

Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2022)

Beatriz Iñarritu

Profesora de «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2373>

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado de la integración. —
III. Cuestiones generales de la actualidad económica.

I. Introducción

A lo largo del segundo semestre de 2021, España ha recibido ya 19.000 millones de euros de los fondos «Next Generation EU», tras la aprobación del Plan de Recuperación y del cumplimiento de los primeros objetivos planteados, que incluyen dos reformas estructurales importantes, la del sistema de pensiones y la del mercado laboral. España ya ha aprobado los Proyectos Estratégicos del vehículo eléctrico, de la salud y de las energías renovables.

Por su parte, los estímulos monetarios del BCE vinculados a la pandemia llegarán a su fin en marzo de 2022, a pesar de que se mantendrán otros programas de compra masiva de Deuda a lo largo de este año y «hasta que sea necesario», en una clara apuesta por la prudencia.

La sentencia del tribunal constitucional polaco contra la primacía del Derecho comunitario ha provocado un conflicto inédito y de alcance imprevisible, sumándose a la polémica decisión de Varsovia de no suspender la actividad de un tribunal nacional sospechoso de no respetar su independencia del poder político.

La solución a la guerra comercial provocada por los aranceles americanos sobre el acero y el aluminio europeos en 2018 podría ser el comienzo de una nueva etapa de colaboración económica y política entre los dos bloques.

During this second half of 2021, Spain has already received 19 billion euro from the «Next Generation EU» pack, once the Recovery Plan was passed and the first objectives considered were fulfilled, including those two important structural reforms, referring the pensions' system and the labour

market. Spain has already endorsed the Strategic Projects of the electric vehicle, health, and renewable energies.

On the other hand, ECB monetary stimulus linked to the pandemic will come to an end by march 2022, though other programs of massive purchase of Debt will remain all along this year and «until it might be necessary», which underlines the prudence of action.

The judgement issued by the polish constitutional court of justice against the supremacy of EU Law has provoked an unprecedented conflict with unpredictable consequences, which adds to the Warsaw's polemic decision of not suspending the activity of a national court of justice suspicious of not respecting its independence from the political power.

The solution to the commercial conflict originated with the American customs tariffs on European steel and aluminium in 2018 could be the start of a new phase of economic and political cooperation between the two blocks.

II. El estado de la integración

1. *Los Fondos de la Recuperación para España: primeros desembolsos y reformas estructurales exigidas*

Los Estados miembros de la Unión Europea aprobaron el 21 de diciembre la transferencia a España de 10.000 millones de euros a cargo de los fondos de recuperación, tras la confirmación de que los 52 hitos y objetivos previstos en este primer paquete de ayudas, pactados entre la Comisión Europea y el Gobierno español, habían sido cumplidos «satisfactoriamente».

Entre estos primeros objetivos, mayoritariamente conseguidos al final del primer semestre de 2021, figuraban la ley sobre cambio climático y transición energética, la instauración del ingreso mínimo vital, la ley de reducción de los trabajadores interinos en las administraciones, el plan de digitalización de las pymes y la estrategia de promoción del 5G en las telecomunicaciones. La UE también consideraba que España ha cumplido con sus compromisos sobre la tasa digital o sobre las transacciones financieras, la ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres, la regulación del teletrabajo, y algunos elementos de la reforma de las pensiones, como la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social o la modificación del complemento de maternidad.

Este desembolso, que se añadía al anticipo de 9.000 millones de euros que el Gobierno de Madrid había recibido en agosto y que únicamente estaba vinculado a la aprobación del plan español de recuperación, convertía

a España en el primer país de la UE en recibir un pago ordinario de los fondos de recuperación.

España debería tener acceso a un total de 140.000 millones de euros procedentes de los fondos «Next Generation EU», de los que 69.500 serán ayudas directas y otros 70.500 serán desembolsos en forma de préstamos en condiciones ventajosas si finalmente Madrid los solicitara. La vicepresidenta primera del ejecutivo español, Nadia Calviño, señaló en julio ante el Parlamento Europeo que «la intención es solicitar estos créditos» pero que el Gobierno español estaba evaluando cuáles serían los proyectos idóneos para utilizar esta financiación de una manera eficiente.

Por lo que se refiere a las transferencias directas, reiteró la voluntad de España de recibir la mayor parte de los 69.500 millones de euros en los tres primeros años, entre 2021 y 2023.

Las previsiones apuntan a que en enero de 2022 el Gobierno español realice el requerimiento del pago correspondiente al primer semestre del año, toda vez que pueda justificar el cumplimiento de los 40 hitos y objetivos correspondientes al segundo semestre de 2021. Este pago alcanzará un importe de 12.000 millones de euros, mientras que en el segundo semestre de 2022 se prevé una transferencia de 6.000 millones.

El proceso continuará realizándose semestralmente en 2023, por lo que se prevén dos pagos en este año por importe de 10.000 millones de euros y 7.000 millones de euros. Finalmente, los desembolsos se completarán con tres pagos anuales previstos de 8.000 millones de euros en junio de 2024, 3.500 millones de euros en junio de 2025 y 4.000 millones de euros en diciembre de 2026.

De esta forma, y para garantizar el desembolso correspondiente al primer semestre de 2022, de 12.000 millones de euros, el Gobierno español ha debido demostrar el cumplimiento de los hitos y objetivos correspondientes, y en particular, los avances en las dos reformas estructurales comprometidas: la reforma de las pensiones en su primera fase para mejorar la sostenibilidad futura del sistema y la reforma laboral con la que reducir la lacra de la alta temporalidad en el empleo.

Esta cuestión de la temporalidad laboral ha sido, en efecto, uno de capítulos clave de la reforma laboral que los agentes sociales españoles consiguieron aprobar *in extremis* el pasado 23 de diciembre.

