

La condicionalidad en los fondos “Next Generation Europe”

¿Corrigiendo los errores del pasado?

51.41%



23 MARZO 2021

(Nº 22)

**SERVICIO DE
ESTUDIOS**
UGT

CONTENIDO

- Resumen
- Presentación
- ¿Qué se entiende por “condicionalidad”?
 - Ejemplos de uso de condicionalidad.
 - Efectos de los programas con condicionalidad
- La condicionalidad en el reglamento del mecanismo de recuperación y resiliencia
- Las Recomendaciones Específicas por País del semestre europeo
 - Las REP de 2019
 - Las REP de 2020
- Conclusiones

Resumen

La aprobación del programa “Next Generation Europe” (NGEU) lleva aparejada condicionalidad en la distribución de los fondos. La condicionalidad en sí no es algo positivo, pero las instituciones europeas, persiguiendo “no cometer los errores del pasado” han dado forma a una condicionalidad diferente a la que se utilizó durante la anterior crisis. Se busca unos requisitos más adaptables en términos económicos y políticos diseñados por parte de cada estado.

Sin embargo, sigue permaneciendo un proceso de negociación abierto entre Comisión y gobiernos en el que la vuelta a la imposición y la unilateralidad, como en la anterior crisis, podría producirse. UGT muestra las razones por las que esto no sería deseable, prefiriéndose acuerdos socialmente amplios y que apelen a la solidaridad, redistribución y esfuerzo compartido, como ha sido el caso de las medidas adoptadas en la crisis del COVID.

Presentación

La aprobación del programa “Next Generation Europe” (NGEU) en el verano de 2020, que pondrá a disposición de España hasta un total aproximado de 140.000 millones de euros en los próximos siete años, es un indudable éxito político para las instituciones europeas y constituye una marcada diferencia en la respuesta a esta crisis comparada con la aplicación de la austeridad a ultranza, y en palabra de varios representantes de las instituciones de la UE, otros “errores del pasado” que caracterizaron la respuesta a la crisis de los años 2008 a 2013.

Sin embargo, es preciso entender que la liberación de estos fondos está sometida a condicionalidad. **La introducción de condicionalidad fue una cesión durante el proceso negociador de las posiciones iniciales de la Comisión hacia las posturas de los países como Holanda, Dinamarca o Austria, necesaria para lograr la aprobación del NGEU.** La forma en la que esta nueva condicionalidad va a instrumentarse se especificó el pasado 21 de enero de 2021 con la aprobación de la [Regulación para el Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia \(FRR\)](#).

El resultado alcanzado materializa teóricamente una condicionalidad diferente, tanto en procedimiento como en orientación, a la que se utilizó durante la anterior crisis¹. Al desplazarse desde un sistema más anclado en reglas y un conjunto limitado de indicadores numéricos hacia otro basado en fuentes más amplias y cualitativas como las Recomendaciones Específicas por País, **en opinión de UGT el resultado final proporciona unos requisitos más adaptables en términos económicos y políticos que la aplicada durante la Gran Recesión.** Es especialmente relevante el hecho de que **la Comisión** (o “Bruselas”, como suele ser mencionada de manera informal) **no impone una agenda determinada de reformas, sino que estas corresponden a los estados**, lo cual tiene importantes implicaciones en términos de cómo se configuran estas agendas de reformas dentro de cada país.

Este documento pretende acercar a sus lectores a los elementos del debate de la condicionalidad; dar cuenta, resumidamente, de cómo esta condicionalidad se usó en la anterior crisis; establecer las diferencias con la condicionalidad alrededor de la Facilidad de Recuperación y Resiliencia y ver qué actuaciones son coherentes con este nuevo marco. UGT entiende que, en este nuevo marco, la concreción de las reformas queda bajo la responsabilidad de cada país y sus gobiernos.

¹ España aceptó condicionalidad en el Memorando de Entendimiento firmado con la Comisión en el año 2012. Pero también puede entenderse como condicionalidad las presiones realizadas por parte del BCE hasta obtener una reforma constitucional, materializada en la modificación del artículo 135 aprobada en diciembre de 2011.

¿Qué se entiende por “condicionalidad”?

En este documento, el término “condicionalidad” se inscribe en el contexto de los programas de ayuda financiera, rescates o similares a estados, generalmente en dificultades, por parte de otros organismos, habitualmente plurinacionales ².

Aunque van a mencionarse otros ejemplos, se hace hincapié en el caso concreto de la recepción de los fondos incluidos en el programa “Next Generation EU”, es decir, los fondos que la UE libera para sus estados miembros a fin de que se operen las políticas necesarias para contrarrestar los efectos económicos del COVID 19.

La condicionalidad consiste en la adopción, por parte de un estado, de un determinado conjunto de medidas de política económica como contrapartida a la recepción de unos determinados fondos. Este conjunto de medidas está supervisado –en ocasiones incluso diseñado- por el organismo que proporciona los fondos.

