguen la estela del “cheque británico” que Thatcher introdujo en los años ochenta, y la propuesta previa apuntaba a que desaparecieran durante este Marco Financiero.
- **Se mantiene la cuantía del paquete de recuperación “Next Generation EU” en 750.000 millones de euros**, recalando que se trata de una herramienta excepcional y puntual para una situación excepcional. Puede interpretarse que esta calificación se introdujo para **evitar la idea de que este fondo constituya el germen de un futuro tesoro público europeo**, a la luz de algunas opiniones que se produjeron a raíz de la propuesta de la Comisión, en la línea de las posiciones de países como Italia y España. Esta clarificación buscaría alejar la semejanza de este fondo con conceptos como “mutualización del riesgo permanente” o “coronabonos”, por ejemplo.
- **Se mantiene la proporción previa de préstamos y subvenciones con cargo a este fondo, en un 30% y 70% respectivamente.** El mecanismo de asignación establece que el grueso de los fondos se desembolse entre los años 2021 y 2022, según el criterio de la Comisión, y el 30 % restante se comprometerá en 2023, teniendo en cuenta la caída del PIB en 2020 y 2021. Depende de la forma que finalmente tome, pero difícilmente beneficiará a los países más dañados por la crisis, ya que, para la primera ronda de asignaciones del fondo, la más cuantiosa, no se toma como base la caída del PIB en 2020 y 2021, sino un conjunto de otras consideraciones.
- **El punto clave**, que la propuesta del Consejo no delimitaba con exactitud, pero que resultaba esencial para los países que se oponían al acuerdo, era el refuerzo de **la gobernanza y la reintroducción de condicionalidad**.

- Se propuso que el Consejo, es decir, los Estados miembros, debían aprobar en el año 2022 por mayoría cualificada, y a propuesta de la Comisión, los resultados de las evaluaciones de los Planes Nacionales de Reformas y los Planes de Recuperación y Resiliencia de los distintos Estados miembros, condicionando la liberación de fondos adicionales.
- Por otra parte, se reforzaba la **ligazón entre recursos y determinadas finalidades políticas generales**. Así, se destina el 30% de la financiación a proyectos relacionados con el clima con el objetivo de lograr la neutralidad climática en 2050, con el hito intermedio en 2030 de haberlas recortado a la mitad.
- También, sin especificar porcentajes, en aquel momento se introdujo que **el respeto al “estado de derecho” será otro de los criterios a la hora de asignar fondos**. En este caso constituía una llamada de atención a algunos países del llamado “Grupo de Visegrado” (Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia), especialmente a los dos primeros, por la deriva autoritaria de sus gobiernos.
- Otra variación de la propuesta del Consejo sobre la de la Comisión era el **adelanto del periodo en el cual la Comisión empezaría a efectuar los pagos por los eurobonos**, que **pasaba de 2028 a 2026**. De nuevo, es otra concesión que se hacía a los países que bloqueaban el acuerdo y que se aleja de las posiciones de los países más afectados por la crisis. Debe recordarse que la propuesta española abogaba por una financiación mediante bonos perpetuos.
- Asimismo, la **propuesta del Consejo volvía a rebajar cualitativa y cuantitativamente la previsión de recursos fiscales propios**. Se mantenían la imposición por los residuos plásticos, el mecanismo de ajuste de las emisiones de carbono y la tasa digital. Desaparecía del debate hasta 2024 la tasa sobre empresas grandes que hubieran obtenido beneficios extraordinarios durante la pandemia y la obtención de una base común consolidada del impuesto de sociedades. Otra vez, prevalece un acercamiento a las posiciones de los países frugales y un alejamiento no solo a las de los países más afectados por la crisis, sino también a los planteamientos previos de la propia Comisión, incluida la propuesta francoalemana.
- **Se incorpora un fondo de 5.000 millones de euros para paliar los efectos del Brexit**. Esta suele ser una reclamación que realizan los países del grupo de Visegrado<sup>21</sup>, especialmente Polonia, que tiene un alto porcentaje de emigración

<sup>21</sup> El “Grupo de Visegrado” lo componen Polonia, Hungría Chequia y Eslovaquia. Su posición puede describirse, resumidamente, como resistente a la extensión de los poderes de la Comisión y a las estructuras garantistas propias de las democracias liberales de los países centrales de la UE.

hacia el Reino Unido, aunque este fondo no sería en ningún caso privativo de estos países.