Tras meses de intensas negociaciones, el acuerdo firmado por los empresarios, los sindicatos y el Gobierno plantea, en este sentido, diferentes medidas para reducir la temporalidad de los contratos, como la eliminación del contrato temporal más utilizado hasta la fecha, el llamado contrato «por obra y servicio», que ha sido la fórmula utilizada para gran parte de la temporalidad fraudulenta en España y que incluía un margen de acción muy amplio, al poder extender su vigencia hasta cuatro años.

Con la reforma pactada, se refuerza el vínculo del contrato temporal con la causa que lo justifica, lo que significa que la empresa deberá especificar «con precisión» en el contrato «la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista».

La contratación temporal podrá plantearse en dos tipos de contrato: el contrato formativo para sustituir a trabajadores y el contrato estructural, por «circunstancias de la producción». Estos últimos podrán responder, a su vez, a dos tipos de causas: las causas «imprevisibles» por las que la empresa necesite más personal de manera temporal ante, por ejemplo, picos inesperados de producción o demanda, y las causas «previsibles» pero de muy corta duración (los llamados contratos «ocasionales»), como podrían ser las circunstancias de apoyo en el comercio en épocas de campañas navideñas o de rebajas.

En cualquier caso, la nueva norma establece límites muy inferiores a los anteriores contratos temporales respecto al tiempo en que una persona puede ser contratada: 90 días, seis meses o un año, según la causa del contrato temporal.

Por otra parte, se endurecen significativamente las sanciones para las empresas incumplidoras o que muestren situaciones irregulares, e individualiza dichas multas por cada trabajador contratado temporalmente de manera irregular, sustituyendo el sistema anterior de sanciones por empresa incumplidora.

La reforma pactada impulsa, en cambio, los llamados contratos fijos-discontinuos, que son contratos indefinidos pero que pueden ser interrumpidos durante determinadas épocas del año, lo que será particularmente útil en actividades estacionales, como el turismo. Es previsible que esta modalidad contractual favorezca la estabilidad, ya que la empresa recurre a las mismas personas cuando afronta incrementos de actividad, en lugar de firmar contratos temporales con trabajadores diferentes.

Por otra parte, en el mes de julio, el Gobierno español habilitó una página web específica sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el objetivo de facilitar el acceso a toda la información relevante de forma clara y permanentemente actualizada. En esta dirección pueden consultarse el contenido del Plan, la dotación de fondos y los plazos y las formas de acceso a los mismos: licitaciones y convocatorias de subvenciones y ayudas: <https://planderecuperacion.gob.es>



Plan de recuperación español

4 ejes transversales, 10 políticas palanca y 30 componentes

Información de interés: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

Es importante destacar en el Plan español de recuperación la identificación de siete «Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica», conocidos como PERTEs.

Éstos son proyectos de carácter estratégico, con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, con un alto componente de colaboración público-privada y de ámbito transversal a las diferentes administraciones del Estado.

Los PERTEs están siendo concebidos como mecanismos de impulso y coordinación de acciones prioritarias que contribuyan a la transformación económica del país, y en áreas especialmente complejas o en las que existan dificultades de mercado, externalidades importantes o una insuficiente iniciativa o capacidad de inversión por parte del sector privado; su vocación es, por tanto, de permanencia en el tiempo, al margen de la financiación que podrán recibir de los fondos europeos.

Son programas con una visión integral de cadena de valor y un importante impacto transformador, de tal manera que su volumen y el número de actores potencialmente implicados recomienda, en efecto, definir una gobernanza singular que permita a los distintos actores participar en la toma de decisiones con la transparencia y la rendición de cuentas que exige el sector público.

Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica – PERTEs

| | |
|---|---|
| <p>PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado Estado - Aprobado en el Consejo de ministros del 13 de julio de 2021</p> | <p>Su eje central es la creación del ecosistema necesario para el desarrollo y fabricación de vehículos eléctricos y conectados mediante el impulso a la industria del automóvil (con fuerte tracción sobre otros sectores económicos), para dar respuesta a la nueva movilidad sostenible y conectada y a la generación de nuevas actividades</p> |
| <p>PERTE para la salud de vanguardia Estado - Aprobado en el Consejo de ministros del 30 de noviembre de 2021</p> | <p>Se pretende mejorar la salud de la población a partir de la innovación diagnóstica, terapéutica y preventiva en el Sistema Nacional de Salud, que a su vez permitirá fomentar la generación de tejido industrial y la creación de empleo de calidad.</p> |
| <p>PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento Estado - Aprobado en el Consejo de ministros del 14 de diciembre de 2021</p> | <p>La transición hacia una economía neutra en carbono es una oportunidad en términos ambientales, sociales y económicos, y entre otras ventajas también permite reducir la dependencia energético exterior. Se pretende apuntalar las áreas asociadas a la transición energética, como las energías renovables, la electrónica de potencia, el almacenamiento o el hidrógeno renovable.</p> |

| | |
|---|---|
| PERTE En español: nueva economía de la lengua Estado - Anunciado | Pretende desarrollar las oportunidades que presenta el español como un activo para impulsar la economía. |
| PERTE Economía social de los cuidados Estado - Anunciado | Pretende potenciar y consolidar las alianzas entre los centros de investigación, organizaciones, cooperativas y entidades de todo el país que trabajan en la Economía Social. |
| PERTE Aeroespacial Estado - En estudio | Engloba un conjunto de actuaciones orientadas a mejorar y generar capacidades tecnológicas e industriales en el sector aeroespacial, así como avanzar en un mejor posicionamiento estratégico de la industria radicada en España en campos clave del sector aeronáutico y espacial. |
| PERTE de la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible Estado - En estudio | Su objetivo es promover el desarrollo integrado de toda la cadena agroalimentaria a través de la digitalización de los procesos y de la incorporación de conocimiento e innovación. Se trata de facilitar el acceso a alimentos sanos, seguros y sostenibles, que cubra las necesidades de una población cada vez más segmentada y con una mayor demanda de alimentos con atributos saludables y medioambientalmente sostenibles. |

Fuente: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>

2. La Conferencia sobre el futuro de la UE

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, inaugurada el pasado 9 de mayo, fue concebida como un ejercicio de democracia con un formato innovador y sin precedentes que incluye cuatro elementos: una plataforma digital multilingüe que ofrece a todos los europeos la oportunidad de participar con sus ideas, la organización de «eventos descentralizados», los debates de cuatro «paneles de ciudadanos europeos» y la celebración de «sesiones plenarias».