Cuando esta **condicionalidad** se liga a la **consecución o mantenimiento de determinados niveles en alguna variable macroeconómica** –por ejemplo, nivel de endeudamiento sobre PIB o de determinada cifra de déficit público- se suele describir como **“condicionalidad macroeconómica.”**

Por otra parte, las medidas de política económica que los estados deben poner en marcha, pueden operar a varios niveles: el recorte del déficit público o la generación de superávit -consolidación fiscal-; actuaciones sectoriales específicas -por ejemplo, reestructuración del sector bancario u horarios comerciales-; o las conocidas de manera genérica como “reformas estructurales” que, a grandes rasgos, modifican el marco institucional y regulatorio en el que operan las empresas y particulares –mercado laboral, pensiones o negociación colectiva, por citar algunas de las más debatidas-.

Ejemplos de uso de condicionalidad

En las últimas décadas, pueden encontrarse varios ejemplos de aplicación de condicionalidad. Muy significativos y ampliamente analizados³ han sido los que se desarrollaron alrededor de los **programas de ayuda financiera operados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial**, especialmente desde los años 80 y 90.

No obstante, a efectos de este documento, el ejemplo de condicionalidad más reciente y relevante se sitúa durante la Gran Recesión: países como Grecia, Irlanda, Portugal, Chipre o España, a condición de recibir fondos del Mecanismo Europeo de Estabilidad

² Hay otros ejemplos de condicionalidad, por ejemplo, la que se aplica en la ejecución de los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión, que afecta a las administraciones territoriales. Una visión sobre esta materia puede encontrarse en M. Jouen (2015) “The macro-economic conditionality, the story of a triple penalty for regions” Policy paper 131. Jacques Delors Institute

³ 1) Ficha técnica: La condicionalidad en el FMI, 06/03/2018 2) N. Serra J Stiglitz et al. “The Washington consensus reconsidered”. Oxford University Press

(MEDE) tuvieron que firmar “Memorandos de Entendimiento” (MoU, en sus siglas en inglés) con la Comisión Europea⁴, aceptando las condiciones de ésta.

Estos memorandos incluían programas de política económica que incluían, entre otras medidas, **fuertes ajustes fiscales y significativas reformas estructurales** en plena recesión.

Como ejemplo se muestra el Punto 31 del Memorando de Entendimiento para el préstamo que recibió España en diciembre de 2012. El texto completo puede encontrarse [aquí](#)⁵.

Punto 31 del Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012:

“En cuanto a las reformas estructurales, las autoridades españolas se han comprometido a llevar a efecto las recomendaciones específicas para España en el contexto del Semestre Europeo. Estas reformas tienen por objeto corregir los desequilibrios macroeconómicos detectados en la revisión en profundidad realizada conforme al **Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos**. En concreto, se recomienda que España: 1) introduzca un sistema tributario acorde con los esfuerzos de consolidación fiscal y más propicio para el crecimiento; 2) reduzca el sesgo inducido por la fiscalidad a favor del endeudamiento y la propiedad de vivienda; 3) lleve a la práctica las reformas del mercado de trabajo; 4) adopte medidas complementarias para aumentar la eficacia de las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo; 5) adopte medidas complementarias para la apertura de los servicios profesionales, reduzca las demoras para obtener licencias y permisos para abrir nuevos negocios y erradique los obstáculos a la actividad empresarial; 6) complete la interconexión de las redes eléctricas y de gas con los países vecinos, y aborde el problema del déficit tarifario en la electricidad de forma global.”

Otra posible condicionalidad fuera de los MoU

Para ser exhaustivos en lo que se refiere a la condicionalidad y cómo se materializó en la anterior crisis, no puede olvidarse que en aquellos momentos se produjeron contactos políticos entre instituciones al más alto nivel, a través de canales no formales o mediante procedimientos no estructurados. En ocasiones, este tipo de interacciones contenían detalles muy específicos sobre programas de política económica, expresados por altos

⁴ La Comisión Europea es la institución cuyo funcionamiento y competencias a escala europea resultan más similares –sin ser idénticos– al de un gobierno nacional. Ostenta el poder ejecutivo, tiene iniciativa legislativa y se ocupa de los asuntos diarios de la Unión. No se trata de una instancia intergubernamental, sino que sus comisarios y funcionarios trabajan para la UE en su conjunto.

⁵ 14946 Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, 10/12/20112, BOE num 296 Pag 84550.

responsables de organismos que tenían gran relevancia en la puesta en marcha de actuaciones que podían aliviar la situación de la economía española.

