

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo
Universitat de Barcelona

En el año 2020 la actividad de la Unión Europea (UE) ha estado limitada y condicionada por los efectos que la pandemia de la Covid-19 ha producido, y continúa produciendo, en el ámbito sanitario, humanitario, económico y social. Ello ha conducido a una profunda renovación de los instrumentos presupuestarios de la UE, que se han recogido en el Marco Financiero Plurianual (MFP) que ha de regir los destinos del presupuesto durante el septenio 2021-2027 aprobado en diciembre. Adicionalmente, este curso también se ha subordinado a la negociación de la UE con el Reino Unido del acuerdo que enmarque las relaciones entre ambos, una vez efectuada, el 31 de enero de 2020, la retirada del Reino Unido.

1.- La pandemia de la Covid-19, toma carta de naturaleza en España a principios del mes de marzo, con el inicio del estado de alarma. Con anterioridad, el surgimiento de casos en la ciudad china de Wuhan y el posterior desarrollo de la epidemia en Italia eran observados con preocupación, pero con una cierta distancia. Es el 12 de marzo, cuando el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) señala la necesidad de adoptar de forma inmediata medidas de contención. Al día siguiente la Comisión publicaba una comunicación definiendo su respuesta económica para hacer frente al brote de Covid-1, y el 14 de marzo se decretaba el estado de alarma en España (COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020).

En la comunicación de la Comisión se trazaba una primera respuesta económica y se exponían de forma general las medidas que debían adoptarse desde las instancias europeas para atemperar las consecuencias de la crisis que se vislumbraba. Se previeron actuaciones que dieran una primera respuesta a mejorar el funcionamiento del mercado interior en relación con el transporte y el acceso a los suministros médicos necesarios para el tratamiento de la pandemia y se concretaron instrumentos, normativos y financieros para intentar atenuar el impacto en la economía de los Estados miembros.

Entre las primeras reacciones adoptadas por los Estados miembros ante el avance de la pandemia fue cerrar las fronteras para contener la epidemia. La Comisión adoptó acciones para intentar garantizar, en la medida de lo posible, el funcionamiento y la integridad del mercado interior. La idea principal consistía en diseñar unas pautas de comportamiento que compaginaran la protección de la salud pública con la preservación de la libre circulación de mercancías y de personas para no debilitar más la actividad económica. Así, en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo se especifica un conjunto de criterios y directrices

para regular el funcionamiento del transporte de bienes y servicios (Comunicación 2020/C 86 I/01) instando a mantener las cadenas de suministro para evitar el desabastecimiento de los bienes considerados esenciales y en la Comunicación de 26 de marzo se invita a los Estados a desarrollar un conjunto de medidas operativas de diverso tipo para facilitar el transporte aéreo de mercancías (Comunicación 2020/C 100 I/01).

Respecto a la libre circulación de trabajadores a Comisión también adoptó una Comunicación, publicada el 30 de marzo (Comunicación de la Comisión 2020/C 102 I/03) donde instaba a los Estados miembros a cumplir unas pautas de comportamiento para permitir el ejercicio de la libre circulación de trabajadores en sentido amplio, es decir, aplicables no solo a aquellos que ejercen una actividad económica por cuenta ajena, sino también a los trabajadores por cuenta propia, que en puridad se incluyen en el ámbito de aplicación del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, y siempre que se dedicasen a una actividad calificada como crítica. Entre éstos se incluían a tanto a los profesionales de la salud y de los sectores farmacéutico y sanitario como los trabajadores del sector transporte, incluyendo personal que desarrolla sus actividades en el sector alimentario o profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones.

Desde la vertiente más amplia de la libre circulación de personas, referente al derecho de desplazamiento, estancia y residencia en el seno del espacio Schengen, la situación ha sido, y es, diferente. Las circunstancias excepcionales ocasionadas por el crecimiento exponencial de las infecciones en los países europeos han ocasionado restricciones a la libre circulación de personas con la finalidad de proteger la salud pública, y entre estas medidas restrictivas se incluye la reinstauración de los controles fronterizos internos.

2.- La Unión Europea, al inicio de la pandemia, adoptó una serie de iniciativas en apoyo de las acciones adoptadas por las autoridades estatales que permitían que éstas tuvieran más margen de maniobra para luchar contra las consecuencias de la pandemia.

