

Cohesión y solidaridad europea en los tratados

Teresa Freixes Sanjuán

Catedrática Jean Monnet ad personam y vicepresidenta de la Real Academia Europea de Doctores

La solidaridad es uno de los valores que la UE proclama en el art. 2 TUE, con todos los efectos, incluido el procedimiento de sanción por infracción de valores.

La política de cohesión tiene como objetivo apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea.

La mayor parte de los fondos de la política de cohesión se concentran en los países y regiones europeos menos desarrollados, para ayudarles a que se recuperen y reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales que todavía existen en la UE.

Inciden en la educación, el empleo, la energía, el medio ambiente, el mercado único y la investigación e innovación. Tras la situación creada por la pandemia de Covid-19, dos son los grandes ejes sobre los cuales se asienta: la agenda verde y la agenda digital.

Para hacer frente a estos desafíos, la UE ha adoptado, entre otros programas y acciones, un Plan de Recuperación, con un marco presupuestario plurianual (2020-2027) dentro del cual los Estados miembros deberán presentar un proyecto detallado que les permita recibir los fondos asignados dentro del Plan, ya sea en forma de transferencias o de préstamos, bajo la supervisión ordinaria de la Comisión y el control reforzado que se ha establecido por parte del Consejo.

El acuerdo sobre el Fondo de Recuperación ha constituido un salto cualitativo en los objetivos y el método de trabajo, dentro del marco financiero, para la UE, avanzando en el método federativo que la viene acompañando desde los inicios.

Hay que situar la acción de la UE en dos niveles: el de la crisis sanitaria por una parte y el de los efectos socio-económicos por otra. Porque los tiene que afrontar en el marco de sus competencias, las que los Estados le atribuyen cuando se aprueban los Tratados, actualmente el Tratado de Lisboa, y esas competencias son muy

distintas si se trata de hacer frente a la crisis sanitaria, si se tienen que adoptar medidas dentro de la política social o se trata de los fondos económicos. Es en este último caso que la UE tiene competencias directas, puesto que en el ámbito de la política sanitaria y de la política social la competencia directa es de los Estados miembros y la UE lo que tiene es competencias complementarias o de ayuda. Quizás esta crisis, por la dimensión transfronteriza europea, nos lleve a la conclusión de que estas políticas complementarias deben pasar a ser competencia directa de la UE, en todo o en parte, pero, hasta el momento presente, no hemos ido más allá de la complementariedad.

Del mismo modo que, también, los Estados miembros deberían atribuir competencias a la UE en materia de comunicación, puesto que la ciudadanía prácticamente desconoce lo que han estado haciendo la Comisión, el Parlamento o el Banco Central Europeo. Los medios de comunicación, especialmente en España, donde parece que estemos condenados a un análisis del “todo a 100” proporcionado por tertulianos y columnistas que desconocen absolutamente la forma de trabajar de la UE, no han reflejado debidamente lo que las Instituciones han acordado de las propuestas y se han fijado exclusivamente en la posición de determinados estados miembros dentro del Eurogrupo, alimentando así el euroescepticismo.

¿Cuántos medios han informado acerca de las medidas de la Comisión que inciden directamente en la política sanitaria?

En el ámbito de la protección consular, por otra parte: antes de la UE me vi expulsada de un país africano por no tener accesible ninguna representación consular española, que me hubiera atendido sin duda alguna. Ahora se puede recurrir a la representación diplomática y consular, la que esté accesible, de cualquier Estado miembro de la UE, que otorga la misma protección que a sus mismos ciudadanos a cualquier ciudadano europeo. Es un privilegio que ahora, con la célula de crisis de la Comisión, se muestra como de suma relevancia. Miles de ciudadanos europeos, entre ellos centenares de españoles, han podido regresar a sus países y todavía se está en plena operación regreso.

