

EL PROGRAMA NEXT GENERATION EU Y EL NUEVO CICLO PRESUPUESTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo*

Resumen

Las iniciativas más relevantes de la UE para la recuperación tras la pandemia tienen su epicentro en el presupuesto. En este trabajo se examina el alcance y contenido del programa NextGenerationEU en general y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en particular, y su interacción con el marco presupuestario de la UE para el próximo septenio, centrado en dos de sus instrumentos más importantes: el marco financiero plurianual 2021-2027 y la Decisión sobre recursos propios. La aprobación del programa NextGenerationEU representa un cambio sustancial en la financiación de la Unión, y una profundización de la integración europea que ha superado límites que, con anterioridad a la pandemia, los Estados consideraban infranqueables.

Palabras clave: Unión Europea; COVID-19; presupuesto de la Unión Europea; Marco Financiero Plurianual; Decisión sobre Recursos Propios; Instrumento de Recuperación de la Unión Europea; NextGenerationEU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; Next Generation EU; NGEU.

THE NEXT GENERATION EU INSTRUMENT AND THE EUROPEAN UNION NEW BUDGET CYCLE

Abstract

The EU's most important initiatives to foster recovery after the pandemic are centred upon its budget. This article examines the scope and content of the NextGenerationEU instrument in general and the Recovery and Resilience Facility in particular, and its interaction with the EU budgetary framework for the coming seven-year period, focusing on two of its most important instruments: the 2021-2027 Multiannual Financial Framework and the Own Resources Decision. Approval of NextGenerationEU represents a substantial change in EU funding and a deepening of European integration to a degree that, prior to the pandemic, Member States had considered unattainable.

Key words: European Union; COVID-19; European Union budget; Multiannual Financial Framework; Own Resources Decision; European Union Recovery Instrument; NextGenerationEU; Recovery and Resilience Facility; Next Generation EU; NGEU.

* Andreu Olesti Rayo, catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de Barcelona. Especializado en derecho de la Unión Europea. Facultad de Derecho, av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. olesti@ub.edu, [@AndreuOlesti](https://twitter.com/AndreuOlesti).

Artículo recibido el 30.08.2021. Evaluación ciega: 27.09.2021 y 30.09.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 05.10.2021.

Citación recomendada: Olesti Rayo, Andreu. (2021). El programa NextGenerationEU y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 4-20. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3710>.

Sumario

- 1 Introducción: el contexto de la crisis de la COVID-19
 - 2 Los instrumentos que configuran y determinan el presupuesto de la UE
 - 2.1 El marco financiero plurianual
 - 2.2 La Decisión sobre los recursos propios
 - 3 El programa NextGenerationUE: el plan de recuperación económica
 - 3.1 Antecedentes: medidas excepcionales y temporales de financiación
 - 3.2 La complejidad del programa NextGenerationEU
 - 3.3 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
 - 4 La interrelación entre el marco presupuestario de la UE y el programa NextGenerationEU
 - 5 Consideraciones y reflexiones finales
- Bibliografía

1 Introducción: el contexto de la crisis de la COVID-19

La crisis causada por la pandemia de la COVID-19 ha conducido a la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros a una situación límite con unas consecuencias económicas muy dramáticas. Las secuelas se han originado tanto en la suspensión de la oferta en determinados sectores (turismo, restauración, artes escénicas, ocio...) como en una reducción de la demanda generalizada en todas las esferas económicas. La crisis ha sido universal, pero ha afectado más intensamente a los países con más dependencia de los sectores económicos que han resultado más perjudicados.

El impacto de la pandemia constituyó una “tormenta perfecta”, debido a su violencia, carácter exógeno y simétrico que se ha proyectado sobre el sistema sanitario, social y económico. Estas circunstancias convencieron rápidamente a la UE y sus miembros de que se debían articular nuevas respuestas que se alejaban de la actuación desarrollada en la crisis de la deuda soberana del 2008. De alguna forma se ha producido un cambio ideológico en las soluciones propuestas: la insistencia en la austeridad presupuestaria como instrumento para superarla ha dejado paso al reconocimiento de la necesidad de una intervención masiva del sector público en la economía para garantizar su recuperación.

La respuesta ha impulsado la integración fiscal, tanto la conducida mediante su vertiente negativa —por ejemplo, la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales mediante la supervisión y vigilancia de la UE a través del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Semestre Europeo— como en la vertiente positiva —por ejemplo, estableciendo mecanismos de solidaridad y asistencia mediante transferencias—.¹

En efecto, ante este escenario, la UE ha reaccionado de forma sensiblemente diferente con respecto a las perturbaciones económicas y financieras de la década anterior. Desde un inicio se mostró activa en la búsqueda de respuestas para hacer frente a esta situación excepcional. Inicialmente, la UE se dirigió a facilitar la financiación de las acciones adoptadas por los Estados miembros. Aprobó un marco temporal que acomodaba las ayudas de Estado a la nueva situación y que se ha ido modulando a medida que las necesidades estatales exigían respaldar a los sectores económicos, y sus operadores, para paliar los efectos que las medidas sanitarias de lucha contra la pandemia tenían sobre su estructura económica.²

Además, la UE ha flexibilizado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), invocando la cláusula de salvaguardia, que permite que los Estados se aparten de los requisitos presupuestarios y les autoriza un endeudamiento más elevado para generar recursos con los que financiar sus acciones. En efecto, rápidamente y ante el desafío sin precedentes que planteaba la pandemia, el Consejo en su formación de responsables de Economía y Finanzas expresó, en su reunión de 23 de marzo de 2020, que se daban las condiciones para invocar la cláusula de salvaguardia, dada la grave crisis económica originada por la COVID-19; y autorizó a los Estados a flexibilizar el control del déficit fiscal para facilitar su capacidad de endeudamiento a fin de financiar medidas que contrarrestasen las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia.³ La necesidad de apoyar las medidas fiscales adoptadas por los Estados para responder a la pandemia e intentar neutralizar las repercusiones socioeconómicas negativas justificó la invocación de la cláusula de salvaguardia. De hecho, la Comisión prevé que esta siga activa durante el 2022 y, dependiendo del progreso de recuperación económica, pueda desactivarse en el 2023.