### Next Generation Europe: subsidios y garantías por país

Países	Subsidios totales entre todos los instrumentos por países (miles de millones de euros)		Garantías totales por países (miles de millones de euros)		Totales (miles de millones de euros)	
	Propuesta CE 27 de mayo	Conclusión EUCO 21 julio	Propuesta CE 27 de mayo	Conclusión EUCO 21 julio	Propuesta CE 27 de mayo	Conclusión EUCO 21 julio
Austria	4,79	3,17	1	0,09	5,79	3,26
Bélgica	7,58	4,99	1,9	0,17	9,48	5,16
Bulgaria	9,32	5,91	0,05	0	9,37	5,91
Croacia	7,48	5,22	0,24	0,02	7,72	5,24
Chipre	1,5	1	0,1	0,01	1,6	1,01
República Checa	8,91	5,69	0,24	0,02	9,15	5,71
Dinamarca	2,76	1,79	0,35	0,03	3,11	1,82
Estonia	1,91	1,13	0,01	0	1,92	1,13
Finlandia	3,94	2,4	0,79	0,07	4,73	2,47
Francia	43,24	50,66	13,11	1,19	56,35	51,85
Alemania	33,8	47,18	9,29	0,85	43,09	48,03
Grecia	23,21	16,69	2,31	0,21	25,52	16,9
Hungría	8,52	6,09	0,35	0,03	8,87	6,12
Irlanda	2,37	1,53	0,99	0,09	3,36	1,62
Italia	85,88	84,86	18,25	1,66	104,13	86,52
Letonia	2,93	1,96	0,04	0	2,97	1,96
Lituania	3,93	2,63	0,06	0,01	3,99	2,64
Luxemburgo	0,29	0,26	0,034	0,003	0,324	0,263
Malta	0,37	0,3	0,012	0,001	0,382	0,301
Países Bajos	8,85	6,43	1,6	0,15	10,45	6,58
Polonia	38,19	26,82	0,38	0,03	38,57	26,85
Portugal	15,99	11,54	0,98	0,09	16,97	11,63
Rumania	20,14	13,67	0,31	0,03	20,45	13,7
Eslovaquia	8,05	5,52	0,15	0,01	8,2	5,53
Eslovenia	2,67	1,73	0,12	0,01	2,79	1,74
España	80,85	71,28	8,01	0,73	88,86	72,01
Suecia	5,53	3,95	0,9	0,08	6,43	4,03
<b>Total</b>	<b>433,01</b>	<b>384,4</b>	<b>61,59</b>	<b>5,6</b>	<b>494,6</b>	<b>390</b>

Fuente: Fundación Brueghel [Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?](https://bruegel.org/2021/07/20/having-the-cake-but-slicing-it-differently-how-is-the-grand-eu-recovery-fund-allocated/)  
[| Bruegel](https://bruegel.org/2021/07/20/having-the-cake-but-slicing-it-differently-how-is-the-grand-eu-recovery-fund-allocated/)