Como ejemplo de este tipo de interacciones puede citarse [la carta confidencial enviada por Jean Claude Trichet, presidente del Banco Central Europeo en 2011 al entonces presidente del gobierno de España, Jose Luis Rodríguez Zapatero](#), en la cual, según las palabras literales del texto, se estimaba que, entre otras, eran “esenciales las siguientes medidas”:

- a) Reforzar el papel de los acuerdos de negociación colectiva a nivel de empresa, para garantizar la descentralización de las negociaciones salariales.
- b) Modificación de la ley a fin de reducir la posibilidad de que los acuerdos sectoriales (nacionales o regionales) limiten la aplicabilidad de los acuerdos a nivel de empresa.
- c) Abolición las cláusulas de ajuste de inflación.
- d) Explorar “todas las vías posibles” para conseguir la moderación salarial en el sector privado.
- e) Introducción de un nuevo contrato de trabajo excepcional con indemnizaciones por despido muy reducidas, para su aplicación durante un período temporal limitado.
- f) Eliminación de todas las restricciones para la renovación de los contratos temporales durante un período determinado.
- g) Medidas estructurales adicionales de consolidación presupuestaria para el resto de 2011 de más del 0,5 del PIB como mínimo a fin de convencer a los mercados que el objetivo de déficit del 6% para 2011 se alcanzará en cualquier circunstancia.
- h) Introducción de una regla de gasto consistente en limitar el incremento del gasto en tiempos de normalidad a la tasa de crecimiento del PIB tendencial, a menos que se financie por modificaciones de la legislación tributaria.
- i) Aplicación estricta de las normas presupuestarias nacionales para garantizar el control de los presupuestos de las administraciones regionales y locales (incluida la autorización de emisión de deuda de los gobiernos regionales).

En opinión de UGT, es difícil negar, a la vista de lo anterior, que, en la anterior crisis, aparte de lo reconocido por las partes en un MoU, **operó otra condicionalidad difusa o no estructurada, que se expresó en términos muy crudos.**

En este contexto, cabe mencionar una de actuaciones más controvertidas durante la anterior crisis: **la reforma del artículo [135 de la Constitución](#) Española.**

Dicha reforma aplicó varios de los principios mencionados en la carta que se referencia del BCE. Su contenido elevó el rango de las normas que alinean la política fiscal nacional con las reglas de gobernanza económica de la Unión Europea. Como resultado, la política fiscal perdió componente discrecional –aquel que le permite adaptarse las circunstancias económicas o a la orientación de los distintos programas políticos- y adquirió un fuerte determinismo basado en reglas prefijadas y automatismos, disminuyendo su margen de actuación.

A día de hoy, 10 años después y durante el transcurso de otra crisis, **aquellas prácticas se han mostrado no solo inadecuadas, sino contraproducentes, tanto económica como socialmente**. En la actualidad, gana fuerza en el debate económico la idea de que la política fiscal debe alejarse de la instrumentación a [través de reglas impuestas y acercarse más a sistemas basados en orientaciones generales, entre otras reformas](#).

Efectos de los programas con condicionalidad

Queda fuera del alcance de este documento consignar pormenorizadamente todos los estudios que hacen referencia a los efectos de programas que se hayan puesto en marcha sujetos a condicionalidad, así como de todas las medidas que incluyese cada uno de ellos. Con todo, varios trabajos con esta orientación se referencian en las notas a pie de página o en la bibliografía al final.

En términos generales, de las conclusiones más relevantes de los impactos de estos programas condicionados se pueden extraer las siguientes:

- Que la aplicación de políticas fiscales restrictivas durante una recesión acarrea efectos contractivos mucho más fuertes de los inicialmente estimados (menor crecimiento, o mayor decrecimiento, incrementos del paro etc.).
- Que se producen además efectos redistributivos importantes, con un incremento en la desigualdad muy relevante que hace que los efectos de la crisis ganen persistencia.

Particularmente hablando de las “reformas estructurales” (término siempre impreciso, cuya valoración específica dependerá de su concreción exacta), se admite generalmente que:

- Pueden tener importantes efectos redistributivos en contra de las rentas más bajas.
- En muchas ocasiones tienen efectos contractivos, especialmente si se aplican durante los periodos de contracción económica.
- Su efecto neto puede ser positivo, pero, en todo caso, se produce transcurridos varios ejercicios desde su puesta en marcha. Y en términos de crecimiento o de empleo, su impacto es relativamente reducido⁶, cuantificable en fracciones de puntos adicionales de crecimiento⁷ durante un periodo, afectando más al PIB potencial o a la convergencia con el PIB potencial.
- Debido a las circunstancias anteriores, es mejor ponerlas en marcha durante periodos de bonanza.

⁶ FMI: Perspectivas Económicas Mundiales de Octubre de 2019, Capítulo 3: Reavivar el crecimiento en las economías de bajo ingreso y de mercados emergentes: ¿qué papel pueden cumplir las reformas estructurales?