En primer lugar, y en el ámbito de las normas sobre libre competencia, se facultó a las autoridades estatales competentes a conceder asistencia urgente, con carácter temporal, a las empresas que, sin intervención, estarían condenadas a su desaparición, mediante préstamos y garantías, que satisfagan las necesidades operativas, durante un plazo de tiempo limitado. A tal efecto, la Comisión adoptó una Comunicación, el 19 de marzo, instaurando un Marco Temporal de medidas de ayuda estatales dirigidas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia de la Covid-19 (Comunicación 2020/C 91 I/01), mediante la cual se autorizaba que los Estados desarrollasen una tipología de ayudas que abarcan desde subvenciones directas y ventajas fiscales, limitadas a una determinada cantidad, hasta la concesión de seguros de créditos a la exportación a corto plazo y el otorgamiento de garantías públicas a los préstamos concedidos a las empresas. Este marco ha sido revisado en varias ocasiones.

En una modificación inicial, el 3 de abril, la Comisión Europea incorporó nuevas medidas, incluyendo ayudas destinadas a acelerar la investigación, el ensayo y la producción de productos relacionados con la Covid-19, proteger el empleo y seguir respaldando la economía durante la crisis. La segunda revisión se produjo el 8 de mayo, con la voluntad de ampliar el ámbito de aplicación y facilitar el acceso al capital y la liquidez a las empresas afectadas por la crisis proporcionando los criterios según los cuales las autoridades estatales pueden apoyar a los agentes económicos inyectando capital. Finalmente, el 29 de junio se efectuó una tercera alteración del marco temporal, mediante la cual se ampliaba la concesión de ayudas estatales a las microempresas y las pequeñas empresas (menos de 50 trabajadores y con facturación anual inferior a los 10 millones de euros), así como a las denominadas empresas emergentes de carácter innovador. Inicialmente el Marco temporal debía expirar el 31 de diciembre de 2020, salvo en el caso de las medidas de recapitalización, que podían concederse hasta el 30 de junio de 2021. Ahora bien, la prolongación de la precaria situación sanitaria y el agravamiento de las crisis económica y social ha provocado que la Comisión haya propuesto ampliar las ayudas y prorrogarlas hasta el 31 de junio de 2021.

En segundo lugar, el Banco Central Europeo (BCE) propuso, al inicio de la pandemia, un programa de compra de deuda, tanto pública como corporativa, de los países miembros. En efecto, el BCE adoptó, el 24 de marzo, la Decisión 2020/440 mediante la cual se aprobaba un programa temporal de compras de activos de los Estados afectados por la pandemia, conocido como PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme). Inicialmente el PEPP autorizaba a los Bancos Centrales de la eurozona la compra de activos por un valor máximo de 750.000 millones de euros, durante un tiempo limitado que, inicialmente, finalizaba en el año 2020. Con posterioridad en sus reuniones de 4 de junio y 10 de diciembre, el Consejo de Gobierno del BCE amplió la cantidad inicial en 1.100.000 millones (600.000 millones en junio y 500.000 millones en diciembre) elevando la suma total de la acción hasta los 1.850 millones de euros, y retardando hasta el 30 de marzo de 2022, el horizonte temporal de la compra. De todas formas, la cifra es aproximada dado que el Consejo de Gobierno ha dejado la puerta abierta a continuar efectuando adquisiciones “hasta que considere que la fase de crisis del coronavirus ha terminado”.

En este contexto también cabe mencionar la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los países que integran la Unión Económica y Monetaria (UEM), como es conocido, están sujetos al cumplimiento de una rígida disciplina presupuestaria determinada por unos umbrales de referencia consistentes en mantener un déficit público no superior al 3% y un porcentaje de deuda pública inferior al 60% del Producto Interior Bruto (PIB). Para garantizar de forma efectiva el mantenimiento de estos parámetros se articuló el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). La experiencia adquirida durante la gestión de la crisis económica y financiera aconsejaron, en 2011, la adaptación del PEC, y entre las medidas incluidas se introdujo una cláusula de salvaguardia cuya invocación permitiera suspender transitoriamente su aplicación y autorizar un endeudamiento estatal superior.

3.- Entre los instrumentos financieros aprobados inicialmente por la UE se subraya el denominado El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (the temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) cuyo Reglamento fue aprobado por el Consejo el 19 de mayo (Reglamento 2020/679). La finalidad de SURE es ayudar a financiar la respuesta a las perturbaciones económicas sufridas como consecuencia de la pandemia y se centra, fundamentalmente, en las destinadas a apoyar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares encaminadas a proteger a los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena (como, por ejemplo, los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)) y, accesoriamente, a sufragar algunas medidas relacionadas con la salud, en particular, en el lugar de trabajo.