Finalmente, el Banco Central Europeo (BCE) se comprometió a un programa de compra de deuda pública para evitar que algunos países miembros fueran penalizados con una prima de riesgo que elevara los tipos de interés y encareciera el pago y la amortización de la deuda. Para ello, el BCE adoptó, el 24 de marzo, la Decisión 2020/440 mediante la cual se aprobaba un programa temporal de compras de activos de los Estados afectados por la pandemia,⁴ conocido como “PEPP” (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). El PEPP

1 Dermine, Paul (2020:338).

2 *Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19*, Comunicación de la Comisión (2020/C 91 I/01), DO C 91, de 20 de marzo de 2020. Modificada en diversas ocasiones por sendas Comunicaciones publicadas en DO C 112, de 4 de abril de 2020; DO C 164, de 13 de mayo 2020; y D.O. C 218, de 2 de julio de 2020.

3 [Declaración de los ministros de Hacienda de la UE sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre la crisis de la COVID-19.](#)

4 Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo, de 24 de marzo de 2020, sobre un programa temporal de compras de

autorizaba, a los bancos centrales de la eurozona, la compra de activos por un valor máximo de 750.000 millones de euros, durante un tiempo limitado que, inicialmente, finalizaba en el año 2020. Con posterioridad se ha elevado el importe hasta los 1.850.000 millones de euros, y se ha retardado el horizonte temporal de la compra hasta el 30 de marzo de 2022.⁵

En este contexto conviene mencionar las posibles consecuencias de la decisión del Tribunal Constitucional alemán (TCA) de 5 de mayo de 2020. En ella se rebate la legalidad de una sentencia del TJUE, que declara la validez de la Decisión del BCE de marzo de 2015,⁶ autorizando la compra de activos públicos en los mercados secundarios y conocida como “PSPP” (*Public Sector Purchase Programme*) en el contexto de la crisis económica por el encarecimiento de la deuda soberana.⁷ El TCA cuestiona la sentencia prejudicial del TJUE y la considera una decisión objetivamente arbitraria, la califica como un acto *ultra vires*, rechaza y declara no vinculante la interpretación realizada por el Tribunal y objeta, en definitiva, su autoridad. La sentencia de 5 de mayo se declara insatisfecha con un determinado proceder del BCE y del TJUE y asocia unas derivaciones a ese comportamiento exigiendo requerimientos adicionales de actuación y de justificación.⁸

Queda por conocer cuáles serán las repercusiones sobre el futuro de la Unión Europea en general y sobre el PEPP en particular, dado que sus características técnicas son similares al PSPP y, por tanto, alguna de las demandas que se suscitaron ante el TJUE y el TCA podrían reproducirse.⁹ De tal forma que ya se ha aventurado que, si se presenta una nueva denuncia constitucional sobre el PEPP ante el TCA en un futuro próximo, el enfrentamiento entre los dos tribunales se agravará aún más.¹⁰ Desde otra perspectiva, se ha señalado que el efecto más claro del pronunciamiento del TCA “es atajar cualquier posible evolución hacia modelos de mutualización de deuda pública” que no pasen por una nueva decisión suya.¹¹

Además, se han impulsado programas financiados con recursos extrapresupuestarios, tal sería el caso de los desarrollados en el marco del grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) el primero, constituyendo un fondo, financiado por los Estados miembros, que le permite movilizar recursos dirigidos, especialmente, a proporcionar liquidez a las empresas; y el segundo, mediante el establecimiento de una línea de crédito por una cantidad equivalente al 2 % del PIB del Estado solicitante.

En efecto, la Junta directiva del BEI decidió, en su reunión de 3 de abril de 2020, el establecimiento de un fondo de 25.000 millones de euros, financiados por los Estados miembros, a prorrata de su participación en el BEI, que permitiría movilizar hasta 200.000 millones de euros para apoyar a las empresas, especialmente pequeñas y medianas, afectadas por la situación actual. Esta decisión, que fue avalada por el Eurogrupo en su reunión de 9 de abril, permitía la constitución de un Fondo de Garantía Europeo (FGE) para hacer frente a las secuelas económicas de la pandemia.¹²

Con relación al MEDE, el volumen del ayuda previsto comprendería, inicialmente, una suma equivalente al 2 % del PIB del Estado en el 2019, aproximadamente 240.000 millones de euros. Se trata de una línea de crédito con carácter finalista, dirigida a sufragar los gastos sanitarios y de prevención y tratamiento de la pandemia, cuyo período de solicitud finaliza en diciembre del 2022. A diferencia del resto de las intervenciones del MEDE, los beneficiarios no están sujetos al cumplimiento de unas condiciones económicas estrictas como contraprestación de la ayuda, es decir, no hay un plan de ajuste macroeconómico, y se aplicará el sistema

emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17), DO L 91, de 25 de marzo de 2020.

5 Notas de prensa del BCE de [4 de junio](#) y [10 de diciembre](#) de 2020.

6 Decisión 2015/774 del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2015, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios (DO L 121, de 14 de mayo de 2015) que fue modificada en diversas ocasiones, y actualmente refundida en la Decisión 2020/188 del Banco Central Europeo de 3 de febrero de 2020 (DO L 39, de 12 de febrero de 2020).

7 Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de diciembre de 2018, *Weiss y otros*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

8 Montoro Chiner, María Jesús; Rodríguez Pontón, Francisco José (2021, 17).

9 Claeys, Grégory (2020:7).

10 Viterbo, Annamaria (2020: 683).

11 Martín Rodríguez, Pablo (2020: 40).

12 Castellarin, Emanuel (2020: 7).

estándar de vigilancia previsto en el marco del Semestre Europeo¹³. El país solicitante únicamente estará vinculado a dedicar el importe a financiar el plan de respuesta a la pandemia, que elabora juntamente con el MEDE y la Comisión y que justifica la solicitud del préstamo¹⁴. De todas formas, este programa no se ha utilizado, ya que los Estados miembros de la zona del euro pueden acceder a la financiación de formas más atractivas a través del programa de compra de deuda del BCE y a través de otros préstamos y subvenciones concedidos por la UE¹⁵.

2 Los instrumentos que configuran y determinan el presupuesto de la UE

2.1 El marco financiero plurianual

La pandemia se inició durante la finalización de las negociaciones del denominado marco financiero plurianual (MFP) para el septenio 2021-2027. El ciclo presupuestario, que se inició con la presentación por la Comisión, de la propuesta de Reglamento del Consejo en la que se establecía el MFP para el ciclo 2021-2027,¹⁶ resultaba especialmente complejo por los problemas que se planteaban por la retirada del Reino Unido.

El MFP tiene como objetivo pacificar las negociaciones presupuestarias anuales entre el Consejo y el Parlamento, estableciendo un marco general que rige durante un período de años. Este marco general fija un límite máximo de gastos para el presupuesto anual y para cada una de sus categorías. En este documento se refleja el flujo de recursos financieros que será necesario para hacer frente a las prioridades políticas que están establecidas en términos de preferencias de gasto; no se trata, por tanto, de un presupuesto multianual, y está desprovisto de cualquier autorización de gasto.