⁷ [Dani Rodrik \(2015\). El espejismo de la reformas estructurales](#) . Project Syndicate

No obstante, estos efectos macroeconómicos no son los únicos. Desde el aspecto político e institucional, la aplicación de los programas de condicionalidad también plantea algunas controversias. La más relevante es **que implica la aceptación por parte de gobiernos democráticamente elegidos de un programa de política económica por parte de un tercero.**

Se apuntan en este sentido dos interrogantes de calado. La primera es cuanta legitimidad tienen las entidades que imponen estos programas, porque, o su respaldo electoral no existe, o es muy indirecto. La segunda deriva de la situación anterior: una operativa democrática liberal presupone la existencia de unos “equilibrios y contrapesos” que no están diseñados para que las instituciones que imponen la condicionalidad se examinen y den cuenta por los efectos de esta. Dicho de otra forma: los gobiernos de los estados democráticos se examinan periódicamente ante sus electores pero no hay un mecanismo directo de entidad similar ante la ciudadanía para, por ejemplo, el FMI o la Comisión Europea⁸.

Aunque ninguno de los trabajos mencionados en este apartado se extiende sobre el análisis de los efectos políticos de la condicionalidad o de los programas que se han puesto en marcha utilizándola, es difícil argumentar que dichos efectos no existan. El lema “**no repetir los errores del pasado**” ha sido reiterado en varias ocasiones por diferentes voces dentro de las instituciones europeas durante el proceso negociador que condujo a la aprobación del Next Generation Euro.

Hasta el momento no ha habido ningún pronunciamiento oficial sobre cuáles fueron concretamente estos “errores del pasado”, lo cual deja el asunto abierto a interpretación, pero en opinión de UGT pueden apuntarse los siguientes:

- En el ámbito de la actuación macroeconómica:
 - Reacción tardía desde las instituciones de política monetaria. EL BCE de hecho llegó a subir los tipos de interés en el año 2011, y aunque las declaraciones de Mario Draghi que acabaron con los ataques especulativos al euro se produjeron en 2012, no se adoptaron políticas monetarias no convencionales hasta el año 2014.
 - Imposición de programas de ajuste fiscal durante los años 2011 y 2012 que provocaron la vuelta a la recesión en varios países de la eurozona.
 - Parejo a este ajuste fiscal, imposición de paquetes de reformas estructurales que afectaban a parcelas importantes del ámbito de actuación de los estados (privatizaciones, reformas laborales, reformas de pensiones), lo que, combinado con los ajustes fiscales,

⁸ A su vez, los mecanismos de control existentes para FMI y Comisión no son análogos. La UE tiene una institucionalidad [mucho más elaborada](#) y existen mecanismos de control por parte del Parlamento Europeo que no se dan para el FMI.

tuvo un efecto muy contractivo en los servicios públicos que caracterizan a los estados del bienestar.

- En el ámbito de la instrumentación política, el principal error puede describirse como la imposición unidireccional, muy poco transparente, sin dialogo con los interlocutores sociales de los estados que generó, aparte del coste social, un fuerte desapego hacia las instituciones en general y las europeas en particular⁹, que muchos analistas vinculan con el auge de movimientos y fuerzas políticas populistas y de extrema derecha.

Así, desde las elecciones europeas de 2014 que condujeron al mandato de Jean Claude Juncker como Presidente de la Comisión, se aprecia un paulatino cambio de orientación tanto en las decisiones políticas como en la comunicación de estas. De nuevo, queda fuera del alcance de este documento el detallarlas, aunque puede mencionarse la proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2018 como un elemento simbólico de esta reorientación. También, como se señalaba anteriormente, la respuesta de todas las instituciones comunitarias a la crisis del COVID-19 ha sido muy distinta a la manera de actuar durante los primeros tiempos de la Gran recesión¹⁰.

En el caso específico de cómo usar la condicionalidad, que es lo que motiva este documento, su diseño alrededor de la Facilidad de Recuperación y Resiliencia (FRR) también, como se ve en el próximo apartado, trata de corregir gran parte de los errores con los que se operó en la anterior crisis.

La condicionalidad en el reglamento del mecanismo de recuperación y resiliencia

El 21 de diciembre de 2020 el Consejo Europeo¹¹ emitió una nota con el texto de [Propuesta de Reglamento para el establecimiento de la Facilidad de Recuperación y Resiliencia](#). **Este es el reglamento que los Estados miembros y las instituciones europeas seguirán para la asignación del grueso de los fondos contenidos en el paquete Next Generation Europe**, así como los mecanismos de condicionalidad, evaluación, liberación de fondos, etc., y supone de facto un marco de gobernanza significativamente distinto que el que se sigue para la asignación y ejecución de los fondos europeos hasta la fecha.