El importe máximo de la asistencia financiera prevista es de 100.000 millones de euros destinados a la concesión de préstamos. El Consejo ha concedido ayuda a 17 países por una cuantía de 87.900 millones de euros. En el caso español, el préstamo asignado es de 21.300 millones, con un plazo de vencimiento máximo de 15 años, la disponibilidad de la ayuda concedida será de 18 meses y se realizará en un máximo de diez tramos. De hecho, a finales de octubre se desembolsó el primero por un valor de 6.000 millones de euros y a mediados de noviembre el segundo por 4.000 millones de euros.

La novedad de esta iniciativa reside en la forma de financiación del SURE, dado que el Consejo faculta a la Comisión para que, en nombre de la UE, contraiga préstamos en los mercados internacionales o con entidades financieras. En puridad, la novedad reside en el volumen de deuda solicitado, ya que la UE habitualmente requiere financiación en los mercados de capitales, si bien las cantidades demandadas son mucho más moderadas.

El pasivo derivado de estos préstamos cuenta con unas garantías suplementarias de los Estados por valor del 25% de los préstamos que se concedan en consonancia con su cuota respectiva en la RNB de la Unión. En efecto, para proteger la solvencia y la calificación crediticia de la UE, el dinero recaudado mediante la emisión de bonos está garantizado no sólo por el llamado “margen de maniobra” del presupuesto de la UE (es decir, los recursos adicionales que la Comisión puede solicitar de los países miembros para atender sus deudas, principal e intereses, en caso de incumplimiento de un deudor), sino también por 25.000 millones de euros adicionales en garantías irrevocables directas de países miembros. En este sentido, y en el contexto del SURE, la Comisión Europea realizó, el 21 de octubre, dos emisiones de bonos por valor de 17.000 millones de euros, el primero por 10.000 millones de euros con vencimiento en octubre de 2030 y el segundo de 7.000 millones de euros a reembolsar en 2040.

4.- El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) también se ha dirigido al apoyo y refuerzo de la estabilidad financiera de los miembros de la Eurozona. El MEDE es una organización internacional, con sede en Luxemburgo, creada mediante un Tratado entre los Estados de la Eurozona, en el año 2012. Desde el 1 de julio de 2013 se ha convertido en la única instancia del entorno de la UE

que concede asistencia financiera a los países de la UEM con dificultades para capitalizarse autónomamente.

El diseño y las características de la ayuda fueron acordados en la reunión del Eurogrupo celebrada el 8 de mayo y fueron implementados por el Consejo de Gobernadores del MEDE. En este sentido el tipo de intervención elegido consiste en la concesión de préstamos con carácter preventivo, para garantizar su financiación. El Tratado MEDE prevé dos tipos de modalidades, las líneas de crédito precautorias condicionadas, que pueden ser utilizadas por Estados miembros que tienen una economía saneada y respetan los criterios del PEC, y las líneas de crédito con condicionalidad reforzada, si el Estado no satisface con los criterios en su totalidad, pero su economía se puede considerar saneada.

En relación con la crisis actual se ha optado por la segunda modalidad. El volumen del ayuda previsto comprendería, inicialmente, una suma equivalente al 2% del PIB del Estado en 2019, aproximadamente 240.000 millones de euros, de los cuales aproximadamente 25.000 millones serían los destinados a España, aunque se podría ajustar en función de la gravedad de la pandemia y de sus consecuencias económicas. El período para solicitar la línea de crédito finaliza en diciembre de 2022, y como todo crédito deberá devolverse, en un plazo determinado, con un término máximo de 10 años, a un tipo de interés bonificado, inferior al fijado en el mercado.

Este instrumento se constituye con un carácter finalista y está dirigido a ayudar a sufragar los gastos en atención médica de los servicios de salud y las respuestas relativas a la prevención y tratamiento dirigidas a frenar las consecuencias de la pandemia, que se hayan producido a partir del mes de febrero de 2020.

5.- El instrumento financiero más importante adoptado por las instituciones de la UE es Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE) conocido como “Next Generation EU” que fue definitivamente aprobado el 14 de diciembre mediante el Reglamento del Consejo 2020/2094. El IRUE tiene asignados 750.000 millones de euros de los cuales 390.000 millones corresponden a ayudas no reembolsables y 360.000 millones dedicados a préstamos.

