

La gobernanza del plan europeo de recuperación *Next Generation EU*. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional

Ana Mar Fernández Pasarín | Cátedra Jean Monnet en Políticas Europeas, UAB y Vicepresidenta del Club Tocqueville



Resumen

El Plan Europeo de Recuperación Next Generation EU acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno en su Cumbre extraordinaria del 17-21 de julio establece un complejo sistema de gobernanza para pautar la implementación de un paquete financiero excepcional (750 000 millones EUR) y, en particular de su programa más importante –el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dotado con la extraordinaria suma de 672 500 millones de euros. El dispositivo previsto establece un proceso en tres fases para la concesión de los fondos a los Estados miembros solicitantes: 1) la aprobación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia; 2) la aprobación del cumplimiento de los objetivos fijados en los planes nacionales y 3) la aprobación de los pagos. En cada una de estas etapas, los Estados miembros solicitantes dependen de una doble evaluación positiva, supranacional (Comisión Europea) e intergubernamental (socios europeos) que opera, ésta última, de manera multiforme. En su calidad de autoridad encargada de la ejecución de los fondos europeos (art. 317 del TFUE), la Comisión es la institución que evalúa

los planes nacionales de recuperación y resiliencia y autoriza los pagos asociados. Sin embargo, su acción se ve contra-verificada por una triple red de control intergubernamental: el Consejo en la primera fase, el Comité Económico y Financiero, en la segunda y los comités de comitología, en la tercera. En casos excepcionales de desacuerdo en la segunda fase, la intervención del propio Consejo Europeo también está prevista. Este diseño refleja una voluntad de control político y administrativo sobre el cumplimiento de los objetivos y la política de gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dirigido tanto a los Estados miembros receptores como a la propia Comisión Europea. Queda por ver, sin embargo, el alcance real de este escrutinio reforzado y las probabilidades de bloqueo intergubernamental en la práctica. La historia de la toma de decisión europea refleja, en efecto, una clara preferencia por soluciones de compromiso. Más que para frenar, los mecanismos de control sirven para disuadir y obligar a forjar, si no consensos, al menos mayorías.

Introducción

El 27 de mayo de 2020, la Comisión Europea presentó la Comunicación *Next Generation EU* (COM(2020)456 final) en el que apelaba a la puesta en marcha de un Plan Europeo de Recuperación dotado con 750.000 millones EUR al fin de revertir los daños causados por la crisis del COVID-19. Este instrumento de carácter excepcional, limitado en el tiempo (2021-2023) y negociado en paralelo al Marco Financiero Plurianual ordinario (2021-2027) al que refuerza durante los primeros años, dispone, tras el Consejo Europeo del 17-21 de julio, la financiación de siete programas: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Recovery and Resilience Facility-RRF) dotado con 672 500 millones EUR (de los cuales 360 000 millones EUR en préstamos y 312 500 millones EUR en subvenciones); REACT-EU (47 500 millones EUR); Horizonte Europa (5 000 millones EUR); InvestEU (5 600 millones EUR); Desarrollo rural (7 500 millones EUR); el Fondo de Transición Justa (10 000 millones EUR) y rescEU (1 900 millones EUR).

En una propuesta legislativa del 28 de mayo (COM (2020) 408 final), la Comisión presentó el funcionamiento del Plan y, en particular, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El sistema propuesto por la Comisión era relativamente sencillo: la responsabilidad de evaluar las propuestas y el cumplimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia recaía únicamente sobre ella. La aprobación de los pagos se canalizaba, por su parte, a través de los poderes de implementación delegados de la Comisión y, en concreto, mediante el sistema de comitología estipulado en el Art. 291 del Tratado de Funcionamiento de la UE. La propuesta de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo incluía un deber de información anual de la Comisión sobre la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria del 17-21 de julio de 2020, modifica sustancialmente este dispositivo. Transformó una evaluación administra-