Ello significa que el gasto presupuestario está predeterminado desde la aprobación del MFP para el ciclo considerado. El MFP establece el monto total de los recursos utilizables, así como las cantidades máximas disponibles para asignar anualmente a las políticas generales, la distribución de las obligaciones asumidas por los Estados y la preasignación de los fondos para los principales programas de gasto. Desde esta perspectiva, el MFP equilibra las exigencias estatales de limitar el crecimiento de los ingresos de la Unión con las necesidades de las instituciones de la UE de dotarse de recursos previsibles y estables para el desarrollo de sus políticas de gasto¹⁷.

En la práctica, la adopción del MFP va acompañada de la revisión de todos los programas de gasto de la Unión, desde los fondos agrícolas y estructurales hasta los concernientes al resto de las políticas comunitarias; en consecuencia, las negociaciones del MFP no se refieren solo a las finanzas de la UE, sino también al contenido de las políticas de gasto de la UE.

La importancia política y jurídica se refleja en su procedimiento de adopción: debe ser aprobado por un procedimiento legislativo especial, previsto en el artículo 312 TFUE, donde la Comisión mantiene su poder de iniciativa, pero con restricciones, dado que, el artículo 293 TFUE exceptúa la aprobación del MFP de la regla general que exige la unanimidad en el Consejo para introducir enmiendas en la propuesta de la Comisión. El Parlamento Europeo debe aprobarlo por una mayoría reforzada, que incluye a la mayoría de los miembros que lo componen, y el Consejo, por unanimidad. Como acontece tradicionalmente y como se ha confirmado en la negociación del septenio actual, el Consejo Europeo desempeña un papel fundamental, pues es la sede donde se alcanza el compromiso político aceptable para todos los Estados miembros.¹⁸ En el ciclo presupuestario

13 Carrera Hernández, F. Jesús (2020: 21).

14 Markakis, Menelaos (2020: 373).

15 Guttenberg, Lucas (2020: 2).

16 *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027*, COM (2018) 322 final de 2 de mayo de 2018.

17 Sánchez Barrueco, María Luisa (2021: 564).

18 Lehner, Stefan (2020: 38-39).

actual, el consenso alcanzado por los Estados miembros en el Consejo Europeo de julio de 2020¹⁹ determinó y concretó el contenido del MFP.

La existencia del MFP implica también que el margen de maniobra durante las negociaciones del presupuesto anual sea reducido, con lo que las posibilidades de entrar en conflicto también se limitan. En efecto, el MFP se estableció en 1988, con la aprobación del denominado “paquete Delors I”, para el período 1988-1992, con el propósito de garantizar y reforzar la disciplina y la estabilidad presupuestaria, y poner fin a las desavenencias y tensiones entre las autoridades presupuestarias, especialmente el Consejo y el Parlamento Europeo, que habían provocado que el segundo hubiera rechazado la aprobación del presupuesto durante varios ejercicios en la década de los años ochenta.²⁰

El inicio de las negociaciones del actual ciclo, como hemos señalado, se originó con la presentación por la Comisión, el 2 de mayo de 2018, de su propuesta de Reglamento del Consejo, en la que se establecía el MFP para el ciclo 2021-2027. La propuesta se presentaba en un contexto de negociación de la retirada del Reino Unido de la UE, en el que la ausencia de la aportación británica representaba una disminución del presupuesto comunitario de entre 10.000 millones y 12.000 millones de euros descontado el montante de la contribución británica y deducido el importe de los mecanismos de compensación.²¹ Ello implicaba que, si se mantenían los límites de funcionamiento, y entre ellos, que el presupuesto de la UE no debe superar el 1 % del total de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE, la ausencia británica suponía una reducción presupuestaria en términos absolutos. Como veremos, la eclosión de la pandemia ha desbordado los márgenes iniciales de la negociación.

El actual MFP correspondiente al septenio 2021-2027 fue aprobado mediante el Reglamento del Consejo 2020/2093, de 17 de diciembre de 2020,²² que entró en vigor el 1 de enero de 2021.

2.2 La Decisión sobre los recursos propios

La UE se financiaba inicialmente mediante contribuciones financieras de sus Estados miembros; a partir de la Decisión 70/243, de 21 de abril de 1970, se produce una mutación cualitativa que comporta su sustitución por recursos propios.²³ Desde entonces se han adoptado varias decisiones que han modificado las diferentes categorías de ingresos. Inicialmente, su aprobación intentaba solucionar problemas financieros vinculados a las sucesivas ampliaciones de la UE y al incremento de las competencias que, en ambos casos, conllevaban una extensión de las necesidades de gasto. Con posterioridad, a partir de 1988, las Decisiones sobre los recursos propios (DRP) reflejan el resultado de las negociaciones consensuadas entre los Estados miembros sobre el MFP.

En términos generales, los recursos de la UE pueden diferenciarse entre los que resultan del funcionamiento de la Unión o de la puesta en práctica de sus políticas y los que son complementarios y cuya finalidad es garantizar el equilibrio presupuestario. En un inicio, la incidencia de los primeros (los derechos de aduana del arancel exterior común y el recurso al impuesto sobre el valor añadido [IVA]) era manifiestamente más importante, y estos constituían la parte esencial de los ingresos. Con el transcurso del tiempo, el peso del presupuesto se ha trasladado hacia los complementarios.

Varias son las razones de este desplazamiento. La disminución de la importancia de la recaudación por impuestos de aduana obedece a la reducción arancelaria motivada por la liberalización del comercio internacional resultante de las sucesivas rondas de negociaciones comerciales realizadas inicialmente en el seno del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) y posteriormente en el de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A ello se añade la tupida red de acuerdos comerciales que la UE ha celebrado

19 [Conclusiones del Consejo Europeo de 17-21 julio de 2020, EUCO 10/20 de 21 de julio de 2021.](#)

20 Como queda expresado en los diferentes recursos de anulación interpuestos ante el Tribunal de Justicia en los que se dirimen las diferencias y conflictos entre las instituciones que participan en la elaboración del presupuesto. Tal sería el caso, a título ilustrativo, de la Sentencia del TJ de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento, C-34/86, ECLI:EU:C:1986:2; Sentencia del TJ de 12 de julio de 1988, Parlamento/Consejo, C-377/87, ECLI:EU:C:1988:387 y la Sentencia del TJ de 12 de julio de 1988, Comisión/Consejo, C-383/87, ECLI:EU:C:1988:388.