El modo de funcionamiento implica que el Consejo autorizará a la Comisión a contraer empréstitos en nombre de la Unión. Los ingresos se transferirán a un repertorio de programas de conformidad con el IRUE. De entre éstos, el mejor dotado es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que ha sido finalmente aprobado, el 12 de febrero de 2021, por el Parlamento Europeo y el Consejo (Reglamento 2021/241). El MRR contará con 672.500 millones de euros, todo el montante destinado a los préstamos y 312.500 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables. De las cuales, el 70% serán comprometidas durante los años 2021 y 2022, mientras que el 30% restante se deberán comprometer, en su totalidad, durante el año 2023, teniendo en cuenta una clave de reparto ajustada a la pérdida de PIB real durante los años 2020 y 2021.

6.- La aprobación del IRUE se encuentra estrechamente vinculada con el Marco Financiero Plurianual (MFP) para los años 2021-2027 que fue aprobado por el Consejo el 17 de diciembre y entró en vigor el 1 de enero de 2021 (Reglamento del Consejo 2020/2093), y con la Decisión sobre el sistema de recursos propios que adoptada por el Consejo el 14 de diciembre de 2020 y entrará en vigor una vez se hayan cumplimentado las exigencias previstas en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros (Decisión del Consejo 2020/2053).

El MFP expresa el flujo de recursos financieros que será preciso para hacer frente al gasto previsto durante un período de años, establece el monto total de los recursos utilizables durante el período, así como las cantidades máximas disponibles para asignar anualmente a las políticas generales, la distribución de las obligaciones asumidas por los Estados y la preasignación de los fondos para los principales programas de gasto.

La facultad conferida a la Comisión para contraer empréstitos está claramente limitada en cuanto a su magnitud, duración y alcance y se encuentra estrechamente vinculada al MFP. La Decisión sobre recursos propios que rige la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027, establece nuevas fuentes de financiación. También permite que la Comisión pueda contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de 750.000 millones de euros, la mayor parte de los cuales se concentrarán en el período 2021-2024, con la única finalidad de hacer frente a la crisis de la Covid-19, y con un horizonte temporal muy delimitado. La capacidad de endeudamiento neto de la Comisión cesará, a más tardar, a finales de 2026, para poder empezar a amortizar dentro del horizonte temporal del MFP. Los fondos recaudados se reembolsarán después de 2027 y, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2058, con los ingresos de los futuros presupuestos de la UE.

7.- Conviene ahora dedicar unas líneas a la actuación de la UE en materia de salud pública, si bien el ámbito competencial de la UE es marginal. En este sentido existen diversas actuaciones realizadas por la Comisión que incluye desde la compra centralizada de pruebas de diagnósticos y otros instrumentos de control hasta la adquisición centralizada de vacunas para combatir la Covid-19. En este sentido, la Comisión puso en marcha un procedimiento de adquisición conjunta con los Estados miembros, para suministros de laboratorio. Asimismo, el 18 de junio la Comisión aprobó una Decisión incluyendo el acuerdo con los Estados miembros sobre la adquisición de vacunas Covid-19 en nombre de éstos (Decisión C (2020) 4192 final). Según éste, la Comisión tiene el mandato de celebrar, en nombre de los Estados miembros participantes, acuerdos de compra anticipada con los fabricantes de vacunas con el objetivo de adquirir vacunas para combatir la pandemia de la Covid-19 a nivel de la Unión. La financiación de la compra se realiza mediante la activación de un instrumento de asistencia urgente (Reglamento del Consejo 2020/521 de 14 de abril de 2020) para permitir financiar los gastos necesarios para hacer frente a la pandemia de Covid-19 durante el período comprendido entre el 1 de febrero de 2020 y el 31 de enero de 2022.

La finalidad de esta compra agregada consistía en forjar acuerdos con productores individuales de vacunas en nombre de los países de la UE. Una vez disponibles y autorizadas a nivel de la UE, todos los Estados miembros deberían tener acceso a las vacunas simultáneamente y la distribución se realiza per cápita para garantizar un acceso equitativo.