tiva llevada a cabo en solitario por la Comisión y filtrada por un procedimiento intergubernamental de comitología para la concesión de los pagos en un control político de los socios europeos en distintos momentos y niveles institucionales. El acuerdo del Consejo Europeo establece una triple red de control intergubernamental: en el momento de la validación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (Consejo), en el de la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados en los planes (Comité Económico y Financiero y en caso de desacuerdo, apelación al Consejo Europeo) y en el de la aprobación y ejecución de los pagos (implementación mediante un procedimiento de examen de comitología). El sistema de gobernanza resultante es una solución muy garantista y que responde especialmente a las inquietudes de los llamados países 'frugales' sobre el uso de los fondos. Reduce el margen de maniobra de la Comisión Europea y somete las solicitudes de los Estados miembros a un control ampliado y potencialmente elevable al máximo nivel de los pares. Al menos en teoría, se han ampliado los filtros y, por tanto, la condicionalidad, de los fondos que serán distribuidos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En este esquema, llama la atención la posible intervención del Consejo Europeo pero también la ausencia del Parlamento Europeo, cámara legislativa encargada de la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 al que está indisolublemente ligado el Plan *Next Generation EU*.



Foto: Comisión Europea

Implementación europea en tres fases

Tal y como se desprende del acuerdo político del 21 de julio, la distribución de los fondos europeos canalizados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se realizará a partir del año 2021 (compromisos jurídicos hasta diciembre 2023 y pagos hasta diciembre 2026) siguiendo un proceso de implementación en tres etapas a nivel europeo. La primera es la presentación y evaluación de los planes nacionales. La segunda es la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados en dichos planes y la tercera, la aprobación y ejecución de los pagos.

“El acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo transformó una evaluación administrativa en un control político de los socios europeos en distintos momentos y niveles institucionales.”

Fase 1. Aprobación de un plan nacional de recuperación y resiliencia. Requerirá una propuesta de evaluación positiva de la Comisión y una adopción por mayoría cualificada del Consejo

La primera etapa se caracteriza por la presentación de un plan nacional en el que los Estados miembros solicitantes tendrán que exponer su programa de reformas e inversiones para el periodo 2021-2023. Este sistema se inspira y está interconectado con el modelo del Semestre Europeo, vigente en materia de coordinación económica, fiscal y de empleo de los Estados miembros desde el año 2010. Dentro de este marco, en abril de cada año, los Estados miembros deben presentar a la Comisión sus programas nacionales de reforma o programas de estabilidad y convergencia al fin de mejorar la coordinación económica a nivel europeo. La Comisión evalúa los programas

y elabora unas recomendaciones específicas por país que luego son adoptadas por el Consejo. En el caso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se trata de un proceso naturalmente voluntario. Sólo los Estados miembros solicitantes deben presentar un plan de reformas a la Comisión Europea en abril 2021 (revisable en 2022 para determinar la asignación final de recursos correspondientes al año 2023). A partir de ese momento, la Comisión dispondrá de un plazo de dos meses para realizar su evaluación. Para obtener una evaluación positiva, el plan nacional deberá obtener la máxima calificación en los siguientes apartados: 1) ser coherente con las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo (que de esta manera elevan implícitamente su rango vinculante al pasar de recomendaciones a obligaciones) y 2) reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del país. Además, los planes nacionales deberán contribuir a los objetivos estratégicos europeos en materia de transición ecológica y digital. En el caso de España, las últimas recomendaciones específicas adoptadas por el Consejo el 20 de julio de 2020 señalan cuatro áreas de intervención preferente en 2020 y 2021: 1) unas políticas presupuestarias prudentes a medio plazo y que garanticen la sostenibilidad de la deuda, el fomento de la inversión y el refuerzo del sistema sanitario; 2) una política de empleo encaminada a la preservación de los puestos de trabajo con incentivos eficaces a la contratación y al desarrollo de las capacidades; el refuerzo de la protección por desempleo para los trabajadores atípicos y la mejora de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como del acceso al aprendizaje digital; 3) La aplicación de medidas efectivas para proporcionar liquidez a las pymes y a los trabajadores autónomos, anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y la promoción de la inversión privada. Además, se recomienda centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la produc-