21 Kölling, Mario (2017, 5-7).

22 Publicado en DO L 433, de 22 de diciembre de 2020.

23 Decisión 243/70 de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, DO L 94, de 28 de abril de 1970.

con terceros Estados y en los que se han establecido reducciones arancelarias y zonas de libre comercio. En la actualidad su participación en el presupuesto de la UE es aproximadamente del 13 %.

En cuanto al IVA, la justificación de la pérdida de peso de este recurso se basa en consideraciones relacionadas con su componente regresivo, por ser un impuesto indirecto que grava el consumo y establece una deficiente relación entre capacidad de pago y riqueza, si bien en la actualidad la literatura económica no se muestra tan consistente en atribuirle tal carácter y rebaja dicho componente regresivo.²⁴ Además, es un instrumento complejo, de difícil cálculo y poca transparencia; no es un recurso de naturaleza fiscal, en el sentido de que corresponda a un porcentaje del IVA que ha sido satisfecho por los operadores económicos de los países miembros, más bien se trata de un instrumento estadístico para calcular las contribuciones estatales. El recurso al IVA es una aportación que hace cada Estado miembro en proporción a su recaudación, y se calcula mediante la aplicación de un tipo a una base circunscrita por determinadas variables, pero no es el IVA que efectivamente se paga con cada adquisición. En la actualidad representa, aproximadamente, el 11 % de los ingresos presupuestarios.

El recurso complementario por excelencia es la contribución de los Estados en función de su renta nacional bruta (RNB), que representa más del 70 % de los ingresos presupuestarios. Esta circunstancia ha motivado que los recursos propios de la UE sean percibidos como transferencias intergubernamentales que realizan las autoridades estatales a las arcas de la Unión,²⁵ y sean apreciados como un retorno, más sofisticado, a la financiación mediante contribuciones nacionales.²⁶ Junto a estos, existen otros canales de financiación marginales, como son las contribuciones y exacciones que se aplican a los sueldos de los funcionarios o de los agentes de las instituciones europeas, las multas y sanciones impuestas por el incumplimiento del derecho de la UE o las contribuciones realizadas por terceros Estados por su participación en programas europeos.

Conviene traer a colación que el procedimiento de la DRP, previsto en el artículo 311 TFUE, es un acto complejo donde participan las instituciones de la UE mediante un procedimiento legislativo especial que requiere la propuesta de la Comisión, unanimidad en el Consejo y consulta previa al Parlamento Europeo. Asimismo, su entrada en vigor necesita de la aceptación de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas internas constitucionales.

En este sentido la propuesta original de DRP para el ciclo presupuestario 2021-2027 se presentó por la Comisión el 2 de mayo de 2018 en un contexto dominado por la retirada británica.²⁷ El estallido de la pandemia ha obligado, como comentamos en apartados posteriores, a un cambio substancial de su contenido y alcance. La actual DRP fue adoptada el 14 de diciembre de 2020,²⁸ se complementa con un conjunto de medidas de ejecución adoptadas el 30 de abril de 2021²⁹ y entró en vigor el 1 de junio de 2021, una vez cumplimentadas las exigencias previstas en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, si bien sus efectos se retrotraen al 1 de enero de 2021.³⁰

3 El programa NextGenerationUE: el plan de recuperación económica

3.1 Antecedentes: medidas excepcionales y temporales de financiación

Desde el inicio de la pandemia, la UE ha adoptado acciones que comportan la financiación a los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias derivadas de la pandemia. En un inicio, las medidas de

24 Cipriani, Gabrielle (2014: 3-4).

25 Olesti Rayo, Andreu (2020: 802-803).

26 Kalfin, Ivailo (2020: 64).

27 *Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea*, COM (2018) 325 final de 2 de mayo de 2018.

28 Decisión del Consejo 2020/2053 de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/355, DO L 424, de 15 de diciembre de 2020.

29 Reglamento del Consejo 2021/768, de 30 de abril de 2021, por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento 608/2014, DO L, de 11 de mayo de 2021.

30 BOE, núm. 139, de 11 de junio de 2021.

respuesta se cubrieron con partidas presupuestarias, que se nutrían esencialmente de instrumentos ya existentes y fondos no asignados en el marco de los programas de la política de cohesión.

El caso más representativo es la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*, CRII),³¹ que tenía una dotación de 37.000 millones de euros para el año 2020, y se dirigía a movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria (equipos sanitarios y de protección, dispositivos médicos, medicamentos...) y a proporcionar liquidez a las empresas para hacer frente a las perturbaciones financieras a corto plazo vinculadas a la crisis del coronavirus. Este primer paquete fue complementado por la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Más modestamente se ha de mencionar la ampliación del ámbito de aplicación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), que inicialmente estaba diseñado para proporcionar ayuda a los miembros que hubieran sufrido catástrofes, y que permitió que se solicitara una asistencia financiera de hasta 800 millones de euros.³²

En este marco de urgencia se activó el Instrumento de Flexibilidad, y se ha ampliado el margen para imprevistos por un montante superior a los 1.000 millones de euros con objeto de financiar medidas inmediatas en el contexto de la crisis.³³ También se modificó el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización dirigido a apoyar a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de los cambios estructurales en las pautas del comercio mundial provocados por la globalización, y se ha conducido para favorecer a los trabajadores despedidos y los autónomos afectados por la pandemia, con una financiación de 179 millones de euros para este año.³⁴

En este contexto se debe mencionar el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, SURE), creado mediante el Reglamento del Consejo 2020/679, de 19 de mayo, donde se previó una asistencia financiera de 100.000 millones de euros en forma de concesión de préstamos.³⁵ Esta asistencia se fundamenta en el artículo 122 TFUE que, como tendremos ocasión de examinar más adelante, autoriza al Consejo para acordar ayuda financiera a un Estado miembro que esté en dificultades ocasionadas por catástrofes naturales o por acontecimientos excepcionales. La finalidad de SURE es ayudar a financiar la respuesta a las alteraciones económicas sufridas como consecuencia de la pandemia; y se centra, fundamentalmente, en las destinadas a apoyar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares encaminadas a proteger a los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena (por ejemplo, los expedientes de regulación temporal de empleo [ERTE]) y, accesoriamente, a sufragar algunas medidas relacionadas con la salud, en particular, en el lugar de trabajo.

La novedad de esta acción reside en la forma de financiación del SURE, dado que el Consejo faculta a la Comisión para que, en nombre de la UE, contraiga empréstitos en los mercados internacionales o con

31 Reglamento 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos 1301/2013, 1303/2013 y 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus), DO L 99, de 31 de marzo de 2020.