Era necesaria su creación, ya que el marco del Semestre Europeo era insuficiente para gobernar las nuevas relaciones que la puesta en marcha del Next Generation Europe implica entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros,

⁹ Puede consultarse este informe exploratorio del Parlamento Europeo basado en los datos del Eurobarómetro donde, en términos generales todos los indicadores negativos sobre confianza en las instituciones de la UE se deterioran marcadamente durante la crisis.

¹⁰ Para un examen más extenso de la actuación de la UE ante la crisis del COVID, puede consultarse el documento del SEC UGT: [La respuesta europea a la crisis del coronavirus. valoración de UGT](#)

¹¹ El Consejo Europeo es un órgano intergubernamental que está integrado, entre otros cargos, por los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de la UE. Representa el papel de última instancia política y las decisiones se toman por criterios de mayoría que mezclan número de estados y población de estos, aunque para determinados asuntos, por ejemplo, fiscales, es necesaria la unanimidad.

especialmente dado que hay financiación en forma de subvenciones. Este apartado comenta los mecanismos de condicionalidad, pero entra detalladamente en qué [requisitos específicos](#) deben cumplir los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia.

Diferencias más relevantes con el mecanismo de condicionalidad de 2012

Como se ha mencionado anteriormente, la condicionalidad en el año 2012 se sustentaba en la firma de un Memorando de Entendimiento entre los estados que iban a recibir el préstamo y la Comisión Europea. El Reglamento del Mecanismo de FRR altera este mecanismo de la siguiente forma:

1. La Comisión no impone un Memorando de Entendimiento, sino que ahora **cada estado miembro presenta un Plan de Recuperación y Resiliencia nacional que debe ir acompañado de una previsión de reformas por parte del propio estado**. Estos planes, no obstante, **deben ser aprobados por la Comisión** en primera instancia.
2. **Los recursos tomados del mecanismo deben destinarse a estas seis finalidades:**
 - transición verde;
 - transformación digital;
 - crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluida la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado único que funcione bien con pequeñas y medianas empresas (PYME) sólidas;
 - cohesión social y territorial;
 - la salud y la resiliencia económica, social e institucional, incluso con miras a aumentar la capacidad de reacción y la preparación ante crisis;
 - políticas para la próxima generación, niños y jóvenes, incluida la educación y las habilidades.
3. **La obligatoriedad de adoptar “reformas estructurales” sigue explícita y patente**, pero además de las medidas para fortalecer la competitividad, el potencial de crecimiento y las finanzas públicas sostenibles, **ahora también deben abordarse reformas basadas en la solidaridad, la integración, la justicia social y una distribución equitativa de la riqueza**. Se mencionan también el objetivo de la **creación de empleo de calidad, el crecimiento sostenible, asegurando la igualdad, y el acceso a la protección social**.
4. En el sentido del párrafo anterior, y como resultado de varios cambios que se han instrumentado en los procesos de gobernanza económica de la UE, y que se agrupan bajo el nombre de **Semestre Europeo**, la base en la que se sustenta la recomendación de qué tipo de reformas son necesarias ha cambiado desde

2012. El conjunto se expande desde los **14 Indicadores de Desequilibrios Macroeconómicos** y sus umbrales de referencia a las **Recomendaciones Específicas por País**, que constituye una base cualitativa, no puramente cuantitativa, y toma en cuenta un abanico mucho más [amplio de información](#), por ejemplo, explícitamente debe tenerse en cuenta el cuadro de mando ligado al [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#). Así puede concluirse que **se pasa de un marco basado en parámetros y reglas** con una aplicación casi automática a otro que **permite una gobernanza menos rígida, modulada conforme a un conjunto de información más amplio**.

Cuadro de mando del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos

1. **Promedio de los 3 últimos años del saldo de la Balanza por Cuenta Corriente** como porcentaje del PIB, con umbrales de + 6% y -4%.
2. **Posición Inversora Neta Internacional** como porcentaje del PIB, con un umbral de -35%.
3. **Variación porcentual de los 5 últimos años de la cuota de mercado de las exportaciones** medidas en valor, con un umbral de -6%.
4. **Variación porcentual en los últimos años del Coste Laboral Unitario nominal**, con umbrales del + 9% para los países de la zona del euro y del + 12% para los países no pertenecientes a la zona del euro.
5. **Variación porcentual en los tres últimos años los Tipos de Cambio Efectivos Reales basados en los deflatores del IAPC / IPC**, en relación con otros 41 países industriales, con umbrales de - / + 5% para los países de la zona del euro y - / + 11% para los países no pertenecientes a la zona del euro.
6. **Deuda del sector privado (consolidada) en porcentaje del PIB** con un umbral del 133%.
7. **Flujo de crédito del sector privado en porcentaje del PIB** con un umbral del 14%
8. **Variaciones interanuales de los precios de la vivienda** en relación con un deflactor del consumo de Eurostat, con un umbral del 6%.
9. **Deuda del total de las Administraciones Publicas en porcentaje del PIB** con un umbral del 60%.
10. **Media móvil de los últimos tres años de la tasa de desempleo**, con un umbral del 10%.
11. **Variaciones interanuales de los pasivos totales del sector financiero**, con un umbral del 16,5%.
12. **Cambio en los últimos 3 años en puntos porcentuales de la tasa de actividad**, con un umbral del -0,2%.
13. **Cambio en los últimos 3 años en puntos porcentuales de la tasa de paro de larga duración**, con un umbral del + 0,5%.
14. **Cambio en los últimos 3 años en puntos**