A través de todos estos elementos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa pretende brindar a los ciudadanos europeos la oportunidad de debatir sobre los retos y las prioridades de Europa. Y las instituciones europeas, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea deberán escuchar las ideas, propuestas y recomendaciones formuladas por la ciudadanía y darles seguimiento en sus respectivos ámbitos de competencia.

Se prevé que, en la primavera de 2022, la Conferencia alcance unas conclusiones y aporte orientaciones sobre el futuro de Europa, es decir, sobre la configuración del futuro común de los ciudadanos europeos en diversos ámbitos.

- **Plataforma digital multilingüe:** es el espacio en el que los ciudadanos pueden compartir ideas y enviar contribuciones en línea, que se recopilan, analizan, supervisan y publican durante toda la Conferencia.
- **Eventos descentralizados:** eventos en línea, presenciales o híbridos organizados por personas o entidades, así como por autoridades nacionales, regionales y locales de toda Europa.
- **Paneles de ciudadanos europeos:** los paneles debaten diferentes temas y presentan sus recomendaciones; son representativos en cuanto al origen geográfico, el sexo, la edad, el contexto socioeconómico y el nivel de educación.
- **Pleno de la Conferencia:** vela por que las recomendaciones de los paneles nacionales y europeos de ciudadanos, agrupadas por temas, se debatan sin un resultado predeterminado.

Elementos que componen la conferencia sobre el futuro de la UE

Fuente: <https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=es>

El balance que muestra la página web de la Conferencia muestra que, a finales de 2021, han sido más de 40.000 los participantes en la plataforma y que en ella se han registrado 35.518 contribuciones, vinculadas a 12.433 ideas, 18.446 comentarios y 4.639 eventos.

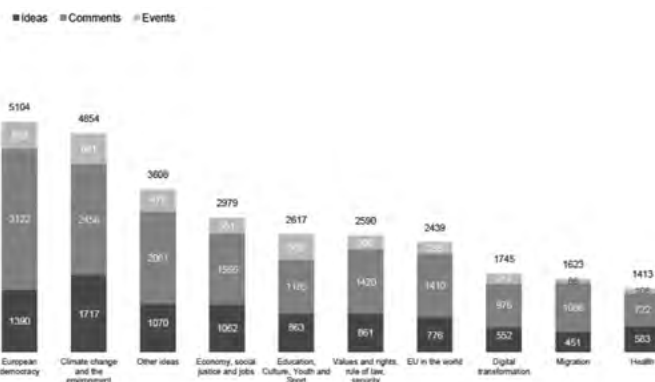


<https://futureu.europa.eu/?locale=es>

Según se refleja en el tercer informe provisional sobre «La Plataforma digital multilingüe de la Conferencia sobre el Futuro de Europa» de noviembre de 2021, el tema «Democracia europea» es el que registra un mayor número de contribuciones (ideas, comentarios y eventos), 5.104, seguido del tema «Cambio climático y medio ambiente», 4.854. Por su parte, las contribuciones realizadas en el tema «Otras ideas» ocupan el tercer puesto, seguidas de «Una economía más fuerte, justicia social y empleo», «Educación, Cultura, Juventud y Deporte» y «Valores y derechos, Estado de Derecho y Seguridad».

Asimismo, y siguiendo la metodología y el diseño de la Conferencia, todas las contribuciones incluidas en la plataforma (ideas, comentarios y eventos) están siendo recopiladas, analizadas y utilizadas como base del trabajo de

los debates que tienen lugar en los «paneles europeos de ciudadanos»¹ y en el «pleno de la Conferencia».²



Contribuciones por tema en la plataforma (19.4.2021-3.11.2021)

<https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=es>

¹ La Conferencia cuenta con cuatro paneles con 200 ciudadanos cada uno, seleccionados respetando la diversidad de la UE en términos de origen geográfico, edad, situación socioeconómica y nivel educativo.

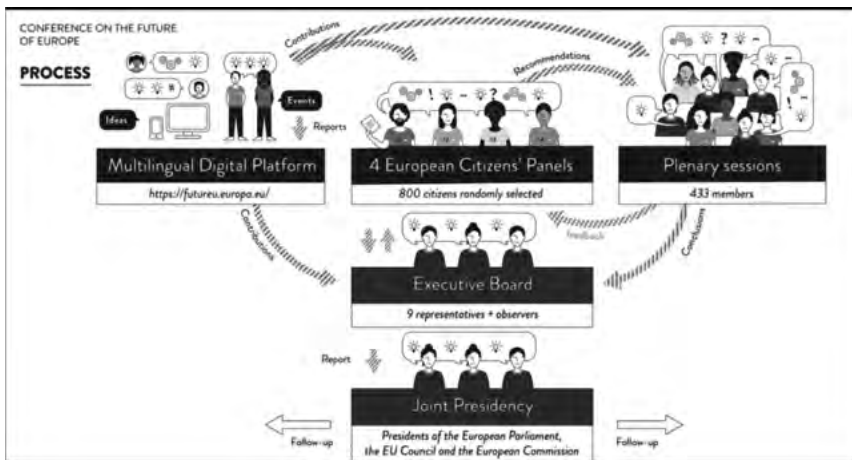
- Panel 1, «Una economía más fuerte, justicia social y empleo / Educación, cultura, juventud y deporte / Transformación digital» aborda el futuro de nuestra economía y del empleo, especialmente después de la pandemia, prestando la debida atención a las cuestiones conexas de justicia social,
- Panel 2, «Democracia europea / Valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad» aborda temas relacionados con la democracia, como las elecciones, la participación al margen de los períodos electorales, la distancia percibida entre las personas y sus representantes electos, la libertad de los medios de comunicación y la desinformación,
- Panel 3, «Cambio climático y medio ambiente / Salud» plantea los efectos del cambio climático, las cuestiones medioambientales y los nuevos retos sanitarios para la Unión Europea,
- Panel 4 «La UE en el mundo / Migración» debate el papel de la UE en el mundo, en particular los objetivos y estrategias en materia de seguridad de la UE, defensa, política comercial, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, política exterior, política de vecindad y ampliación de la UE.