32 Reglamento 2020/461 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifica el Reglamento 2012/2002 del Consejo a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública, DO L 99, de 31 de marzo de 2020.

33 La ampliación de los gastos de compromisos aprobados se produjo mediante la aprobación de los actos siguientes: Decisión 2020/545 relativa a la movilización del Instrumento de Flexibilidad para financiar medidas presupuestarias inmediatas en el contexto del brote de COVID-19 y al refuerzo de la Fiscalía Europea; Decisión 2020/546 relativa a la movilización del Instrumento de Flexibilidad para financiar medidas presupuestarias inmediatas en el contexto del brote de COVID-19 y la Decisión 2020/547 relativa a la movilización del Margen para Imprevistos en 2020 para prestar asistencia urgente a los Estados miembros y reforzar aún más el Mecanismo de Protección Civil de la Unión/resc EU en respuesta al brote de COVID-19. Todas aprobadas mediante el procedimiento de codecisión el 17 de abril y publicadas en DO L 125, de 21 de abril de 2020.

34 Reglamento 1309/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020) y por el que se deroga el Reglamento 1927/2006 (modificado en diversas ocasiones), DO L 347, de 20 de diciembre de 2013.

35 Reglamento 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19, DO L 159, de 20 de mayo de 2020 (Reglamento SURE).

entidades financieras. En puridad, la novedad anida en el volumen de deuda solicitado, ya que la UE requiere, habitualmente, financiación en los mercados de capitales, si bien las cantidades demandadas son mucho más moderadas.

El SURE reposa sobre una doble garantía, una primera que resulta del propio presupuesto de la UE, del denominado “margen de maniobra”, es decir, los recursos adicionales que la Comisión puede solicitar de los países miembros para atender sus compromisos en caso de incumplimiento de un deudor. Además, aunque subsidiariamente, el pasivo derivado de estos préstamos cuenta con unas garantías estatales suplementarias del 25 % de los préstamos que se concedan en consonancia con su cuota respectiva en la RNB de la Unión, si bien las garantías previstas podrían revisarse si se alcanzara un acuerdo sobre la revisión del límite máximo de los recursos propios.³⁶ Se ha de señalar que el Reglamento SURE se aprueba en mayo, en plena negociación del MFP, sin acuerdo sobre el porcentaje máximo de recursos propios, en porcentaje de la RNB de la Unión, que limiten los presupuestos anuales y en un contexto en donde estaba presente la retirada del Reino Unido, con la consiguiente disminución de ingresos presupuestarios.³⁷

De todas formas, no se ha de perder la perspectiva de que el SURE tiene una vocación temporal, ya que el período para solicitar su disponibilidad finalizará el 31 de diciembre de 2022, si bien se podría prorrogar por seis meses más si el grave desajuste económico causado por la COVID-19 se mantuviera.

3.2 La complejidad del programa NextGenerationEU

La idea de crear un fondo de recuperación en el marco presupuestario de la UE empezó a perfilarse durante el mes de abril del año 2020. El 21 de abril, el presidente del Consejo Europeo envió una carta al resto de sus miembros proponiendo la idea de constituir un fondo europeo de recuperación, que debiera tener una “magnitud suficiente, ir dirigido a los sectores y zonas geográficas más afectados de Europa y ser específico para abordar esta crisis sin precedentes”, con lo cual sugería que la Comisión analizase las necesidades que debería cubrir, y presentase una propuesta precisando su vínculo con el MFP.³⁸

La concreción se realiza a partir de una iniciativa francoalemana presentada el 18 de mayo y que abogaba, dada la extensión de las consecuencias de la pandemia, por la posibilidad de constituir un fondo de reactivación económica dotado de 500.000 millones de euros para el MFP que se corresponde al septenio 2021-2027. La novedad consistía en la forma de financiación prevista, ya que se proponía que la UE pudiera solicitar préstamos, y en consecuencia endeudarse, en los mercados internacionales para sufragar la concesión de préstamos y ayudas.³⁹

La iniciativa fue rápidamente recogida por la Comisión que presentó, el 27 de mayo, una propuesta de un instrumento de recuperación de la Unión Europea (IRUE) conocido como “NextGenerationEU” (NGEU), que fue aprobado el 14 de diciembre mediante el Reglamento del Consejo 2020/2094.⁴⁰ Es la herramienta técnica que organiza la financiación del plan de recuperación y la asignación de los fondos, y constituye la pieza central de la estrategia socioeconómica de la UE para hacer frente a las consecuencias de la epidemia.

El IRUE prevé que entre los años 2021 y 2026, la Comisión recaudará, en nombre de la UE, 750.000 millones de euros en los mercados internacionales de capitales, que luego se distribuirán, en forma de préstamos o subvenciones y a través de diferentes programas de financiación de la UE, a los Estados miembros en función de sus necesidades. Las ayudas no reembolsables alcanzan los 390.000 millones, mientras que los préstamos representan un importe de 360.000 millones (a precios del 2018).⁴¹ El instrumento, que ha sido calificado

36 Artículos 11 y 12 Reglamento SURE.

37 Potteau, Aymeric (2020: 580-581).

38 [Carta de invitación del presidente Charles Michel a los miembros del Consejo Europeo antes de su videoconferencia del 23 de abril de 2020.](#)

39 La propuesta se puede consultar [en la siguiente página web.](#)

40 Reglamento del Consejo 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación Europeo de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, DO L 433, de 22 de diciembre de 2020.

41 Esta cantidad se incrementa a [806.900 millones de euros](#) a precios corrientes, de los cuales 421.100 millones van dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables, y 385.800 millones, a préstamos.

por como “*a bit of an empty shell*”,⁴² se respalda en la DRP para establecer los mecanismos de financiación. En efecto, la DRP es el acto jurídico que habilita a la Comisión a tomar préstamos masivos en el mercado de capitales en nombre de la UE.

La arquitectura jurídica del instrumento es compleja y se basa en diferentes componentes interrelacionados. El Reglamento IRUE es un documento muy breve que consta de solo seis artículos, pero constituye un elemento clave en la arquitectura jurídica del programa NGEU. En el mismo se enumeran los tipos de medidas que pueden ser financiadas por el instrumento, y se asignan a los programas específicos que forman parte del NGEU. El programa más determinante, con diferencia, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que será analizado en el próximo apartado y al cual se le asigna aproximadamente el 90 % de los fondos comprometidos.