5. Los estados informarán de la consecución de los hitos y objetivos contenidos en sus planes dos veces al año. Complementariamente, **la Comisión elaborará un nuevo grupo de indicadores que midan el estado de consecución de los objetivos de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia**.

6. Aunque el Consejo tiene potestad de bloquear la liberación de fondos a un estado miembro, esta decisión tiene que tomarse por mayoría cualificada inversa, lo cual **triplica necesidad de votos respecto a una mayoría cualificada ordinaria**, para constituir una minoría de bloqueo.

En conclusión,

En primer lugar, cabe destacar que el reglamento no entra, como es lógico, en las instancias de comunicación informales y canales extraoficiales que siempre existirán entre los organismos de la UE y los gobiernos de los estados miembros, y que tuvieron tanta relevancia en la anterior crisis, como se ha mostrado. Siempre existirá lugar para que los planes de reformas que presentan los países pretendan ser “orientados” hacia determinadas actuaciones específicas mediante la actuación informal de las instituciones europeas o sus representantes. Lo cual implica que, por parte de los gobiernos nacionales, también siempre cabe la apelación a “exigencias de Bruselas” sobre qué tipo de reformas se presentan para su aprobación.

Sin embargo, esto entraría en contradicción con los mensajes transmitidos desde las instancias políticas europeas, y con la narrativa que insiste en “no repetir los errores del pasado”. La condicionalidad que plantea el Reglamento del FRR supera la dinámica de indicadores, umbrales y reglas de aplicación automática. En ese sentido, **se abre a un diagnóstico de la situación económica más amplio y más cualitativo. Se incrementa la participación de los estados miembros y dificulta el bloqueo de los fondos en el Consejo.** Aunque la **condicionalidad aún existe**, claramente tiene una vocación que permite **mayor flexibilidad, a los estados miembros para adaptarla a sus circunstancias, tanto economías como políticas.** Sobre el papel es una concepción totalmente contraria a la imposición unilateral de reformas que caracterizó a la respuesta a la Gran Recesión.

La interpretación de UGT, conforme a la práctica reciente de las instituciones de la UE, es que **el marco de condicionalidad no pretende imponer medidas concretas, detalladas y específicas a cada estado miembro, sino que estas deben plantearse bajo el marco de las Recomendaciones Específicas por País, y que dan lugar a un margen muy amplio de actuaciones**, como se muestra en el siguiente apartado. En este sentido, consideramos que, en este nuevo contexto, no tiene cabida la imposición de medidas o políticas concretas, sino que el paquete de actuaciones que propongan los gobiernos deberá examinarse en función de su capacidad para lograr los objetivos genéricos planteados en las Recomendaciones.

Las Recomendaciones Específicas por País del 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.

Se instrumenta mediante la **remisión de información y recomendaciones de política económica y especialmente fiscal.**

Esta información se recoge en **tres grandes procesos llamados “Paquetes”**, a lo largo de un calendario que se desarrolla de noviembre a junio. Los **interlocutores** en los procesos del Semestre son la **Comisión** y los **estados miembros** (EM).

El resultado final del Semestre se plasma en las **Recomendaciones Específicas por País** (**REP** o **CSR** por sus siglas en inglés), que se aprueban en junio, correspondiendo a los estados miembros aplicar las políticas para desarrollarlas.

Las REP son **redactadas por la Comisión**, pero deben ser aprobadas por el Consejo, que las adopta y las transforma en una **recomendación del Consejo**. Como todas las recomendaciones del Consejo, **no son legalmente vinculantes**.

Las **REP** se elaboran teniendo en cuenta los informes pertenecientes a las diferentes fases del Semestre, siendo los más relevantes el **Informe País**, con mención especial al anexo D donde se recomiendan unas **Prioridades de Inversión, Programa Nacional de Reformas, Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento** y, en su caso, los documentos correspondientes a si el EM se estaba en alguna de las partes del **Procedimiento de Déficit Excesivo**.