² El pleno de la Conferencia está compuesto por 433 personas:

- 108 eurodiputados, 54 representantes del Consejo de la UE (dos por Estado miembro) y 3 de la Comisión Europea,
- 108 diputados nacionales,
- 108 ciudadanos (80 representantes de los paneles europeos, 27 representantes de los paneles o actos celebrados a nivel nacional y el presidente del Foro europeo juvenil),
- 18 miembros del Comité de las Regiones, 18 miembros del Comité Económico y Social,
- 8 representantes de los agentes sociales y otros 8 de la sociedad civil.

Los paneles han celebrado ya 9 encuentros (es previsible que se celebren 3 sesiones por panel), mientras que el pleno celebró su segunda sesión el 23 octubre en la sede del Parlamento Europeo de Estrasburgo (el primero tuvo lugar el 19 de junio).

En todo caso, estos avances y debates que se han venido produciendo en el seno de la Conferencia a lo largo del segundo semestre de 2021, apenas han tenido la repercusión que deberían haber merecido en los medios de comunicación y en la sociedad civil en general, ya que, como otros asuntos, se han visto eclipsados por las urgentes y vitales noticias derivadas de la pandemia que sigue afectando al continente.



Fuente: Conferencia sobre el Futuro de Europa

<https://futureu.europa.eu/pages/information-material?locale=es>



Es así que el resultado de la Conferencia se antoja, a día de hoy, muy incierto, en la medida en que las conclusiones de los plenarios deberán ser trasladadas al «Comité Ejecutivo»,³ y este se encargará de presentar un informe final a la «presidencia conjunta».⁴

³ El Comité Ejecutivo está compuesto por tres representantes de cada una de las instituciones implicadas en la Conferencia (Comisión, Parlamento y Consejo) y cuatro observadores con voz, pero sin voto.

⁴ La presidencia de la Conferencia es responsabilidad compartida por tres co-presidentes: el eurodiputado Guy Verhofstadt, la vicepresidenta de la Comisión Dubravka Suica y el re-

Las tres instituciones presentes en esta presidencia deberán, entonces, decidir cómo implementar las propuestas recibidas, en el marco de las competencias que tengan asignadas en los Tratados. Será entonces el momento de valorar la validez y la utilidad de esta Conferencia, y de conocer la capacidad de las instituciones europeas para recuperar la confianza de los ciudadanos, y afianzar la credibilidad en el futuro del proyecto europeo.

3. BCE: cambio del objetivo de inflación y retirada de estímulos

El Banco Central Europeo, BCE, anunció el 8 de julio un cambio en su objetivo de inflación, situándolo en el 2% a medio plazo, sustituyendo el anterior de inflación «inferior pero cercana al 2%». Y según el comunicado emitido por el Consejo de Gobierno del Banco este nuevo objetivo es «simétrico», lo que significa que «las desviaciones positivas o negativas respecto de ese objetivo son igual de indeseadas».

Esta revisión estratégica pretende aportar claridad y transparencia en la política monetaria del BCE en la Eurozona, abriendo la posibilidad a que la inflación supere el 2% de forma prolongada y proporcionando un mayor margen de maniobra al BCE, quien podría evitar tomar medidas que corrijan las escaladas de precios superiores al objetivo del 2%, como las decisiones de subidas de tipos de interés o de retiradas de otros estímulos monetarios.

Con un objetivo de inflación más alto y que, además, permite que los precios lo superen transitoriamente, el BCE decidía, en efecto, dotarse de un mayor margen de actuación para adoptar medidas convencionales (subidas y bajadas de tipos) y no convencionales (como compras de deuda o inyecciones de liquidez a la banca para aumentar el crédito) en situaciones deflacionarias o inflacionarias.

Aunque la presidenta del Banco, Christine Lagarde, subrayó que la revisión de la estrategia del organismo monetario de la Eurozona fue aprobada por unanimidad de todos los miembros de su Consejo de Gobierno, la decisión fue interpretada como una nueva victoria de los países denominados «palomas», entre los que se alinea el gobernador del Banco de España Pablo Hernández de Cos, frente a los minoritarios países «halcones», partidarios de una política monetaria más ortodoxa que evite, a toda costa, las subidas excesivas de los precios, con Alemania y Holanda a la cabeza.

presentante de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE (un representante del Gobierno esloveno en el segundo semestre de 2021, sustituido por otro representante del Gobierno francés durante el primer semestre de 2022).

Por otra parte, y tras la celebración de su última reunión del año en diciembre, este Consejo de Gobierno del BCE anunció que la retirada de los estímulos extraordinarios que puso en marcha en 2020 para contrarrestar los efectos de la pandemia, el «Programa de Compra de Activos contra la Pandemia» (PEPP, por sus siglas en inglés), se producirá en marzo de 2022.