ción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos, así como el transporte sostenible y 4) una mejora de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Recomendación del Consejo 2020/C 282/09). Respecto a la Comunicación de la Comisión de mayo 2020, la principal novedad introducida por el Consejo Europeo en su acuerdo del 21 julio 2020 es que, siguiendo el modelo aplicado en materia de coordinación económica, se estipula que las evaluaciones de los planes nacionales por la Comisión deberán luego ser aprobadas por el Consejo mediante un acto de ejecución, a propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada y en un plazo de 4 semanas desde la propuesta realizada por la institución supranacional mediante un acto de ejecución. Ello significa que 1) se complica la primera fase de implementación al establecerse un doble filtro para la aprobación de los planes nacionales y 2) el Consejo podría bloquear una evaluación positiva de los planes nacionales por la Comisión europea. En términos inter-institucionales Comisión-Consejo, este procedimiento para la toma de decisión también implica transformar una evaluación técnica bajo la única responsabilidad de la Comisión en un proceso político en el que el Consejo decide ejercer sus competencias de ejecución. A diferencia, por otra parte, de los planes nacionales de estabilidad y convergencia económica del Semestre europeo, el resultado de la intervención del Consejo no es una mera recomendación sino una decisión sobre el plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro solicitante que condiciona el pase a la segunda fase del proceso de implementación: la evaluación del cumplimiento de los objetivos comprometidos.



Fase 2. Evaluación del cumplimiento de los objetivos del plan nacional. Requerirá el dictamen positivo del Comité Económico y Financiero. En caso de desacuerdo, intervención del Consejo Europeo

La segunda fase del proceso de implementación a nivel europeo es la evaluación del cumplimiento satisfactorio de los objetivos fijados en el plan nacional. En este punto, el arreglo institucional al que han llegado los Jefes de Estado y de Gobierno en su reunión de julio establece que la Comisión deberá solicitar el dictamen del Comité Económico y Financiero (órgano preparatorio del Consejo). En el acuerdo del 21 de julio se precisa que los miembros de este Comité (altos funcionarios de las administraciones nacionales y de los bancos centrales, el BCE y la Comisión) deberán esforzarse por alcanzar una posición de consenso. Si consideramos que el Estatuto de este órgano (Decisión del Consejo 2012/245/EU) estipula que, en caso de solicitarse una votación, las opiniones deberán adoptarse por una mayoría de los Estados miembros (cada miembro un voto), la expresa apelación del Consejo Europeo al consenso y al carácter excepcional del desacuerdo en este punto puede interpretarse como la voluntad política de garantizar una decisión mayoritaria la más amplia posible sobre el cumplimiento de los objetivos comprometidos en los planes nacionales y evitar, en particular, la manifestación de una oposición explícita por parte de uno o varios Estados miembros. En el caso de producirse esta oposición por la consideración de que existen desviaciones graves respecto a este cumplimiento, el acuerdo prevé que uno o más Estados miembros podrán apelar al Presidente del Consejo Europeo para que incluya el examen de esta cuestión en el orden del día de la próxima Cumbre europea. Este freno de emergencia, inspirado en el sistema belga de la 'sonnette d'alarme'¹, e incorporado a última hora para dar unas garantías reforzadas a los países 'frugales', su-

1 El sistema de la 'sonnette d'alarme', contemplado en el Art. 54 de la Constitución belga, permite detener una tramitación parlamentaria a nivel federal en caso de que una de las Comunidades lingüísticas considere que sus derechos pueden ser vulnerados.

pone la elevación del control intergubernamental al máximo nivel político e institucional de la UE.

Fase 3. La aprobación de las solicitudes de pago. Requerirá la opinión favorable de los comités de comitología a través de un procedimiento de examen

Una vez el Comité Económico y Financiero haya dado luz verde a la Comisión Europea sobre el correcto cumplimiento de los objetivos fijados en los planes nacionales, queda la aprobación de las solicitudes de pago. En este caso, el acuerdo del Consejo europeo del 21 de julio 2020 incorpora la propuesta realizada por la Comisión europea en su Comunicación del 27 de mayo. Se trata de la activación del mecanismo de comitología bajo el procedimiento de examen.

“El sistema de gobernanza adoptado es una solución garantista que somete las solicitudes de los Estados miembros a un control ampliado y potencialmente elevable al máximo nivel de los pares.”