8.— El 31 de enero de 2020 el Reino Unido se retiró de la UE y dejó de ser un estado miembro de la UE. El acuerdo de estableciendo las condiciones de la retirada preveía un período transitorio desde el 1 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre del mismo año. Durante este período la normativa de la UE se ha seguido aplicando de forma efectiva en el Reino Unido.

La Unión Europea y el Reino Unido concertaron, el 24 de diciembre de 2020, el marco que regirá sus relaciones a partir del 1 de enero de 2021. Esta relación se sustenta sobre el Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACyC), donde no participan los Estados miembros y se acompaña de dos acuerdos suplementarios: el relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y protección de información clasificada y un Acuerdo sobre cooperación nuclear. El ACyC excluye expresamente a Gibraltar, que será objeto de un acuerdo posterior. En este sentido, España ha alcanzado con el Reino Unido un entendimiento acerca de elementos fundamentales de la futura relación entre la Unión Europea y el Reino Unido en lo que respecta a Gibraltar, con el fin de que sirva de base para la elaboración de las directrices de negociación de la UE.

El ACyC, consta de más de 1240 páginas incluyendo de anexos y protocolos, y acompañadas de varias declaraciones conjuntas de contenido político sobre diversos ámbitos. El Acuerdo se sistematiza en varias partes, en la primera se desarrollan las disposiciones generales y el marco institucional. En la segunda titulada comercio, transporte, pesca y otros acuerdos, se regula el contenido de la relación con respecto a un conjunto de sectores económicos muy variados, que englobarían desde el mercado interior hasta las políticas de la UE. Así, se reglamenta el intercambio de bienes y servicios, libre circulación de capitales, la coordinación de los sistemas de seguridad social (regulado con un protocolo muy detallado y específico), normas sobre libre competencia, los visados turísticos (de corta duración), política energética y de transportes...

La tercera se dedica a la cooperación policial y judicial en materia penal. Incluyendo la cooperación del Reino Unido con Europol y Eurojust, el intercambio de información sensible y clasificada, la protección e intercambio de datos, la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La sección siguiente se dedica a la cooperación en el ámbito de la seguridad sanitaria y de la ciberseguridad. Finalmente, se consagra una parte a las condiciones de participación en los programas de la Unión (cuya negociación no ha finalizado y será aprobado por el Comité especializado en esta cuestión).

Institucionalmente, el ACyC está gobernado por un Consejo de Asociación, integrado por un miembro de la Comisión y un representante del Reino Unido a nivel ministerial que variarán en función de la materia objeto de discusión. Las finalidades del Consejo son, esencialmente, implementar y aplicar el acuer-

do y supervisar el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se constituyen un conjunto de Comités especializados, en las materias reguladas el ACyC cuya finalidad es asistir al Consejo de Asociación en estas tareas, y unos de Grupos de Trabajo, dependientes de los Comités especializados, sobre determinadas áreas concretas (productos orgánicos, vehículos a motor, productos medicinales y coordinación de los sistemas de seguridad social).

El Consejo de Asociación, y en su caso los Comités, podrán adoptar decisiones, por consenso, que serán vinculantes para las partes y los órganos establecidos en el Acuerdo, las Partes y para todos los órganos establecidos en el ACyC, incluyendo al órgano de solución de controversias previsto en el Acuerdo. En efecto, se prevé la constitución de un tribunal de arbitraje, integrado por tres miembros (elegidos a partir de una lista pre-establecida) encargado de dirimir las diferencias sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones del ACyC y los acuerdos suplementarios al que acudirán las partes si el Consejo de Asociación no puede resolver la disputa.

Asimismo, se habilita la posibilidad de que, en determinados supuestos, una parte contratante pueda adoptar medidas de retorsión en caso de incumplimiento de la otra parte. Y se contempla que un incumplimiento grave de los compromisos adquiridos en el ACyC en materia de cambio climático, no proliferación de armas nucleares y respeto de los valores democráticos y los derechos fundamentales pueda conllevar la suspensión inmediata de todo o parte del Acuerdo.

Como hemos mencionado se trata de un Acuerdo entre la UE y el Reino Unido, donde no intervienen los Estados miembros, que requiere la aprobación del Consejo, por unanimidad, y el asentimiento del Parlamento Europeo. De otro lado, el Acuerdo deberá ser ratificado conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico británico. En todo caso, dado que el período transitorio finalizó el 31 de diciembre, se ha concedido su aplicación provisional a partir del 1 de enero de 2021 para dar tiempo a la finalización del proceso de manifestación del consentimiento.