A la vista de que, previsiblemente, la Economía europea recuperará el PIB previo a la pandemia en el primer trimestre de 2022, la institución monetaria señalaba que el programa de compra masiva de Deuda vinculado a la pandemia debería llegar a su fin este próximo mes de marzo, tal y como estaba previsto.

Sin embargo, y a pesar de la contundencia del mensaje de Lagarde, en el que señaló que «el PEPP ha cumplido su misión, y por ese motivo, hemos decidido desactivarlo», lo cierto es que también hizo referencia, de forma reiterada, a la flexibilidad con la que el Banco pretende llevar a cabo esta retirada de estímulos.

En este sentido, Lagarde anunció que la reducción del volumen de compras con el PEPP hasta marzo debería tener su continuidad a partir de entonces con el programa tradicional de compras de activos (APP, por sus siglas en inglés).

De hecho, el BCE ya había decidido en septiembre relajar su programa de compras de Deuda y, de esta forma, en diciembre de 2021 la adquisición de activos del Banco se situaba en torno a los 80.000 millones de euros mensuales, de los cuales 60.000 correspondían al PEPP y 20.000 al APP. Con la decisión adoptada en diciembre, el final de las compras vinculadas al programa de la pandemia se verá acompañado por el incremento de las compras del APP hasta los 40.000 millones mensuales en el segundo trimestre de 2022, y hasta 30.000, en el tercer trimestre. A partir de octubre, volverá a 20.000 millones mensuales, durante el tiempo que «sea necesario».

Por tanto, en conjunto, el nivel de adquisiciones se reducirá a la mitad en abril de 2022, a pesar de que Lagarde advirtió también de que el plan podría modificarse «en caso de necesidad».

El BCE lanzaba, de esta forma, un claro mensaje de «flexibilidad», ante la incertidumbre que está imponiendo el coronavirus, y que incluye las reinversiones de la Deuda que vaya venciendo del PEPP hasta 2024.

Lagarde dejó claro que el crecimiento de la Economía de la zona euro es indudable, a pesar de la ralentización provocada por cada nueva oleada del covid que se traduce en restricciones que afectan particularmente a sectores económicos relevantes como el turismo y el ocio.

Esta prudencia en la retirada de estímulos, que incluye el mantenimiento de los tipos de interés, es, en efecto, una solución de equilibrio por parte del BCE ante el difícil dilema al que se enfrenta: no poner en peligro

la recuperación económica en un difícil momento de eclosión de la nueva variante del virus en Europa y, por otra parte, afrontar el grave problema derivado de los altos niveles de inflación en la Eurozona.

4. *Conflictos de Polonia a la UE: cuestionamiento de la primacía del Derecho Comunitario y sanción por no adoptar medidas cautelares respecto a su sistema judicial*

Polonia provocó a comienzos de octubre un conflicto inédito con la UE tras la declaración de su Tribunal constitucional de que varios artículos de los tratados de la UE eran inconstitucionales en su país.

La resolución daba respuesta a una pregunta planteada en marzo por el Gobierno polaco, liderado por la formación ultraconservadora Ley y Justicia, que defendía la misma tesis que finalmente ratificó el alto tribunal del país. En concreto, Varsovia había solicitado a la máxima autoridad judicial polaca que se pronunciara sobre la compatibilidad de varios reglamentos comunitarios con el orden constitucional polaco y sobre la obligación de los tribunales nacionales de acatar las sentencias del Tribunal de Justicia europeo.

El veredicto de la corte polaca fue interpretado por una mayoría de expertos como una declaración de «guerra jurídica» contra uno de los pilares fundamentales de la UE, la primacía del Derecho Comunitario sobre los ordenamientos jurídicos nacionales, y sus consecuencias fueron ya entonces calificadas como «impredecibles».

La Comisión Europea, que no tardó en reaccionar, barajaba distintas respuestas al grave desafío provocado por el Gobierno polaco:

1. El eventual bloqueo de la aprobación del Plan de Recuperación polaco, que otorgaría al país. Previsiblemente, unos 36.000 millones de euros en préstamos y subvenciones de los Fondos europeos de Recuperación. Y, también, la potencial activación del nuevo mecanismo de condicionalidad de respeto del Estado de Derecho, que permitiría bloquear las ayudas europeas, incluidas las equivalentes a otros 106.000 millones de euros que el presupuesto comunitario reserva a Polonia en fondos de cohesión y ayudas agrícolas de la PAC.

La activación este mecanismo de condicionalidad, que ya fue vetado por el Gobierno polaco durante los meses previos a su aprobación en 2020, estaría aún pendiente de la decisión del Tribunal de la UE sobre los recursos interpuestos contra este mecanismo por Hungría y Polonia.

- La decisión sobre el bloqueo de los fondos europeos a Polonia debería ser refrendada, en todo caso, por una mayoría cualificada del Consejo Europeo en un proceso cuya duración podría extenderse hasta unos ocho meses para, en su caso, dar la oportunidad a Polonia de presentar sus observaciones.
2. La posibilidad de invocar el artículo 7 del Tratado de la UE, que pondría en marcha un proceso para dejar sin voto a Polonia en el Consejo de la UE, aunque esta opción tiene el inconveniente de exigir la unanimidad de los Estados miembros, lo que dificulta enormemente su aplicación dado que Varsovia cuenta, como mínimo, con el apoyo de la Hungría de Viktor Orban.
 3. La apertura de nuevos procedimientos de infracción ante la Justicia europea, que podrían derivar en multas multimillonarias para Varsovia.

En una sesión plenaria del Parlamento Europeo celebrada el 19 de octubre, la presidenta de la Comisión Von der Leyen dejó claro que Bruselas actuaría «contra la decisión del Constitucional polaco de rechazar la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho nacional puesto que no podemos tolerar que se pongan en riesgo nuestros valores comunes».