### Next Generation Europe: Disponibilidad de préstamos por país

Países	Miles de millones de euros	
	Propuesta CE 27 de mayo	Conclusión EUCO 21 julio
Austria	2,77	2,97
Bélgica	4,38	4,67
Bulgaria	5,38	5,53
Croacia	4,32	4,89
Chipre	0,87	0,94
República Checa	5,14	5,33
Dinamarca	1,59	1,68
Estonia	1,10	1,06
Finlandia	2,27	2,25
Francia	24,96	47,44
Alemania	19,51	44,19
Grecia	13,40	15,63
Hungría	4,92	5,70
Irlanda	1,37	1,43
Italia	49,58	79,47
Letonia	1,69	1,84
Lituania	2,27	2,46
Luxemburgo	0,17	0,24
Malta	0,21	0,28
Países Bajos	5,11	6,02
Polonia	22,05	25,12
Portugal	9,23	10,81
Rumania	11,63	12,80
Eslovaquia	4,65	5,17
Eslovenia	1,54	1,62
España	46,68	66,76
Suecia	3,19	3,70
<b>Total</b>	<b>249,99</b>	<b>360,00</b>

Fuente: SEC UGT a partir de Fundación Brueghel

**Next Generation Europe: Recursos totales máximos asignados por país**

Países	Miles de millones de euros	
	Propuesta CE 27 de mayo	Conclusión EUCO 21 julio
Austria	8,56	6,23
Bélgica	13,86	9,83
Bulgaria	14,75	11,44
Croacia	12,04	10,13
Chipre	2,47	1,95
República Checa	14,29	11,04
Dinamarca	4,70	3,50
Estonia	3,02	2,19
Finlandia	7,00	4,72
Francia	81,31	99,29
Alemania	62,60	92,22
Grecia	38,92	32,53
Hungría	13,79	11,82
Irlanda	4,73	3,05
Italia	153,71	165,99
Letonia	4,66	3,80
Lituania	6,26	5,10
Luxemburgo	0,49	0,51
Malta	0,60	0,58
Países Bajos	15,56	12,60
Polonia	60,62	51,97
Portugal	26,20	22,44
Rumania	32,08	26,50
Eslovaquia	12,85	10,70
Eslovenia	4,33	3,36
España	135,54	138,77
Suecia	9,62	7,73
<b>Total</b>	<b>744,57</b>	<b>749,98</b>

Fuente: SEC UGT a partir de Brueghel. Cálculos realizados a partir de la asignación de los subsidios, suponiendo la misma proporcionalidad.

**VALORACIÓN DE UGT**

**UGT no encontró nada positivo que señalar concretamente de la propuesta del Consejo, ya que a todos los niveles empeoraba la propuesta previa de la Comisión:** menos recursos en el Marco Financiero; una condicionalidad más interpretada en el sentido de control por parte de países rivales; menos recursos comunes recaudados en el futuro; mantenimiento de cheques; etc.



No obstante, la proposición del Consejo se mantenía en torno a los parámetros económicos centrales de la que hacia la Comisión y, lo más relevante, mantenía la esencia de un acuerdo político de calado en torno a un rumbo distinto del de la ciris anterior.

UGT, como mantuvo desde el principio de las actuaciones europeas, señalaba que estas habían sido determinadas por *“la negativa de algunos Estados miembros que están en contra de que haya mecanismos de reequilibrio a escala europeas, mientras que se resisten a ceder en todo aquello de lo que obtienen ventaja. De tal forma que las propuestas finales nunca mejoran la eficiencia económica del paquete de ayudas para que este minimice el impacto económico de la crisis, o mejore la eficacia para proporcionar una salida más rápida y equilibrada. Las modificaciones obedecen a la necesidad de unanimidad. Esto resta eficacia a cualquier solución que pueda acordarse”*.

UGT también se había opuesto siempre a cualquier condicionalidad estricta, en el sentido aplicado tras la crisis anterior, ya que parte del principio de que hay autoridades externas de los países que conocen mejor lo que conviene a sus sociedades que lo que sus gobiernos, parlamentos y agentes sociales puedan evaluar y corresponibilizarse en alcanzar. Ello no obsta para incorporar mecanismos y procesos con una orientación administrativa y de control de los recursos, llevada a cabo por instancias oficiales reconocidas por todas las partes, que pudieran ayudar a aumentar la confianza mutua y, en consecuencia, facilitar un acuerdo.