La comitología es un sistema de control intergubernamental de las competencias de ejecución delegadas a la Comisión Europea por el Consejo. Se traduce en una constelación de más de 200 comités sectorialmente muy especializados, organizados en función de las Direcciones Generales de la Comisión y que emiten una media de 1200 opiniones por año. Están compuestos por representantes nacionales con rango y origen institucional diverso (Ministerios, agencias o Representación Permanente), operan, desde la reforma del sistema de comitología de 2011, de acuerdo a tres procedimientos –consultivo, de examen y de reglamentación con control- y calcan su naturaleza y modo decisorio sobre el Consejo. En este sentido, adoptan sus decisiones por mayoría cualificada. El funcionamiento de la comitología es

relativamente complejo. Una vez seleccionado el procedimiento aplicable en el acto legal de base, la Comisión debe presentar una propuesta de implementación al comité de comitología correspondiente que debe aprobarlo por mayoría simple (procedimiento consultivo), mayoría cualificada (procedimiento de examen) o mayoría cualificada con posibilidad de veto del Consejo y del Parlamento Europeo (reglamentación con control). En caso de no alcanzar la mayoría requerida, está prevista la intervención del Comité de Apelación compuesto por los Representantes Permanentes.

En el caso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la selección del procedimiento de examen, más restrictivo para la Comisión que el meramente consultivo, refleja la voluntad política de replicar, en la fase 3 del proceso de implementación, el mismo control intergubernamental que el ejercido durante la fase 1. Existe, no obstante, una diferencia destacable entre la mayoría cualificada requerida en el Consejo y en los comités de comitología: la Comisión ejerce la presidencia de estos comités y, en este sentido, controla los tiempos, tiene una visión de conjunto de las posiciones de los Estados miembros, calibra las mayorías y anticipa, en particular, las reacciones adversas que podrían producirse en la votación. Ello explica que, en la práctica totalidad de los casos (99%), las propuestas de implementación de la Comisión son adoptadas por los comités, del cual alrededor del 75% por unanimidad. En el caso excepcional de una opinión desfavorable en comitología, el procedimiento de examen implicaría la intervención del Comité de Apelación en segunda instancia. Cabe señalar que entre 2011 y 2018, el Comité de Apelación sólo intervino en 86 ocasiones (Fernández Pasarín et al. 2020²). Una vez aprobados los pagos en comitología, el proceso de implementación a nivel europeo habría terminado.

2 Fernández Pasarín, A., Dehousse, R. and Plaza, J. (2020), ‘Comitology: The Strength of Dissent’, *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2020.1740697

Conclusión

En un acuerdo de dimensiones históricas, la Unión Europea, a través de su centro de gravedad política, el Consejo Europeo, decidió aprobar la creación de un instrumento financiero excepcional para hacer frente a los daños de una crisis extraordinaria. El Plan Europeo de Recuperación *Next Generation EU* y, en particular, su principal instrumento financiero, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, es la expresión de un enorme salto cualitativo en materia de solidaridad europea. El carácter maratoniano de la Cumbre europea de julio 2020 demuestra que este paso no se ha dado sin dificultades. El sistema de gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no hace sino reflejar las tensiones políticas vividas en la arena de poder europea a lo largo de los últimos meses y la solución de compromiso finalmente alcanzada en julio. En términos institucionales, la puesta en práctica del objetivo común de recuperación pasó por la adopción de un sistema de control mutuo muy garantista. Éste se traduce en un sistema de implementación denso y basado en el tradicional principio de equilibrio inter-institucional o diarquía Comisión-Estados miembros. La triple red de control intergubernamental hace de contrapeso a la acción de la institución supranacional. Al mismo tiempo, este sistema se configura como un instrumento de disuasión para evitar una desviación o ineficiencia

del proceso de implementación de estos fondos extraordinarios por parte de los Estados miembros solicitantes. El reto al que se enfrentan éstos últimos será de ser capaces de elaborar en unos pocos meses unos planes nacionales estratégicos, bien cimentados y operativos que consideren sistemáticamente las metas y objetivos priorizados a nivel europeo así como las recomendaciones realizadas en el marco del Semestre Europeo. Por último, señalar que el gran ausente del dispositivo es el Parlamento Europeo. A pesar de sus competencias en materia legislativa y presupuestaria, esta institución se queda, de momento, fuera del proceso de implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La conversión del acuerdo político de julio en legislación vigente y, en particular, la aprobación del Marco Financiero Plurianual será previsiblemente el momento escogido por esta institución para elevar la voz.

Para saber más:

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_es

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020>



Foto: Comisión Europea

Síguenos en



hola@clubtocqueville.com
www.clubtocqueville.com

El Club Tocqueville no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en los textos que publica.
© Club Tocqueville y los autores.