Apenas unos días después, el 27 de octubre, el Tribunal de Justicia comunitario emitió un dictamen mediante el que obligaba a Polonia a pagar a la Comisión Europea una multa de un millón de euros al día por no paralizar de forma provisional las actividades de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, tal como ya había solicitado anteriormente en el mes de julio.

Esta sala disciplinaria del Supremo polaco es un órgano con poderes relevantes en el país, ya que puede llegar a sancionar a jueces que apliquen la primacía del Derecho europeo o eleven cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia europeo. Y en julio este mismo Tribunal de Luxemburgo había exigido al Gobierno polaco que dejara en suspenso la actividad de la sala hasta pronunciarse de forma definitiva sobre el caso, con el fin de evitar causar un «perjuicio grave e irreparable», por la falta de independencia de sus decisiones.

En la nueva decisión de octubre, el Tribunal europeo recordaba que es necesario garantizar el cumplimiento de estas medidas cautelares para evitar que se lesione de forma irreparable «el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, por consiguiente, los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los individuos y a los valores en los que se basa la Unión, en particular el del Estado de Derecho».

La Corte aceptaba la petición realizada en septiembre por la Comisión Europea, mediante la que reclamaba sanciones para exigir el cumplimiento

del dictamen anterior, y poner límites a una sala sospechosa de tomar decisiones alineadas con el poder político.

5. *Brexit: retraso en los controles fitosanitarios en las aduanas británicas sobre los productos comunitarios y negociaciones sobre el protocolo de Irlanda del Norte*

En septiembre el Gobierno británico anunció su decisión de aplazar hasta julio de 2022 el control completo sobre los bienes comunitarios que entren en su territorio aduanero, como medida excepcional con la que mitigar los graves problemas de desabastecimiento que sufría el país.

Londres anunciaba entonces que, si bien los controles y declaraciones aduaneros sobre los productos comunitarios importados ya serían efectivos el 1 de enero de 2022, retrasando la fecha prevista anteriormente del 1 de octubre, las declaraciones de seguridad y los certificados fitosanitarios no serían requeridos hasta el 1 de julio de 2022, es decir, 18 meses después de que el «Acuerdo de Comercio y Cooperación» post-Brexit entrara en vigor en enero de 2021.

La medida, que afecta principalmente a los alimentos y productos agrícolas del continente, debería permitir aliviar la presión que estaba sufriendo la cadena de suministros británica como consecuencia de la pandemia y del propio Brexit.

De esta forma, cuando estos productos europeos lleguen al Reino Unido seguirán estando exentos del papeleo requerido por las autoridades británicas mientras que, en el flujo contrario, es decir, en las exportaciones de bienes británicos a la UE estas mercancías deben someterse a los controles fitosanitarios completos pertinentes y, por tanto, afrontar el papeleo en las aduanas.

A pesar de que Bruselas ya ofreció a Londres un acuerdo similar al que mantiene con Suiza y que supone el alineamiento a las normas sanitarias y fitosanitarias comunitarias, lo que permitiría eliminar la mayoría de las trabas aduaneras a los alimentos, el Gobierno británico ha rechazado esta opción para evitar verse sometido a la normativa europea y ha insistido en renegociar el protocolo correspondiente.

Junto a los problemas de suministro de alimentos, el Reino Unido también tuvo que admitir las dificultades derivadas de la escasez de mano de obra tras el Brexit. Se estimaba la necesidad de unos 100.000 camiones, y también se constató la falta de trabajadores en otros sectores. Muchos trabajadores comunitarios abandonaron el país con el estallido de la pandemia y, tras la reactivación de la actividad, o no han regresado o de-

ben afrontar procesos burocráticos y farragosos para regularizar su situación tras el final definitivo de la libertad de movimientos de trabajadores con la UE.

Es así que, desde el pasado 1 de octubre, los ciudadanos comunitarios que deseen desplazarse al Reino Unido deben presentar su pasaporte, cuando antes bastaba con una tarjeta de identidad (en su caso, el DNI español).

Si estos ciudadanos comunitarios desearan permanecer en el Reino Unido durante un periodo máximo de seis meses podrán ejercer este derecho sin visado (son estancias motivadas por turismo, estudios de corta duración o actividades empresariales), pero si se desearan trabajar de forma habitual, el trabajador comunitario tiene que solicitar un visado de acuerdo con el nuevo sistema migratorio británico. Y lo mismo sucede si se pretende realizar un curso cuya duración excede de seis meses, ya que es preciso solicitar un visado de estudiante, que permite residir en el país durante toda la duración de los estudios.

Y, por otra parte, la UE y el Gobierno británico continúan las negociaciones bilaterales para solucionar la crisis abierta en marzo en relación con el protocolo para el Úlster, un protocolo negociado y pactado como parte del acuerdo de Nochebuena de 2020 sobre la relación comercial entre Bruselas y Londres tras el Brexit.

Entonces, y de forma unilateral e inesperada, el Gobierno británico anunciaba que el 1 de abril no aplicaría controles aduaneros y fronterizos a las mercancías procedentes de Gran Bretaña y con destino a la provincia británica de Irlanda del Norte.

Se iniciaba así un período de acusaciones y desconfianzas cruzadas que no ha concluido. Si el objetivo de Bruselas es garantizar que Londres cumpla el protocolo pactado, que en la práctica mantiene al territorio norirlandés en el mercado único europeo, y evitar en todo caso que Irlanda del Norte se convierta en un «agujero de entrada» de productos británicos hacia el mercado europeo, Londres pretende, en cambio, llevar a cabo una profunda renegociación del protocolo, bajo la presión de los políticos unionistas de Irlanda del Norte para prescindir unilateralmente del protocolo.

