**El Programa “Próxima Generación Unión Europea” y los ODS: ¿un modelo de desarrollo sostenible, equitativo y competitivo?**

Mercedes Guinea Llorente

Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:**

La actual Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, se comprometió en su programa de gobierno bajo el sugestivo título de “Una economía que funcione en pro de las personas”, a trabajar por una economía europea que incluyera derechos sociales, neutralidad climática e industria competitiva. Propuso directamente reformar el principal instrumento para influir en las economías nacionales, el Semestre Europeo, para incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas[[1]](#footnote-1). Estos objetivos no deberían ser novedosos para la Unión Europea (UE) ya que no hacen más que recoger los rasgos de la Economía Social de Mercado, definidos en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

La pandemia ha golpeado fuertemente a la UE y al mundo durante el último año tanto en términos de pérdida de vidas humanas como económicamente, pero no ha hecho que la Comisión renuncie a este objetivo, al menos nominalmente. Así, en la renovación de su mandato en septiembre de 2020, el Vicepresidente Dombrovskis recibía el encargo de implementar el nuevo Instrumento de Recuperación y Resiliencia y reorientar el Semestre Europeo, en ambos casos integrando los ODS[[2]](#footnote-2).

El Instrumento de Recuperación y Resiliencia es el elemento nuclear del Programa “Próxima Generación UE”, llamado así porque se propone “reparar los daños provocados por la crisis y preparar un futuro mejor para la próxima generación”[[3]](#footnote-3). Este programa, tal y como fue aprobado por el Consejo Europeo, supone un hito trascendental en el proceso de integración europea[[4]](#footnote-4). Así, a nuestro juicio, avanza una federalización del modelo en una triple dimensión, que podemos calificar de mutación constitucional en la medida en que no se tocan los Tratados. La primera dimensión es que pone en marcha una política económica común para la UE, que apunta no sólo a la recuperación sino a la transformación del modelo económico a escala europea y que superan con mucho lo que se establece en los Tratados. La segunda dimensión reside en su fórmula de financiación, el endeudamiento conjunto, que ha sido calificado por muchos de “momento hamiltoniano” y puede ser considerado el avance de un Tesoro europeo. La tercera dimensión viene de la mano de la profundización del principio de solidaridad federal, dado que casi la mitad del Fondo se repartirá mediante transferencias entre los Estados miembros en función de su afectación por la pandemia, es decir, su necesidad.

El Instrumento de Recuperación busca, como dice la exposición de motivos de su propio Reglamento permitir a los Estados miembros hacer frente a la pandemia e invertir en la recuperación sin perder de vista los objetivos de financiar suficientemente los servicios públicos, perseguir la cohesión social y transformar los modelos productivos en línea con el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas[[5]](#footnote-5).

En esta ponencia nos proponemos examinar este programa europeo de recuperación y resiliencia desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Para ello analizaremos el Reglamento, pero también los objetivos y prioridades establecidos por la Comisión Europea para la formulación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Nos preguntaremos si efectivamente se respeta el objetivo preliminar que estableció la Comisión Von der Leyen en su programa de alinear su acción política con la consecución de los ODS o, si finalmente, este se ha visto relegado por las imposiciones y urgencias de la pandemia.

Para ello, en línea con los objetivos 1 y 2 examinaremos si el programa europeo se plantea financiar suficientemente acciones para luchar contra la pobreza y la exclusión social, apoyando la acción de los Estados miembros. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el reparto de competencia europeo y el principio de subsidiariedad, tradicionalmente las políticas dirigidas a la asistencia social han sido políticas nacionales. Corresponde ahora comprobar si este esquema se ha superado y la UE prevé en este nuevo programa actuaciones en esta dirección o, al menos, una cierta flexibilidad de las reglas del Semestre Europeo para que los Estados miembros puedan abordar esta tarea con ambición.

Siguiendo el ODS 8, trabajo decente y crecimiento económico, corresponde estudiar las líneas del programa que incidan en el desarrollo de los derechos y estándares sociales. Cabe recordar que la dimensión social ha sido la hermana pequeña de la integración europea, consecuencia de las magras competencias que ha recibido la UE en este ámbito por influencia británica. Precisamente desde la manifestación del Brexit en el año 2016 se ha desarrollado en el seno de la UE el conocido como Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que estirando al máximo la competencia europea y añadiendo la cooperación de los Estados miembros, se propone añadir al mercado derechos sociales a escala europea. Veremos, en este caso, cómo los programas de reforma europeos pretenden desarrollar esta dimensión social, compensando la precariedad a la que condujo a un buen número de Estados miembros la crisis precedente.

De acuerdo con el ODS 9 (industria, innovación e infraestructuras) analizaremos las dimensiones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dirigidas a la inversión en nuevas capacidades y a la transformación del modelo productivo europeo para hacerlo más innovador, y especialmente, para alcanzar los objetivos manifestados en términos de digitalización de la economía. En este ámbito analistas políticos y académicos están incidiendo en la necesidad de aplicar el concepto de la autonomía estratégica también al ámbito industrial como consecuencia de las enseñanzas extraídas de la crisis.

Finalmente, de acuerdo con los ODS 11 y 12 examinaremos las dimensiones del Programa de Recuperación y Resiliencia para abordar la transformación del modelo productivo en la línea de la sostenibilidad. El Consejo Europeo determinó que más de un tercio de la financiación tiene que destinarse a implementar el Pacto Verde aprobado en el año 2020, siendo en este momento la ecologización otra de las prioridades europeas.

Teniendo en cuenta que los plazos establecidos no nos alcanzarán para tener conocimiento de los planes nacionales aprobados y, mucho menos, de las actuaciones financiadas y sus resultados, el análisis que planteamos es un estudio de la política formulada, sin perjuicio de que en el futuro se pueda completar con un análisis de resultados.

Madrid, 26 de marzo de 2021

1. VON DER LEYEN, U., “*Una Unión que se esfuerza por alcanzar más resultados. Mi agenda para Europa”. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024,* Estrasburgo, 12 de julio de 2019, p. 9. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\_es\_1.pdf. [↑](#footnote-ref-1)
2. VON DER LEYEN, U. (President of the European Commission), *Mission letter to Valdis Dombrovskis, Executive Vice-president for An Economy that Works for People,* Brussels, 13 September 2020, p.4. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\_mission\_letters/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019\_en.pdf. [↑](#footnote-ref-2)
3. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”,* Bruselas, 27 de mayo de 2020, (COM(2020) 456final), p. 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la reunión extraordinaria,* Bruselas, 17 a 21 de julio de 2020, (EUCO 10/20). [↑](#footnote-ref-4)
5. Reglamento UE (2021/241) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, DOUE L 57,* de 18.2.2021, p. 18. [↑](#footnote-ref-5)