Muchos países envidian ese mercado [europeo] ‘único, tan denostado por algunos, cuando está permitiendo que funcione un “corredor verde” para mercancías y, sobre todo, productos de primera necesidad, medicamentos y material sanitario. Comprobado también personalmente cómo en pocos días un medicamento que no se comercializa en Bélgica pero sí en Alemania ha podido ser importado con éxito. Y comprobado también que, gracias a la normativa europea, recetas médicas expedidas en España me han sido reconocidas por el sistema farmacéutico belga, proporcionándome la medicación requerida.

Son medidas, estas, que nos facilitan la vida y la salud en el ámbito europeo. Ciertamente se necesita un mayor recorrido, centralizando la producción, compra y distribución de productos sanitarios, armonizando el mercado farmacéutico, favoreciendo más la investigación o poniendo a disposición de los servicios de

salud una coordinación mejor en cuanto a tratamientos y medidas que tomar, especialmente en casos como el de esta pandemia.

Una triste polémica ha aparecido en diversos Estados miembros de la UE acerca del trato que las respectivas sociedades [nos] dan a los mayores. A mí me ha “pillado” el confinamiento en Bruselas, donde la situación no es tan preocupante como en España, si bien es también necesario tomar medidas estrictas de distanciamiento en los contactos interpersonales. Los que somos “mayores” siempre tememos ser más vulnerables en todo tipo de crisis. Aunque he comprobado que no en todas partes se tiene la misma actitud hacia nosotros.

Factores culturales, de ética y criterios de buena/mala administración están presentes en este ámbito. Por ejemplo, la ratio de habitante/cama hospitalaria, decisiva para enfrentar la crisis sanitaria que padecemos, es muy distinta según países. La OCDE constata que mientras que en Alemania es de 8 por cada 1000 habitantes, en España solo tenemos 3, en Francia 6, en Bélgica 5,6, en Italia 3,2, en los Países Bajos 3,3, en el Reino Unido 2,5, en los Estados Unidos 2,8. No pensemos en Japón, donde tienen una ratio de 13,1 o en Corea del Sur, con una ratio de 12,3.

Entrando en el apoyo económico, Comisión, Parlamento, Banco Central Europeo y, finalmente, el Eurogrupo y el Consejo están tomando medidas. Son para esta primera etapa, pues esa Europa que nos va a quedar tras esta crisis precisará de muchas otras más. Pero es bueno conocer lo que se está haciendo.

Recordemos que tras la Segunda Guerra Mundial le fue condonado el 65% de la deuda a Alemania (incluyendo incluso la que se arrastraba desde la República de Weimar) y que sin esta condonación Alemania (lo que entonces era la República Federal Alemana, la Alemania occidental) no hubiera podido reconstruirse ni, una vez reconstruida, afrontar la unificación con la Alemania oriental. Grecia se lo recordó amargamente durante la crisis de 2008 puesto que fue, con otros países del Sur como Francia, Italia, Portugal y nosotros, por poner unos ejemplos, uno de los países que apoyaron la condonación. Recordemos también las reformas estructurales que hemos tenido que hacer en España, desmontando el tejido industrial que teníamos, reformando la agricultura, cambiando radicalmente amplios sectores económicos, por exigencias de la integración en Europa, a cambio de los fondos estructurales. Eso también es solidaridad europea y tiene que trasladarse, adaptarse, a las necesidades actuales.

Hemos visto cómo el Parlamento y la Comisión Europea han tomado una serie de medidas de gran importancia, centralizando compras de material médico que ahora ya salen hacia los países que lo necesitan, suspendiendo el techo de déficit para que los Estados puedan afrontar los gastos y aprobando fondos de 750.000 millones de euros. A ello tenemos que añadir lo que se ha aprobado en el Eurogrupo, ese mecanismo informal que condiciona las decisiones que después se toman en las instituciones y que tendría que formalizarse, pasando a estar regulado en Tratados para evitar situaciones como las vividas, en las que se ha querido

prescindir, en las conversaciones previas, del Presidente del único órgano elegido directamente por la población, el Presidente del Parlamento Europeo, porque, según decían algunos, al ser italiano podría tener una postura favorable al Sur...