La Unión Europea ha advertido en numerosas ocasiones de las «graves consecuencias» que sufriría Irlanda del Norte si las autoridades británicas suspenden parte de los acuerdos aduaneros firmados. Maros Sefcovic, vicepresidente de la Comisión Europea, declaraba, tras una reunión con la delegación británica en noviembre y ante la perspectiva de nuevas rondas de negociaciones, que «debemos concentrar los esfuerzos en hallar una solución tan pronto como sea posible. Nuestra meta debería ser proporcionar estabilidad y predictibilidad a Irlanda del Norte».

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. *La reforma de las reglas fiscales (Pacto de Estabilidad y Crecimiento)*

La Comisión Europea lanzó en octubre una consulta pública para poner en marcha el espinoso y difícil debate sobre la actualización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, y decidir, de este modo, cómo regresar al rigor fiscal sin poner en riesgo la recuperación económica.

La vuelta a la disciplina fiscal deberá producirse, previsiblemente en 2023, tras la suspensión temporal acordada en marzo de 2020 de las normas contempladas en el PEC como consecuencia de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia.

A la espera de la propuesta que oficialmente formule Bruselas, las capitales europeas ya han comenzado a mostrar sus posiciones ante la eventual reforma de las normas fiscales que, en esencia, exigen que el déficit público de los países miembros de la UE no sobrepase el 3% de su Producto Interior Bruto y la deuda no exceda del 60%.

Estos umbrales deberían adaptarse a la nueva realidad de las cuentas públicas de las Economías europeas, muy afectadas por la pandemia: El endeudamiento público ya roza el 100% del PIB en el conjunto de la zona euro en 2021, y llega a valores muy superiores en determinados países (154,4% en Italia, 202,9% en Grecia 128,1% en Portugal o 120,6% en España, según las estimaciones económicas de otoño de la Comisión).

Tanto Francia, como Italia y España abogan por que el regreso a la disciplina se produzca con unas nuevas reglas que, en cualquier caso, eviten la vuelta a la austeridad. El Gobierno español, en concreto, ha puesto el énfasis en impedir que un ajuste «prematureo» ponga en peligro el crecimiento y la sostenibilidad fiscal del país. El mayor interés del ejecutivo de Pedro Sánchez es proteger la inversión pública y otros gastos impulsores del crecimiento que, en la anterior crisis, fueron drásticamente recortados por las políticas de austeridad.

Además, en este debate no debe obviarse la «falta de credibilidad» que el PEC ha venido acumulando por su desigual aplicación a lo largo de los años, como consecuencia de su complejidad y falta de adaptación a los eventuales *shocks* asimétricos económicos, y de las múltiples y posibles interpretaciones de las reglas que incluye.

Bruselas ya ha manifestado su propósito de no recuperar los umbrales de deuda anteriores de una manera inmediata y ha adelantado posibles debates como la posibilidad de no contabilizar algunas inversiones verdes en las reglas del déficit para estimular las inversiones públicas necesarias para la transición climática.

El enfrentamiento que, previsiblemente, podría desencadenarse, opondría, por una parte, a los países llamados «frugales» del norte, que defienden la austeridad fiscal y mantienen como línea roja la reducción de la deuda y déficit, y los países del sur, que reclaman una mayor flexibilidad y discrecionalidad en la aplicación de las reglas fiscales que se apliquen a partir de 2023.

2. Los Reglamentos sobre los Servicios y los Mercados Digitales: posiciones del Consejo y del Parlamento e inicio de negociaciones

Los representantes de los Estados miembros de la UE alcanzaron el 25 de noviembre un acuerdo sobre sus posiciones («Orientaciones Generales»), con relación a las dos propuestas de Reglamentos sobre los Mercados y los Servicios Digitales presentadas por la Comisión, y que pretenden endurecer y controlar mejor la actividad de las grandes tecnológicas en Europa.

En efecto, ya hace un año, en diciembre de 2020, la comisaria de la competencia Margrethe Vestager había presentado las propuestas iniciales del ejecutivo comunitario, conocidas como «Ley de Servicios Digitales» (LSD) y «Ley de Mercados Digitales» (LMD):

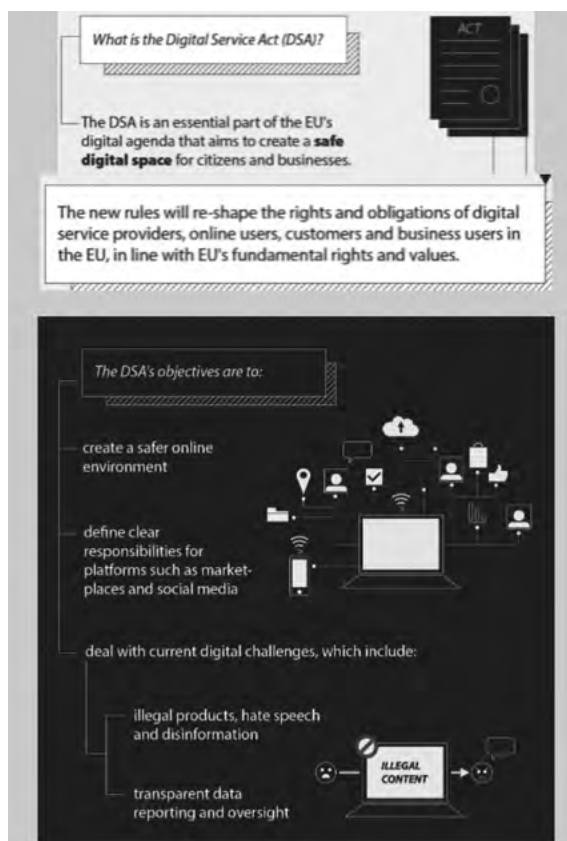
- La LSD, que debería imponer deberes de transparencia a las empresas tecnológicas y, también, de eliminación de contenidos ilegales en las plataformas online, además de facilitar el acceso a los supervisores nacionales para evaluar el cumplimiento de la nueva normativa. Las corporaciones de mayor dimensión deberían someterse a una auditoría anual independiente, en la que se efectuaría una evaluación de riesgos en materia de derechos fundamentales, discriminación, libertad de expresión o manipulación de contenidos.
- La LMD, que debería reforzar el control de la UE sobre el dominio de mercado conseguido por las grandes corporaciones tecnológicas, las conocidas como «gatekeepers», que se han convertido en puerta de entrada inevitable hacia la red y que pueden llegar a convertirse en «legisladores privados» en el mundo digital dictando las reglas del mercado. Con esta nueva normativa se trataría de impedir que estas empresas usen los datos de los clientes en su propio beneficio, bloqueen a usuarios dependiendo del software que tengan instalado o decidan desinstalar, o restrinjan el acceso a quienes hayan adquirido productos fuera de su plataforma. Además de un régimen de sanciones por infracciones, también se podría imponer el desmantelamiento del grupo tecnológico mediante desinversiones o mediante la separación de unidades de negocio, en caso de incumplimientos sistemáticos.