Junto al MRR, el segundo programa en importancia es el relativo a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE),⁴³ que cuenta con un importe de 47.500 millones de euros a disponer hasta 2022.⁴⁴ Este instrumento continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de la crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus que hemos mencionado anteriormente. Los fondos que se ponen a disposición provienen del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Finalmente, otras cantidades menores se asignan a programas relacionados con la protección civil, la investigación y la innovación; de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático; y para el desarrollo de zonas rurales.⁴⁵

El fundamento jurídico del IRUE se cimenta en el artículo 122 TFUE, que, como hemos comentado, establece una base jurídica explícita que permite la solidaridad financiera, bajo determinadas condiciones, entre los países de la UE. Esta disposición, en su versión actual, se incorporó al derecho originario a través del Tratado de Maastricht, en el marco de las disposiciones sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM); esta inclusión ha llevado a considerarla como un contrapeso o un complemento de la cláusula de no rescate introducida entonces en el artículo 125 TFUE.⁴⁶

De hecho, la justificación general para utilizar el artículo 122 TFUE como base jurídica se encuentra fácilmente en la necesidad de aminorar los efectos de la crisis del COVID-19 en el gasto público de los Estados miembros y en el hecho de que el instrumento es temporal.⁴⁷ La utilización de esta base jurídica comporta que el IRUE haya sido constituido mediante un procedimiento legislativo especial en el que la propuesta surge de la

42 Dermine, Paul (2020: 343).

43 Reglamento 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE), DO L 437, de 28 de diciembre de 2020.

44 El artículo 2 del Reglamento IRUE prevé que 47.500 millones de euros a precios del 2018 —esto es, 50.600 millones de euros— se dediquen a programas estructurales y de cohesión del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, tal como han sido reforzados hasta el 2022, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros.

45 En concreto, el artículo 2 del Reglamento IRUE prevé las siguientes cantidades (todas calculadas a precios del 2018):

- 1.900 millones de euros para programas relacionados con la protección civil;
- 5.000 millones de euros para programas relacionados con la investigación y la innovación, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros;
- 10.000 millones de euros para programas de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático;
- 7.500 millones de euros para el desarrollo de zonas rurales;
- 5.600 millones de euros para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas destinados a apoyar operaciones de inversión en el ámbito de las políticas internas de la Unión.

46 Louis, Jean-Victor (2010: 983-984).

47 De Witte, Bruno (2021: 654).

Comisión y la adopción es por parte del Consejo, de modo que se omite cualquier participación del Parlamento Europeo en el proceso.

Finalmente, debe señalarse que la ejecución del IRUE se sujeta al Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.⁴⁸ Inicialmente, la condicionalidad quedó muy difuminada en el Consejo Europeo de julio del 2020, y ello supuso la crítica acerada del Parlamento Europeo.⁴⁹ No obstante, el 5 de noviembre, el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo que permitió la adopción del Reglamento. Este entró en vigor el 1 de enero de 2021, si bien su aplicación está suspendida hasta la resolución de los recursos de anulación que fueron interpuestos por Hungría y Polonia ante el TJUE.⁵⁰

El objetivo del Reglamento 2020/2092 es doble y está interconectado: proteger el presupuesto de la Unión y salvaguardar el Estado de derecho en los países miembros. El ámbito de aplicación del Reglamento se limita a situaciones donde las vulneraciones de los principios del Estado de derecho tengan un impacto “suficientemente directo” y afecten gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la Unión.⁵¹ La idea subyacente es que existe un fuerte vínculo entre, por un lado, el respeto por el Estado de derecho y, por otro, la confianza mutua y la solidaridad financiera entre la UE y los Estados miembros.⁵² La cuestión que se suscita es la necesidad de que la Comisión determine con rigor el análisis del vínculo de causalidad entre la calidad democrática y el perjuicio al presupuesto de la UE.⁵³

3.3 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) se crea mediante el Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 (Reglamento MRR).⁵⁴ La base jurídica utilizada es el artículo 175 TFUE, en el ámbito de la política de cohesión, y constituye un vehículo creado *ad hoc* para canalizar la mayor parte de los fondos.

El MRR cuenta con 672.500 millones de euros distribuidos de la siguiente forma: 360.000 millones del montante destinado a los préstamos y 312.500 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables (todas las cantidades calculadas a precios del año 2018).⁵⁵ De estas últimas, el 70 % serán comprometidas durante los años 2021 y 2022, mientras que el 30 % restante se deberán comprometer, en su totalidad, durante el año 2023, teniendo en cuenta una clave de reparto ajustada a la pérdida de PIB real durante los años 2020 y 2021.

El MRR pivota sobre la presentación, evaluación, ejecución y seguimiento de los denominados “planes de recuperación y resiliencia” (PRR) consistentes en un conjunto de medidas de inversión pública dirigidas a operar reformas estructurales para cada uno de los países miembros. La capacidad discrecional de los Estados para dirigir las inversiones está limitada por varios aspectos. En primer lugar, porque deben focalizarse en determinados ámbitos de actuación previstos en el MRR. En concreto: a) transición ecológica; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; d) cohesión social y territorial; e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción

48 DO L 433, de 22 de diciembre de 2020.

49 [Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de julio de 2020, sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 \(2020/2732\(RSP\)\)](#).

50 Ambos recursos interpuestos el 11 de marzo de 2021: Hungría/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, asunto C-156/21; y República de Polonia/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, asunto C-157/21.

51 Artículo 4 Reglamento 2020/2092.

52 Lacny, Justyna (2021: 84).

53 Torroja Mateu, Helena (2021: 3).

54 DO L 57, de 18 de febrero de 2021.

55 En precios corrientes, las cantidades serían 723.800 millones de euros, los 385.800 millones del montante destinado a los préstamos y 338.000 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables.

ante las crisis; y f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.⁵⁶

Además, en segundo lugar, los PRR deben ser coherentes con las prioridades macroeconómicas emitidas para cada país en el marco del Semestre Europeo y deben estar alineados con las recomendaciones que se le realicen; en caso contrario, difícilmente podrá acceder a los fondos. En consecuencia, el MRR puede considerarse como un instrumento presupuestario destinado a apoyar, aunque sea transitoriamente, las inversiones y reformas de los Estados en el seno del Semestre Europeo.⁵⁷ En este sentido, señalar que no se trata de un instrumento dirigido a aliviar las consecuencias de la crisis, sino que se destina a estimular y fomentar la transformación de la estructura económica, especialmente en los Estados miembros menos avanzados y más afectados por la pandemia.⁵⁸ Es deseable que ello comporte una revitalización de una Europa que profundice el pilar europeo de los derechos sociales, porque hasta el momento actual la incidencia en las recomendaciones dirigidas a los Estados era simbólica.⁵⁹

La consonancia con las prioridades macroeconómicas de la UE también se tiene presente en la ejecución de los PRR, de forma que el incumplimiento del PEC puede dar lugar a la suspensión de los fondos asignados. El Reglamento MRR establece un mecanismo para garantizar la “buena gobernanza económica” que permita al Consejo, a propuesta de la Comisión, paralizar la totalidad o parte de los fondos estipulados. En principio, se ha de proponer la suspensión cuando el Estado miembro no ha tomado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo, en el marco del PEC, a menos que se haya determinado la existencia de una recesión económica grave en el conjunto de la Unión, entendida como la existencia de “factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública”.⁶⁰ Esta obligación de la Comisión se demora mientras, como acontece en la actualidad, está activada la cláusula de salvaguardia del PEC.