Por una parte, el fondo llamado SURE para paliar el problema del empleo, seguro de desempleo incluido según sectores y países, que asciende a 100.000 millones. Por otra parte los Créditos BEI (del Banco Europeo de Inversiones) para empresas, especialmente pymes, por un total de 200.000 millones. Y en tercer lugar los fondos MEDE, hasta 240.000 millones, para quien lo necesite. Este último fondo, que es un “rescate”, requiere de condiciones y controles excepto para paliar lo que derive, directa o indirectamente, de la crisis sanitaria. En total unos 500.000 millones incondicionados, complementarios repito a otras ayudas anteriormente aprobadas. Esperemos que no tengamos que usar los MEDE más allá de reparar efectos de la crisis sanitaria. Evidentemente, el contexto socio-económico que tendremos cuando la crisis sanitaria esté, sino superada, controlada, exigirá ajustarse el cinturón. Esperemos, pues, que no tengamos que usar los MEDE más allá de lo que afecte a la franja exenta de “rescate”, pues entonces sí que la situación sería hartamente complicada.

Aquí tengo que decir que desde hace décadas hemos presentado a la UE propuestas en el sentido de establecer la responsabilidad subsidiaria de las regiones (no solo existe este problema aquí en España) sobre el correcto destino de los fondos comunitarios, pues este es uno de los argumentos que en algunos Estados miembros se han barajado para resistirse a establecer mecanismos solidarios. Pero el conjunto de Estados miembros nunca ha querido hacerse eco de ello considerando que ese era un problema interno. Pues no. No es solo un problema interno, es también un problema europeo. Y aunque ha habido tímidos intentos en los Estados miembros para establecer algún tipo de control, sería necesario un instrumento vinculante de la UE para reforzar ese control. Lo mismo cabría decir con las denominadas “ayudas de Estado” o con los fondos que se derivan a organizaciones de todo tipo. No somos solo los Estados del sur los afectados por el descontrol. No olvidemos sonadas dimisiones en diversos Estados del norte. Y tampoco las responsabilidades internacionales de algunos, cuya responsabilidad ha tenido que ser establecida por los tribunales cuando, actuando bajo el paraguas de la UE, miraron a otro lado cuando debían garantizar la vida de las personas. O el entorpecimiento del avance hacia la armonización fiscal, capitaneado por quienes están actuando como paraísos fiscales, atrayendo fondos e inversiones en competencia desleal con el resto, y que también han capitaneado la resistencia a la solidaridad para hacer frente a la pandemia. Es evidente que la Europa que nos va a quedar tras la crisis tendrá que hacer frente también a este problema.

La ciudadanía toma buena nota de todo esto. Cuando comience, cuando pueda hacerlo, la Conferencia sobre el futuro de Europa, desde varias organizaciones de la sociedad civil vamos a plantear que es necesario cambiar las reglas del juego. Quizás sea necesario que deje de estar vigente esa regla de la unanimidad y que sea la mayoría cualificada la que se extienda a todas las decisiones que tenga que tomar

el Consejo, en todas sus formaciones. Quizás se pueda pensar en otras metodologías para la toma de decisión que impidan bloqueos insolidarios.

Es evidente que la Unión Europea, por las competencias que le han sido atribuidas, puede ayudar, no sustituir, a los Estados miembros en la crisis sanitaria porque la competencia primaria es de estos, no de la Unión. Por eso solo puede aplicar medidas colaterales o de apoyo indirecto, como el corredor verde, las directrices a los transportistas o el cierre de fronteras exteriores, o hacer propuestas, haciendo valer su capacidad de iniciativa legislativa, proponiendo la suspensión de la “regla de oro” para que los gastos que deriven de la crisis no sean computados en la deuda. Esta propuesta de la Comisión ha sido admitida por el Consejo, que ha aceptado suspender las medidas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que los Estados miembros puedan hacer frente a la crisis. El propio Pacto prevé que ello pueda hacerse ante situaciones extraordinarias, como la que estamos atravesando, aplicando la denominada “cláusula general de salvaguardia” en el marco presupuestario. Ello comporta que pueda sobrepasarse el déficit, por parte de los Estados, que en circunstancias normales sería obligatorio no superar.