Lo que UGT consideraba especialmente desafortunado es situar la evaluación de los programas en el Consejo, donde la partida de posiciones enfrentadas, con objetivos diferentes, favorece la formación de frentes o estrategias que persiguen el interés de sus asociados en lugar de acuerdos de ámbito general. La experiencia durante la crisis financiera previa en la que algunos estados quisieron hacer de otros ejemplos negativos, o atendían a pulsiones populistas, fue enormemente negativa. Es una situación que a medio plazo resulta lesiva para un proyecto político común europeo.

La propuesta del Consejo mantenía los elementos centrales del instrumento que proponía la Comisión, pero innegablemente se producían rebajas todos los frentes y a todos los niveles respecto de la anterior propuesta.

Esto ya constituía un revés, no solo a las posiciones española e italiana, sino también a la francesa y a la alemana (aunque en menor medida). Con lo cual, los países que albergan más del 80% de la población y la renta nacional de la UE tienen que rebajar una propuesta a la que estaban dispuestos a llegar, con más impacto y más poder estabilizador que cualquier acuerdo que se derive de la presentada por el Consejo.



**En opinión de UGT, esto es disfuncional y manifiesta, de nuevo, el problema de fondo del proyecto europeo que tendrá que afrontarse tarde o temprano. Sin rumbo político no es posible dar respuestas eficientes en materia económica.**

La valoración concluía con UGT manifestando su propósito de seguir demandando al gobierno español, y a las autoridades europeas trabajar para **lograr un fondo de reconstrucción suficientemente dotado, basado en transferencias y financiado a través de deuda perpetua; una integración económica y fiscal mayor**, que le permita dotarse de herramientas anticílicas eficaces y generar los recursos adecuados para su financiación; **una gobernanza económica que no imponga sesgos encontrar de la inversión y los servicios públicos; un Banco central Europeo con un mandato ampliado; y la capacidad de monetizar déficit públicos.**

### TABLA RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO

Fecha	Hito	Principales Conclusiones	Valoración UGT
16/03/2020	EUROGRUPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones a nivel de estado miembro. Impulso fiscal 1%</li> <li>- Actuaciones a través del BEI Y el MEDE. Movilización de recursos</li> <li>- "Responder a los acontecimientos a medida que se desarrolleen"</li> <li>- "La gobernanza europea tiene la flexibilidad suficiente para actuar"</li> <li>- Reconsideración de la política industrial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actuación descoordinada y escasa</li> <li>- No anticipación al impacto previsto por la crisis</li> <li>- Respuesta basada en el MEDE (Créditos con condicionalidad)</li> </ul>
18/03/2020	BCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP)</li> <li>- 750.000 millones de euros hasta finales de 2020</li> <li>- Ampliado hasta 1,32 billones de euros hasta finales de 2022</li> <li>- Compra de activos de deuda pública en los mercados secundarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción positiva y mas rápida que en la crisis de 2009</li> <li>- Insuficiencia de la política monetaria por sí sola</li> <li>- Llamamiento a Política Fiscal europea financiada con "coronabonos"</li> </ul>
20/03/2020	COMISIÓN EUROPEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Claúsula de Escape General del Pacto de Estabilidad y Crecimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actuación oportuna</li> <li>- La Gobernanza Económica de la UE es inadecuada</li> </ul>
24/03/2020	EUROGRUPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se concluye sin acuerdo</li> <li>- Solución basada en el MEDE</li> <li>- Retirada del "coronabono"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solución basada en los créditos del MEDE inadecuada, por volumen, por endeudamiento en el país receptor y por condicionalidad</li> </ul>
07/04/2020	EUROGRUPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos MEDE: 240.000 millones. Gastos sanitarios. Condicionalidad</li> <li>- BEI: 200.000 millones en avales para préstamos a empresas</li> <li>- SURE: 100.000 millones en préstamos para dar liquidez a ERTEs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Positiva actitud de la Comisión, negativa la del Consejo</li> <li>- Positivo cambio de posición de Alemania</li> <li>- SURE en buena dirección y valor político</li> <li>- Escasa dotación conjunta para el tamaño del choque</li> </ul>