Con el acuerdo alcanzado, que fue calificado de «histórico» por el comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, los Veintisiete daban un im-

portante paso al otorgar un mandato específico a la presidencia del Consejo de la UE para proseguir los debates con el Parlamento Europeo.

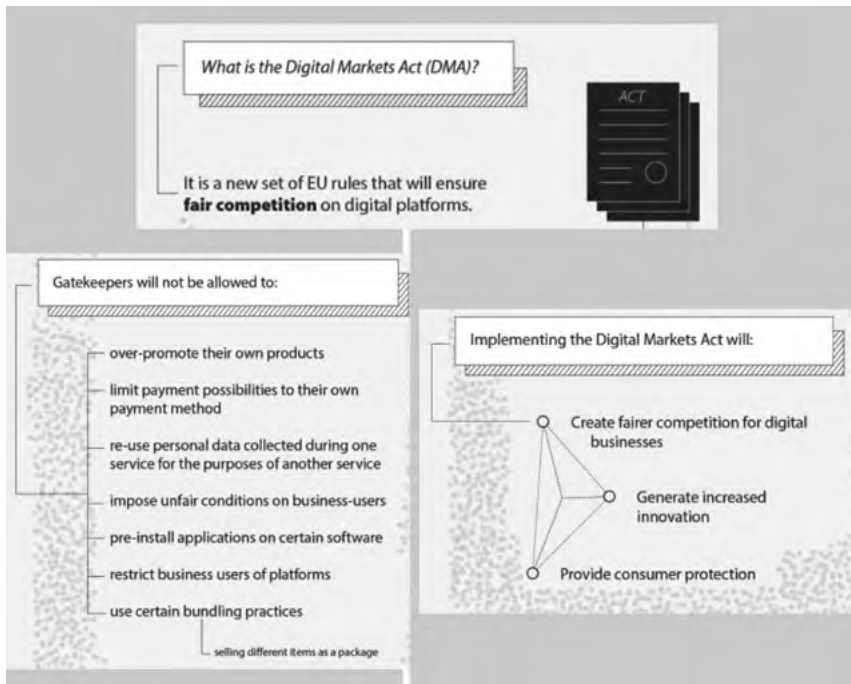
Por su parte, también el Parlamento Europeo debatió su posición sobre la Ley de Mercados Digitales el 14 de diciembre y la confirmó al día siguiente. De esta forma, la Asamblea daba también su visto bueno al inicio de las negociaciones con los Estados miembros para aprobar unas normas que regulen la actuación de las grandes plataformas digitales en la Unión.

Respecto a la Ley de Servicios Digitales, tras la aprobación de su posición el 14 de diciembre, el Parlamento se planteaba votar el texto en enero de 2022, lo que también permitiría iniciar las negociaciones con los países de la UE en el Consejo a principios de año.



Ley de Servicios Digitales

Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/digital-services-act/>



Ley de Mercados Digitales

Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/digital-markets-act/>

3. Desactivado el conflicto comercial entre la UE y Estados Unidos por los aranceles sobre el acero y el aluminio

Tras meses de negociaciones, el 30 de octubre Estados Unidos y la Unión Europea hicieron público el acuerdo alcanzado para desactivar el conflicto comercial sobre el acero y el aluminio que había desencadenado la Administración de Donald Trump en 2018.

Estados Unidos anunciaba la supresión de los aranceles sobre las importaciones de productos siderúrgicos procedentes de la Unión Europea hasta volúmenes cercanos a la importación anterior a la disputa, 3,3 millones de toneladas anuales, con lo que se calculaba que se evitará el pago de unos 10.000 millones de dólares al año por este tipo de tasas proteccionistas. A partir de este umbral, la administración americana mantendrá los aranceles del 25% y 10% sobre el acero y el aluminio respectivamente que, efectivamente, habían sido el inicio del conflicto tres años atrás.

El acuerdo requiere que, en todo caso, para poder disfrutar de la exención arancelaria los productos siderúrgicos sean completamente manufacturados en Europa.

Por su parte, la UE también se comprometía a retirar las medidas de represalia que había adoptado, y que gravaban la importación de diversos productos estadounidenses, como los pantalones vaqueros, el whisky de tipo «bourbon», las motocicletas, la crema de cacahuete, los arándanos o el zumo de naranja.

Los aranceles aplicados al comercio bilateral por ambos bloques se desactivaban por fin y, además, se acordaba un compromiso adicional de renuncia a las disputas pendientes sobre esta cuestión que habían presentado ambas partes ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El acuerdo constituye, sin duda, un importante paso político de «deshielo» sobre las tensiones comerciales acumuladas entre Estados Unidos y la Unión Europea, y supone, a todos los efectos, un importante avance en las relaciones bilaterales con el que se pretende superar, de manera progresiva, el proteccionismo de los años de la presidencia Trump.

Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.