La suspensión se limita, cuantitativamente, a la menor de las siguientes dos cifras: el 25 % de los compromisos asignados o el 0,25 % del PIB nominal del Estado. En el supuesto de incumplimiento persistente, esto es, si el Estado mantiene un déficit excesivo, sin adoptar medidas efectivas de corrección, la suspensión de los compromisos podrá superar los porcentajes máximos. En este contexto se dará prioridad a la congelación de los créditos para compromisos, los créditos para los pagos solo se interrumpirán cuando se precise actuar de forma inmediata en caso de un incumplimiento significativo.⁶¹

La Comisión, atendiendo a unos criterios y unas directrices, evaluará la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia de los PRR.⁶² Si la respuesta es positiva, presentará una propuesta de decisión del Consejo, donde incluirá la contribución financiera que se abonará, en tramos, una vez que el Estado miembro haya cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos pertinentes (previstos en el PRR). Si la respuesta fuera negativa, la Comisión deberá motivarla y no se asignará contribución financiera alguna. El Consejo adoptará la Decisión en un plazo de cuatro semanas desde la presentación de la propuesta.⁶³

En este sentido, cabe mencionar que España, el 30 de abril de 2021, presentó su PRR a la Comisión. Después de valorarlo positivamente, presentó, el 16 de junio de 2021, su propuesta de Decisión.⁶⁴ A su vez, el 13 de

56 Artículos 3, 4 y 17 Reglamento MRR.

57 Carrera Hernández, F. Jesús, (2020: 36).

58 Pisani-Ferry, Jean (2020: 9).

59 Grohs, Stephan (2019: 32).

60 Tal y como se define en los artículos 3.5 y 5.2 del Reglamento 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, DO L 209, de 2 de agosto de 1997.

61 Artículo 10 Reglamento MRR.

62 Artículos 18 y 19 y anexo V Reglamento MRR.

63 Artículo 20 Reglamento MRR.

64 Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, COM (2021) 322 final, de 16 de junio de 2021.

julio, el Consejo, en formación de Ministros de Economía y Finanzas, aprobó definitivamente el PRR español.⁶⁵ La Unión pondrá a disposición de España una contribución financiera en forma de ayuda no reembolsable por un importe superior a los 69.500 millones de euros, de los cuales desembolsará más de 46.500 millones antes del 31 de diciembre de 2022. El importe restante, cercano a los 23.000 millones, será desembolsado durante el año 2023.

El desembolso se realiza en tramos, el primero de 9.000 millones de euros ya ha sido abonado. El cobro del siguiente se condiciona a una evaluación positiva previa de la Comisión, en la que se valorará el grado de observancia de los hitos y objetivos propuestos. Si el resultado no fuera satisfactorio, se suspenderá el pago de la totalidad o una parte del tramo comprometido. Esta suspensión solo podrá ser levantada cuando el Estado miembro haya adoptado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los compromisos asumidos. La Comisión puede rescindir el acuerdo si, después de dieciocho meses, el Estado no ha realizado avances tangibles.⁶⁶

Ahora bien, en el supuesto de que la evaluación preliminar de la Comisión sobre el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes sea positiva, se prevé la posibilidad de un hipotético “freno de emergencia” consistente en el siguiente procedimiento: la Comisión debe solicitar al Comité Económico y Financiero (CEF) que le emita un dictamen sobre dicho cumplimiento, en un plazo de cuatro semanas desde la recepción del informe preliminar de la Comisión. En caso de que uno o más Estados miembros consideren que existen desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes, pueden solicitar al presidente del Consejo Europeo que remita la cuestión a la siguiente reunión para debatirlo exhaustivamente. El proceso no podrá demorarse más de tres meses desde la solicitud del dictamen de la Comisión al CEF.⁶⁷ En todo caso, este procedimiento, si bien puede retrasar los pagos asignados al MRR, no concede un derecho de veto a los Estados miembros.

4 La interrelación entre el marco presupuestario de la UE y el programa NextGenerationEU

Como hemos comentado anteriormente, las consecuencias de la grave crisis originada por la pandemia y, en especial, la creación del IRUE han obligado a modificar con profundidad la negociación del MFP y la DRP. Estos instrumentos, de naturaleza diferente, y formalmente independientes, se encuentran intrínsecamente entrelazados dado que el pago del endeudamiento y la amortización de los préstamos solicitados que ha de efectuar la UE en el marco del NGEU se producirá mediante las asignaciones contempladas en la DRP y reflejadas en el MFP.

La constitución del NGEU ha implicado la posibilidad de ampliar la financiación de la UE de forma muy significativa. Como hemos adelantado, es una financiación transitoria, su base jurídica recae en el artículo 122 TFUE, pero sus efectos se van a prolongar durante varios MFP, ya que la amortización de los préstamos que solicita la Comisión, en nombre de la UE, finaliza el 31 de diciembre de 2058.

En efecto, la facultad conferida a la Comisión para contraer empréstitos está claramente limitada en cuanto a su magnitud, duración y alcance; y se encuentra, como hemos mencionado anteriormente, estrechamente vinculada a la DRP que rige la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027. La DRP autoriza que la Comisión contraiga empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de 750.000 millones de euros a precios del 2018, cuya mayor parte se concentrará en el período 2021-2024. La capacidad de endeudamiento neto de la Comisión cesará, a más tardar, a finales del 2026, para poder empezar a amortizar dentro del horizonte temporal del MFP. Los fondos recaudados se reembolsarán después del 2027 y, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2058, con los ingresos de los futuros presupuestos de la UE.⁶⁸

⁶⁵ [En la misma sesión también se aprobaron los PRR de Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y Eslovaquia.](#)

⁶⁶ Artículo 24 Reglamento MRR.