18/04/2020	PROPIUESTA ESPAÑOLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de reconstrucción con subvenciones por 1,5 billones de euros</li> <li>- Financiado con deuda perpetua de la UE</li> <li>- Marco Financiero Plurianual con más recursos propios</li> <li>- Armonización fiscal y eliminación de prácticas desleales</li> </ul>	UGT comparte la orientación y el contenido de la propuesta
23/04/2020	CONSEJO EUROPEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prop. Comisión: Fondo Reconstrucción 0,35 billones de euros</li> <li>- 40% en subvenciones</li> <li>- Financiado con deuda de la UE 5-30 años</li> <li>- No recursos adicionales en MFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Varapalo a la propuesta española</li> <li>- Cualquier solución adecuada tenía que acercarse a la propuesta española</li> </ul>
27/05/2020	COMISIÓN EUROPEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prop. Fondo Reconstrucción de 0,75 billones de euros</li> <li>- 70% en subvenciones</li> <li>- MFP sin mayores contribuciones de los estados miembro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta sensiblemente mejorada respecto a la anterior.</li> <li>- Sigue siendo insuficiente dadas las características del shock económico</li> <li>- Ausencia de recursos nuevos en el MFP</li> <li>- Ausencia de propuestas sobre armonización fiscal</li> </ul>
17/07/2020	CONSEJO EUROPEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborada para dar acomodo a posiciones de bloqueo de Estados miembros concretos <ul style="list-style-type: none"> <li>o Menor dotación en el MFP</li> <li>o Reintroducción de los "cheques"</li> <li>o Reintroducción de la condicionalidad. Especialmente para "Estado de derecho"</li> <li>o Rebaja de previsión de tributos propios de la UE</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retroceso en todos los frentes respecto a la posición española</li> <li>- Rebaja de las condiciones de un acuerdo que aceptaban el 90% de la población europea y el 86% de su economía</li> <li>- Mantenimiento de los elementos económicos centrales de la Propuesta previa de la Comisión</li> </ul>

Fuente: SEC UGT

## CONCLUSIONES Y CUESTIONES ABIERTAS

### VISIÓN CONJUNTA DEL PROCESO

La impresión general que se obtiene contemplando todo el proceso que dio lugar al acuerdo es que **aquellas instituciones cuyo objetivo y operativa es la defensa general de los intereses de la UE, tuvieron, desde el principio, una visión mucho más clara y decidida de que iban a ser necesarias medidas conjuntas de calado para salir de esta crisis.**

Primero destaca el **BCE**, como hizo a partir de 2012, posiblemente debido a la mayor flexibilidad que tiene para desarrollar programas. Pero esta vez también pudo notarse en la **Comisión**, no solo en los mensajes de su Presidenta, sino también en varios documentos de análisis técnico -por ejemplo, en el prólogo a las previsiones económicas de primavera- donde reiteraba la necesidad, de un impulso fiscal decidido.

**El obstáculo fue de manera permanente el resultado del Consejo.** Esta institución, donde la defensa de las perspectivas nacionales puede tener mucho peso, fue la que



impidió un progreso más rápido. Dentro de la misma, se produjo un visible cambio de alineamiento de Alemania respecto a la crisis de 2009. Al hacer visible un acuerdo con Francia respaldando un “fondo ambicioso”, permitió a la Comisión progresar en sus propuestas, llevándolas hasta un nivel mucho más elevado de impulso contracíclico.

No obstante, **la pervivencia del mecanismo de unanimidad en el Consejo para temas fiscales, y la existencia de un grupo de países opuestos a algunos aspectos del acuerdo general, propició que el acuerdo final tuviera que ser recortado y modificado en contra de los intereses españoles**. Como consecuencia, el resultado final, aunque mejor que lo que auguraban los primeros momentos, es peor (menos impulso fiscal, menos armonización fiscal, más perjudicial para la situación española) de lo que los países que representan a una inmensa mayoría de la población de la UE estaban dispuestos a acordar.