La UE se mueve despacio, pero se mueve. Los procedimientos de toma de decisión son lentos, pero acaban funcionando. Aquí otra muestra (seguirán otras) de la acción de la UE frente al coronavirus. Se trata de la “Reserva estratégica de rescEU”, que tendrá que estar constituida por equipos médicos y material sanitario. Muchas cosas cambiarán con esta crisis. Entre ellas, nuestras relaciones sociales. Ya nada será igual que antes. Hay que asumirlo y reflexionar sobre ello. La UE no tiene fábricas ni territorio que no sea el de los Estados miembros, por lo que lo que tiene que hacer es financiar que los Estados puedan hacerlo debidamente y controlar, eso sí que se haga en forma correcta. Aunque quizás también tendría que plantearse en qué forma se podría estructurar una producción y distribución directa de productos que podrían ser necesarios para afrontar cualquier crisis que pudiera venir en el futuro. Para ello una reestructuración de la investigación sería absolutamente necesaria.

Ahora mismo hemos leído que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, está pensando en convocar la Conferencia de Presidentes para decidir el “reparto” de los 140 mil millones que se le ha atribuido en el marco del fondo de relanzamiento socio-económico entre las Comunidades Autónomas. No se trata de trocear un presupuesto cuyo fundamento es que los países de la UE, en su conjunto, puedan afrontar no los déficits crónicos sino las necesidades derivadas de la pandemia. Hemos visto, también, cómo el troceamiento de la sanidad y de la educación están provocando los peores desajustes, no ya por las consecuencias del covid-19 sino desde hace décadas. Y, lejos de remediar esta nefasta situación, se va a provocar un mayor desajuste si el fondo de relanzamiento europeo se utiliza haciendo que cada comunidad autónoma haga de su capa un sayo.

Es necesario referirse también al Plan de recuperación económica de la Unión Europea, 27 mayo 2020. La Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der

Leyen, acaba de presentar en el Parlamento Europeo un plan de recuperación económica, denominado Next Generation EU, de 750.000 millones EUR. Si los estados miembros y el Parlamento Europeo lo aprueban, la Comisión prestará en los mercados financieros esta cantidad garantizando se devolución a través del presupuesto de la UE (y en particular a través de la diferencia entre los recursos propios de la UE y los gastos desde el presupuesto).

La Comisión goza del rating más elevado AAA así que emitirá deuda a largo plazo (hasta 38 años). 500.000 millones EUR se destinaran a subvenciones a través del presupuesto de la Unión Europea que cuenta con programas específicos: para la investigación e innovación, digitalización, lucha contra el cambio climático, agricultura, fondos estructurales (infraestructuras), salud, apoyo para los jóvenes, etc. Son las prioridades europeas. 250.000 millones de euros se destinarán a préstamos a condiciones favorables para los estados miembros también a través del presupuesto de la UE y siguiendo las prioridades comunes. Estos préstamos se añaden al paquete de préstamos ya aprobado por la UE de 540.000 millones EUR (el MEDE, el instrumento SURE para apoyar ERTEs, préstamos del Banco Europeo de Inversión para las pequeñas y medianas empresas).

Aparte de todo esto, el presupuesto de la Unión Europea para los próximos 7 años sería de 1.100.000 millones de EUR (parecido al periodo 2014-2020). Pero primero todos los 27 estados miembros se tienen que poner de acuerdo sobre el presupuesto de la UE y sobre el paquete de recuperación económica, y también con el Parlamento Europeo. Además, cada programa presupuestario se está negociando entre el Parlamento y el Consejo, los dos co-legisladores.