El formato de las **REP** es un documento de unas **diez páginas** de extensión con **dos partes** diferenciadas:

1. Los **considerandos**, que resumen los principales análisis y conclusiones de todos los informes citados en el párrafo anterior y que constituyen el **diagnóstico que sustenta de las recomendaciones**
2. Las **recomendaciones** propiamente dichas que se expresan **cada una en un párrafo hasta un número de máximo de 4**. La recomendación número 1 suele referirse en exclusiva a la convergencia con los niveles de endeudamiento y déficit que se hayan establecido para ese país en las fases previas del semestre. Las otras tres recomendaciones son las que tratan de los problemas más relevantes a solucionar. A grandes rasgos, la segunda suele orientarse hacia aspectos del mercado laboral y las prioridades del gasto público. La tercera suele referirse a cuestiones del lado de la oferta y la inversión, y la cuarta al ámbito de lo administrativo.

Las REP han experimentado también cambios desde su inicio. Especialmente han sido relevantes los que se han ido operando desde la salida de la Gran Recesión, marcada por el mandato de la **Comisión Juncker** (2014-2019).

Durante ese período, la Comisión se convirtió en garante de la participación de los interlocutores sociales en los procesos del Semestre. Primero, porque estos son incluidos en las consultas para elaborar el Informe País¹²; segundo, porque la Comisión

¹² El Informe País se publica anualmente hacia principios de marzo. Destaca para cada Estado la situación económica y previsiones; los avances en la implementación de las REP de ejercicios anteriores y las prioridades de reforma que el país necesita respaldar. También cubre políticas sectoriales como los indicadores del cuadro de mando del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Los informes también están destinados a proporcionar a los estados miembros y a la Comisión la base para el diagnóstico de su situación y, consecuentemente, la preparación de los Programas Nacionales de Reformas. En estos

evalúa el grado en que cada gobierno de los estados miembros implica a los agentes sociales en la confección del Programa Nacional de Reformas.

Por otra parte, la proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2018 y de las Prioridades de Inversión en 2019 introdujo cambios sustanciales en el Informe País que han enriquecido el conjunto de información con el que se diagnostican el estado de cada país y se elaboran las REP.

Según el reglamento del RFF **las REP de 2019 y 2020, que se muestran a continuación, son las que servirán de base a las reformas que los países deben consignar cuando se presenten los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia.**

Las REP de 2019

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 0,9 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Tomar medidas destinadas a fortalecer los marcos, presupuestario y de contratación pública, en todos los niveles de gobierno. Preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Destinar los ingresos extraordinarios a acelerar la reducción de la ratio de deuda pública.
2. Garantizar que los servicios sociales y de empleo sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo. Favorecer la transición hacia los contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación. Mejorar el apoyo a las familias y resolver el problema de las deficiencias en la cobertura del sistema nacional de asistencia al desempleo y en los regímenes autonómicos de renta mínima. Reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.
3. Centrar la política económica de inversión en el fomento de la innovación; en la eficiencia energética y en el uso de los recursos; en la mejora de las infraestructuras ferroviarias para el transporte de mercancías; y en la ampliación de las interconexiones energéticas con el resto de la Unión, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Mejorar la eficacia de las políticas de apoyo a la investigación y la innovación.
4. Avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado velando por que, a todos los niveles de gobierno, las normas por las que se rigen el acceso a las actividades económicas y su ejercicio —en particular en el caso de los servicios— sean coherentes con los principios de dicha Ley, y mejorando la cooperación entre las Administraciones.

aspectos, el Informe País de la Comisión es semejante a otros elaborados por organismos internacionales multilaterales, como el Artículo IV del FMI o el Estudio Económico de la OCDE.

Las REP de 2020

1. En consonancia con la cláusula general de salvaguardia, combatir eficazmente la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.
2. Respalda el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones. Reforzar la protección por desempleo, especialmente para los trabajadores atípicos. Mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como el acceso al aprendizaje digital.
3. Asegurar la aplicación efectiva de las medidas encaminadas a proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores autónomos, particularmente evitando retrasos en los pagos. Anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible.
4. Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente.

Conclusiones

Ni la condicionalidad en sí, ni los programas generalmente aplicados bajo condicionalidad, han logrado hasta ahora resultados que avalen su utilización genérica. Es preciso examinar de qué tipo de condicionalidad se está hablando y qué políticas concretas se aplican. Lo mismo debe hacerse con las llamadas “reformas estructurales”, término difuso que se ha utilizado en los paquetes condicionados, y que han supuesto la aplicación sistemática de una determinada opción de política económica. Del análisis empírico del impacto de esas reformas estructurales implementadas, se puede extraer que, aunque pueden tener un efecto neto positivo, este se produciría pasado un plazo de tiempo significativo desde su puesta en marcha, pueden conllevar un efecto contractivo y muchas poseen un efecto redistributivo en contra de las rentas bajas; su impacto expansivo es muy limitado, y es recomendable ponerlas en marcha en momentos altos del ciclo.