## VALORACIÓN DEL ACUERDO ALCANZADO

Es innegable que la consecución de un acuerdo como el que se firmó el 21 de julio de 2020, especialmente dadas las circunstancias y comparándolo con las actuaciones derivadas de la crisis de 2009, **puede reivindicarse como un éxito político para la UE**. Éxito, eso sí, que también admite gradación y matices.

**El principal aspecto positivo es la reaparición del eje francoalemán**. En ausencia del Reino Unido -que, por otra parte, no aportó nada a la construcción europea-, son los dos estados más poblados y las dos mayores economías de la UE. Que coincidan en una agenda política es una buena noticia.

**Otra buena noticia es constatar el cambio de posición alemana respecto a la anterior crisis**. Si en aquellos momentos no solo se alineó, sino que lideró la facción del Consejo que, de manera algo inquietante, parecía ligar la situación presupuestaria de los estados durante una crisis financiera con las virtudes morales de sus poblaciones, supone un cambio muy bienvenido, imprescindible, la actitud dialogante y colaborativa constatada en esta ocasión. Sin Alemania abandonando la compañía de Dinamarca, Suecia, Austria y Holanda, no hubiera sido posible un resultado como el alcanzado.

**Una noticia menos buena es la relativa liviandad política de la Comisión von der Leyen**. Fuera de los márgenes de actuación autónoma que el reparto de las competencias le permite, cuando llegó la hora de obtener acuerdos para actuaciones nuevas, su propuesta de abril, con un fondo de unos manifiestamente insuficientes 350.000 millones de euros, puede definirse como la constatación de un fracaso. Afortunadamente, la propuesta francoalemana permitió romper ese escenario y relanzar las propuestas de consenso a otros niveles superiores en torno a los cuales se alcanzó el acuerdo.



Por último, **una noticia directamente mala es que se estabiliza una facción dentro de la UE dispuesta a negociar contra la mayoría**. Si desde los años ochenta del pasado siglo este papel lo desempeñó el Reino Unido, ahora, en el siglo XXI, suecos y daneses (fuera de la moneda única) junto a austriacos y holandeses son los que se ocupan de pedir cheques, exenciones, tratamientos diferenciales, rebajar recursos de los programas, recortar alcances, etc. Mientras que el 80% de la UE, tanto en economía como en población, está dispuesto a llegar a más, el 20% lo impide. Es extraño en Holanda, un país fundador, pero perfectamente coherente con la trayectoria de los otros tres, de incorporación tardía a la UE y más por conveniencia comercial que por aspiración política.

**Cuando se examina el contenido puramente económico de los acuerdos, la valoración debe ser positiva pero con matices**. Dentro de la enorme incertidumbre que el COVID impone a la hora de prever escenarios, para UGT hay una primera conclusión clara: **hay países -como España- para los cuales esta crisis ha representado un impacto profundísimo, que además va a prolongarse en el tiempo**. La necesidad de recursos está determinada por la dimensión del shock, mientras que el diseño del programa de ayudas está determinado por la capacidad de bloqueo de un grupo reducido de países que no se enfrenta a las mismas circunstancias. España planteó sus necesidades en el documento que circuló en abril, y sería faltar a la verdad decir que el acuerdo alcanzado, por significativo y meritorio que sea, es adecuado a lo que se planteaba.

## DESAFÍOS FUTUROS Y PROPUESTAS DE UGT: Mas Europa

**El consenso de los grandes organismos multilaterales** –salvo, por el momento el de la Comisión Europea- **es que van a necesitarse ingentes recursos fiscales para atajar la crisis del COVID en años venideros**. La OCDE no tiene inconveniente en expresar que la austeridad ha pasado a mejor vida. El FMI, algo más comedido, aboga por reivindicar el gasto social y recomendar expansiones fiscales. Van a crecer los déficits y, en consecuencia, van a crecer, a niveles históricamente altos, los volúmenes de endeudamiento público. Y la inflación se encuentra en niveles históricamente bajos desde hace años, incluso bordeando a menudo la deflación.