Sí que sería posible, hipotéticamente, cambiar los procedimientos para poder adoptar el presupuesto multianual de la UE por mayoría cualificada en el Consejo en vez de unanimidad. Pero para quitarse de encima la unanimidad se necesita la unanimidad entre los estados miembros. Pero, aunque los estados quisieran hacerlo, es posible que sus tribunales constitucionales no lo vieran pertinente. La competencia presupuestaria forma parte del núcleo de la soberanía nacional.

Inversión o préstamo para los estados miembros, la UE tendrá que devolver los 750.000 millones EUR prestados en los mercados. Pero lo hará a muy largo plazo (hasta 38 años) y lo hará a través de nuevos recursos propios. ¿Qué significa esto? La UE se financia en primer lugar a través de contribuciones de los estados miembros según sus posibilidades. Solo una menor parte son recursos que le “pertenece” directamente: por ejemplo las aduanas, parte del VAT, los impuestos que pagan los funcionarios europeos.

Nuevos recursos propios de la UE podrían ser por ejemplo un impuesto a los gigantes digitales que ahora no pagan impuestos en la UE. Un impuesto sobre productos que entran el mercado de la UE desde fuera sin cumplir nuestros

estándares de producción protegiendo al medio ambiente y que de esta manera tienen una ventaja competitiva frente a productos europeos.

Y por último me referiré a la Conferencia sobre el futuro de Europa, puesto que la UE es algo más que el acceso a fondos. Requiere iniciativas y coordinación sobre los Estados miembros. Muchas cosas se pueden hacer sin modificación normativa, para otras (nuevas competencias) se requeriría modificación de los Tratados.

En este contexto, iniciativas como la Conferencia sobre el futuro de Europa son extremadamente importantes. No se trata de una Convención de modificación de los Tratados, sino una Conferencia de análisis y reflexión que quizás llegue a la conclusión de que esas modificaciones son necesarias, pero no tiene, a priori, este objetivo. A la Conferencia hay que aportarle que cohesión e implicación ciudadana son inescindibles. La ciudadanía no puede ser un agente pasivo, tiene que hacer oír su voz y presentar propuestas. La democracia participativa es un complemento necesario de la democracia representativa (pues esta es el eje principal de la vida política de la Unión, tal como disponen los Tratados).

Por ello, se impone pensar en qué reformas institucionales serían necesarias para reforzar el multinivel en la definición y la ejecución de las políticas, entre ellas la de cohesión.

Es importante que la ciudadanía pueda intervenir mejor en esa forma de participación: el refuerzo del Parlamento europeo, único órgano elegido directamente, es importante, por ejemplo en la designación del Presidente de la Comisión; y también podría pensarse cómo intervenir en el nombramiento del Presidente del Consejo. O reflexionar también sobre los mecanismos informales, como el Eurogrupo, para dotarle de una mejor funcionalidad y, sobre todo, insertarlo en el conjunto de los órganos de la UE.

Asimismo, sería necesario reflexionar sobre la articulación del multinivel con las regiones y las entidades locales, asegurando una mejor coordinación, siempre teniendo en cuenta que son las Instituciones Europeas las principales responsables, no las únicas, pero sí principales, en coordinación también con los Estados miembros. Ello quizás permitiría también reducir tensiones territoriales, sobre todo en estados con tendencias desintegradoras o con problemas de cohesión.

Buscar también una reforma en la definición de la toma de decisión, generalizando la mayoría cualificada. Ello es muy importante para que unos pocos no puedan bloquear al resto. Pensemos en la política exterior, el problema migratorio... E instrumentar mejor el diálogo entre tribunales (cuestión prejudicial, euroorden...) e ir avanzando en la definición de reglas procesales comunes.

También en cuanto al federalismo fiscal, pues en este ámbito la UE no debe ir hacia atrás, sino hacia adelante. Los Estados miembros deben adaptar sus reglas fiscales y sus políticas al proceso de integración europeo, reforzándolo, sin servir de bloqueo y contención solo para defender intereses nacionales a corto plazo. ■