1. **En concreto, lo sucedido en la última crisis constituye un ejemplo de malas prácticas que no puede volver a repetirse, ni siquiera parcialmente.** La condicionalidad aplicada por las instituciones comunitarias en 2010 y 2012 obligó

a ajustes fiscales que fueron directamente responsables de la prolongación de la crisis, y que, combinados con aquellas reformas estructurales que afectaron al mercado laboral, a las pensiones y a los servicios públicos, condujeron a un empeoramiento de la situación económica y social en aquellos países donde se aplicó (entre ellos, España). Aparte del contenido económico de las medidas, abundó el uso de canales opacos, presionando más allá del reparto competencial consagrado en las leyes, a espaldas de los parlamentos nacionales o de la UE. Todo ello generó, además, un grado de desafección ciudadana con el proyecto europeo que supuso un caldo de cultivo propicio para el auge de movimientos políticos de populistas y de extrema derecha.

2. **La condicionalidad adscrita a los fondos europeos Next Generation Europe es, en teoría, muy diferente a la aplicada en 2012**, enmarcada en un contexto general de corregir esos errores cometidos en la anterior crisis. Desaparece, por el momento, el ajuste fiscal; la Comisión no impone un conjunto de medidas concretas, sino que estas son decididas por los estados miembros; se pasa de un sistema basado en los indicadores de desequilibrios macroeconómicos a otro basado en el Informe País, de base más amplia y cualitativa, dando como resultado unas Recomendaciones Específicas por País que no contienen medidas concretas sino orientaciones para la política económica. Esta nueva orientación debe sustanciarse en la práctica, lo que en primer término significa que, a fin de dotar de credibilidad a este nuevo enfoque, debería orillarse toda tentación de imponer, por canales formales o informales, un nuevo paquete de ajustes o reformas que conduzcan en último término a la aplicación de medidas similares a las que entonces se pretendieron. **Dicho más claramente: las reformas concretas que se realicen en el sistema de pensiones para mejorar su sostenibilidad, o en el mercado laboral para reducir la temporalidad (por citar dos objetivos mencionados expresamente por la Comisión Europea en sus Recomendaciones), son responsabilidad de los gobiernos nacionales, y desde Europa no puede imponerse ninguna medida o política específica para ello.** La credibilidad de la Unión Europea vuelve a estar en juego, con el antecedente del descrédito acumulado de 2010 a 2013.
3. En opinión de UGT, en este contexto, y aun asumiendo que la relación por canales no formales y las negociaciones entre Comisión y estados miembros se producen, **el nuevo marco de condicionalidad del que se ha dotado a los Fondos Next Generation Europe no permite, es más, evita explícitamente, la imposición desde las instituciones europeas de una agenda de políticas concreta.** En este sentido, la apelación por parte de los gobiernos a que “Bruselas exige” una actuación determinada no tiene fundamento literal. Precisamente, todos los cambios en la gobernanza del proceso apuntan en la dirección contraria: una plasmación individual de las políticas a aplicar por parte de los estados dentro de unas recomendaciones generales. Tampoco, por otro lado, parece tener sentido que un marco (teóricamente) diseñado “para evitar los errores del pasado” acabara produciendo las mismas recomendaciones que hoy se consideran erróneas en una parte muy significativa.

4. **La nueva condicionalidad prima la negociación frente a la imposición, y la consecución del objetivo frente a la aplicación de una medida concreta.** En este sentido, las menciones a programas de política económica con amplio respaldo social, que se sientan como propios por las sociedades que los ponen en práctica son recurrentes en los discursos de la Comisión desde la salida de la crisis. Además, esta manera de proceder, reforzando los mensajes que apelan a la solidaridad, la reducción de desigualdades y la fuerza del proyecto común, se ha revelado muy eficaz en el caso de España durante la crisis del COVID. A la hora de diseñar políticas transversales cuya puesta en marcha va a dilatarse a lo largo del tiempo, el diálogo social debe tener un papel protagonista, como mecanismo privilegiado para generar consensos amplios y compromisos que se aceptan voluntariamente y se refrendan de forma pública y transparente. Este proceso obtiene resultados más eficientes que aquellas medidas originadas en instancias opacas, sin atribución de autoría o responsabilidad e introducidas mediante presiones.

Esta colección nace con la voluntad, bien de aportar soluciones o herramientas útiles para el mundo del trabajo, o bien de efectuar un análisis de no excesiva enjundia, pero si con el rigor y claridad que precisa el objeto de estudio. *Análisis y Contextos* pretende atender las necesidades de muy diversa índole –jurídica, económica, social, etc.– que pueden surgir en el ámbito del mundo social, siempre desde una perspectiva práctica a fin de servir a la mayoría

51.41%

UGT