En segundo lugar, aunque por el momento esto parezca en un segundo plano, previamente a la crisis del COVID ya se había detectado la necesidad de actuar para reconducir a las economías europeas hacia una senda de sostenibilidad medioambiental, a lo que se suman las consecuencias de la transición digital. A ello se añade reparar las consecuencias sociales que en términos de desigualdad y de riesgo para las democracias dejó la gran crisis que empezó en 2009.

**Es un escenario que presagia ingentes necesidades de inversión a varios niveles, también de políticas redistributivas y fortalecimiento de un contrato social inherente**



al funcionamiento de los estados democráticos que, especialmente a raíz de la anterior crisis, quedó significativamente maltrecho.

A ello, la UE se enfrenta con **unas reglas de gobernanza económica que ha tenido que suspender porque de lo contrario abocaban al desastre**, pero que a no ser que se modifiquen, seguirán vigentes. Son unas reglas que prescriben sendas de ajuste fiscal hasta que las ratios de endeudamiento se sitúen en el 60% del PIB. En Francia, Italia, España y Bélgica se prevé que ascienda muy por encima del 100%, mientras incluso en Alemania se estima que se sitúe por encima del 70%. Dada la situación, la aplicación de la gobernanza fiscal en vigor al pia de la letra supone, literalmente, un despropósito. A ello, se añade que el BCE también tiene capacidades limitadas comparado con otros bancos centrales, con lo cual ni la eurozona en conjunto ni sus Estados miembros pueden aplicar las medidas no convencionales de las que otros países sí disponen.

En cuanto a las presentes posiciones políticas dentro de los Estados de la UE, parece que no es posible **un quorum político para darse más margen de maniobra, o cambiar estas normas. Este es posiblemente el principal obstáculo que resolver.**

**UGT en una posición cuyos elementos son ampliamente compartidos con el resto de organizaciones sindicales europeas, que en la Unión Europea deben llevarse a cabo reformas en las siguientes direcciones:**

#### **Política monetaria y financiera**

- Completar la Unión Bancaria con un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo.
- El BCE debe modificar y reequilibrar su mandato, cambiando los Tratados si fuera preciso. El abanico de las nuevas capacidades abarca desde el replanteamiento de la centralidad de la inflación anual, como ha hecho la Fed recientemente, a la inclusión de nuevos objetivos como el pleno empleo y la transición hacia la sostenibilidad medioambiental.

#### **Política fiscal y gobernanza económica**

- Reequilibrar los mecanismos de gobernanza para que todos los desequilibrios excesivos requieran toma de medidas, y no solo aquellos que conducen a políticas contractivas o de compresión salarial. Por ejemplo, hacerlo cuando los superávits comerciales de los países miembro superen un determinado porcentaje del PIB.
- Redefinir la gobernanza europea, incluido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para evitar sus efectos pro-cíclicos actuales, reorientándola hacia la promoción de la convergencia entre países y regiones, e incorporando los objetivos de sostenibilidad medioambiental, reducción desigualdad, de la pobreza y otros



estándares sociales para definir la posición fiscal aceptable para cada país, es decir, atendiendo a un “procedimiento de desequilibrios medioambientales y sociales excesivos.

- Crear un seguro de desempleo y una renta mínima garantizada a nivel europeo que actúen como estabilizadores automáticos.
- Establecer un tesoro europeo, o una situación asimilable permanente que permita emitir deuda respaldada por el presupuesto comunitario.
- Establecer que las decisiones en materia fiscal se adopten por mayoría simple en la UE.
- Fijar un impuesto mínimo para las grandes corporaciones a nivel comunitario del 15% sobre su resultado contable con el fin de evitar la elusión fiscal y la presencia de paraísos fiscales dentro de la unión.
- Hacer que las empresas digitales contribuyan de manera justa al sostenimiento de las sociedades que les permiten su actividad.
- Introducir impuestos paneuropeos para financiar el presupuesto comunitario y fijar que éstos solo puedan establecerse sobre la renta y/o el patrimonio, y tengan carácter progresivo.

### Política industrial y de reequilibrio regional

- Diseñar una política industrial europea que atienda a la existencia de competencia desleal por parte de grandes corporaciones extranjeras; que reposiciones a la UE de manera favorable dentro de las cadenas de valor internacionales y que también tenga en cuenta los desequilibrios regionales dentro de la propia UE.

### Regulación laboral

Europa debe atajar el incremento de la desigualdad y los efectos empobrecedores de la transición medioambiental y digital:

- Debe revertirse la proliferación de las relaciones laborales precarias existentes y descartarse la creación de otras nuevas que profundicen esa tendencia.
- El uso y acceso de a recursos europeos debe aparejarse al fomento de las relaciones laborales justas, que garanticen los derechos de los trabajadores, les proporcionen rendimientos salariales y redunden en ingresos para el sostén de las políticas redistributivas que caracterizan a los estados del bienestar.



- Debe dotarse de un marco institucional que favorezca los puntos anteriormente mencionados, garantizando el cumplimiento de la Carta Social Europea, y el Pilar Europeo de Derechos sociales. Entre otros debe potenciarse la existencia de salarios mínimos justos, la extensión de la negociación colectiva sectorial y la garantía de los derechos sindicales.

UGT considera que el cumplimiento de los anteriores puntos conducirá a una Unión Europea comprometida con los valores que presidieron su fundación: estados democráticos que garantizan los derechos de sus ciudadanos, prósperos y socialmente justos, que librará con éxito el reto de armonizar el desarrollo económico con la sostenibilidad medioambiental, proporcionando un futuro ilusionante y esperanzador para todos sus ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

### Artículos:

- T.R. Torsloz, L.S. VieR y G. Zuckman “The Missing Profit of Nations” (2018) NBER Working Papers 24701. Recurso Web del art.: <https://missingprofits.world/>
- G. Mion, D. Ponattu: “Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions” (2019) Bertelsmann Stiftung
- C. Degrysse “The new European economic governance” (2012). ETUI.
- N. Álvarez, G. Feigl et. al. “Towards a progressive EMU fiscal governance” (2019) ETUI
- R. Al-Kadi, S. Clauwert “Socializing the European Semester?” (2019) ETUI
- IMF (2020) World Economic Outlook, June 2020.
- OECD (2020), OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1
- European Commission (2020): European Economic Forecast. Autumn 2020. i.p. 136

### Documentos y tomas de posición de la Confederación Europea de Sindicatos:

- ETUC Declaration on the COVID-19 Outbreak (10/03/2020)
- ETUC calls for EU and national funding for companies during and after COVID-19 to depend on respect of tax obligations and workers' rights (24/04/2020)
- ETUC Resolution on the EU recovery strategy after the COVID-19 outbreak (22/06/2020)
- ETUC Letter to European Parliament on EU Recovery Plan (22/07/2020)
- ETUC for a sustainable industrial strategy that delivers for people and planet (30/09/2020)



Con esta colección pretendemos ir más allá de una exposición sintética de la materia objeto de atención. En el texto se expone la normativa, el contexto social o económico, o la realidad que enmarcan el tema analizado, junto a la posición y valoración de UGT al respecto. A nuestro entender, es imprescindible quebrar el monopolio ideológico de aquellos que dominan los medios de comunicación, información y análisis, muy sesgado hacia determinados intereses, aportando análisis rigurosos y precisos que aporten otras miradas de la realidad y, consecuentemente, otras conclusiones. Esperamos que al lector le sea útil.