⁶⁷ Considerando 52 del preámbulo y artículo 24 Reglamento MRR.

⁶⁸ Artículo 5 DRP.

La DRP, para hacer frente a esta nueva situación, ha incrementado el límite máximo de los créditos para pagos anuales y el límite superior de los créditos asumidos para compromisos anuales. Se han establecido, respectivamente, en el 1,40 % y el 1,46 % de la RNB de la UE, aunque, durante los últimos ciclos presupuestarios, los límites no debían superar el 1 %. Temporalmente se incrementarán cada uno de ellos en 0,6 puntos porcentuales con el único fin de hacer frente a todos los pasivos de la Unión derivados de los empréstitos del NGEU hasta su amortización.⁶⁹ En la práctica implica duplicar la capacidad financiera de la UE respecto a los MFP anteriores.

En cuanto a los recursos propios, la DRP propone la actualización de los recursos existentes y el compromiso de crear nuevos ingresos que sean suficientes para cubrir el reembolso del IRUE, sin incrementar las contribuciones estatales, y que reflejen mejor las fluctuaciones en los ciclos económicos de los Estados miembros y se correspondan con la implementación de las políticas de la UE.

En los derechos de aduana, la Comisión, en su propuesta del 2018, abogaba por reducir la cantidad que los Estados miembros retenían como costes de recaudación al 10 % de lo recaudado (disminuyendo el margen que tienen en la actualidad donde estos gastos representan el 20 %). Sin embargo, la propuesta no ha prosperado, y en la DRP se ha incrementado la retención estatal hasta el 25 %.⁷⁰

En relación con el IVA, la propuesta inicial de la Comisión preveía simplificar el recurso y agilizar el procedimiento para calcular la base imponible del impuesto. A partir de estas premisas se preveía aplicar sobre la base imponible un tipo uniforme que no debería superar el 2 %. El resultado final ha sido mantener la escasa transparencia de su cálculo, conservando el límite de la base imponible recaudada en el 50 % del total de la RNB; sobre este montante se aplica un tipo de 0,3 %.⁷¹

De la misma manera, el recurso basado en el RNB se debía mantener como originariamente estaba previsto, esto es, un mecanismo que fuera efectivamente complementario y garantizase el equilibrio presupuestario. Para reducir su incidencia en las cuentas europeas, se preveía la introducción de una cesta variada y flexible de recursos propios, directamente relacionada con las competencias y las finalidades de la Unión. Estas nuevas fuentes de financiación deberían permitir reducir las contribuciones estatales mediante el recurso RNB y, según preveía inicialmente la Comisión, suprimir progresivamente las rebajas en el cálculo de la contribución al recurso RNB que tienen algunos países, hasta su total desaparición en el año 2026. Esta eliminación no va a ser efectiva durante el próximo septenio, ya que durante el proceso de negociación se consensuaron reducciones en las aportaciones de los Estados que son acreedores netos al presupuesto (Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia).⁷²

Respecto a la cesta de nuevos ingresos, la DRP únicamente prevé la creación de una tasa sobre los residuos plásticos no reciclados. Esta se obtiene al aplicar un tipo uniforme de referencia (0,80 euros por kilogramo) al peso de los residuos de envases de plástico generados en cada Estado miembro que no se reciclen, si bien la mayoría de Estados, incluida España, gozarán de una reducción inicial (todos excepto Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Francia, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia).⁷³ El cómputo se calcula como la diferencia entre el peso de los residuos de envases de plástico generados en un Estado miembro en un año determinado y el peso de los residuos de envases de plástico reciclados ese año, determinado con arreglo a la Directiva 94/62.⁷⁴

69 Artículos 3.1, 3.2 y 6 DRP.

70 Artículos 2.1 y 9 DRP.

71 Artículos 2.1 DRP.

72 El artículo 2.4 de la DRP establece que, para el período 2021-2027, algunos Estados se beneficiarán de una reducción bruta en sus contribuciones anuales basadas en la RNB; en concreto: Austria (565 millones de euros), Dinamarca (377 millones de euros), Alemania (3.671 millones de euros), Países Bajos (1.921 millones de euros) y Suecia (1.069 millones de euros). Estos importes se valorarán a precios del 2020.

73 Artículos 2.1 y 2.2 DRP. La cantidad reducida del montante global por España es de 142 millones de euros.

74 Directiva 94/62 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. DO L 365, de 31 de diciembre de 1994.

La previsión de nuevos recursos no se incluye en la DRP, sino que su introducción se diseña en una hoja de ruta incluida en un anexo al acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.⁷⁵ En este documento se establece un calendario para la creación de nuevos recursos propios. Así, en una primera fase, durante el año 2021, la Comisión debería presentar propuestas sobre un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono y sobre un impuesto digital, con miras a su introducción, a más tardar, el 1 de enero de 2023. Más adelante, está previsto que la Comisión, antes del mes de junio del 2024, proponga nuevos recursos propios adicionales, que podrán incluir un impuesto sobre las transacciones financieras y una contribución financiera vinculada al sector empresarial, o una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades que deberían ser aprobados antes del 1 de enero de 2026.⁷⁶ El cumplimiento del calendario previsto va a ser difícil de llevar a la práctica dado que algunas de las iniciativas requieren fundamentarse en una base jurídica que requiere la unanimidad del Consejo, sin que exista un consenso generalizado sobre su adopción.⁷⁷ La correcta implementación de los nuevos ingresos exigirá un nivel de compromiso político muy elevado entre todos los participantes.

5 Consideraciones y reflexiones finales

La magnitud de las secuelas sanitarias y económicas, y la experiencia de las medidas adoptadas durante la crisis del 2009, ha hecho que la UE reaccione con rapidez ante la pandemia, dentro de su estreñimiento competencial. La gravedad e intensidad de la crisis ha abierto la puerta para un nuevo modelo de financiación. Las soluciones a las dificultades han requerido una respuesta colectiva solidaria que, aunque limitada en el tiempo, ha sido necesaria para hacer frente a las graves consecuencias socioeconómicas. La implementación de un programa de ayuda que se desarrollará durante el próximo ciclo presupuestario 2021-2027 puede ser el inicio de un proyecto de integración más intenso.

La piedra angular del plan es el IRUE, que tiene el gran mérito de restaurar la confianza en la capacidad de la UE para hacer frente a crisis profundas, y representa un cambio mayúsculo en la política económica de la Unión. Este cambio, a diferencia de la crisis económica de la deuda soberana, ha sido posible mediante la utilización de mecanismos adoptados dentro de los límites del ordenamiento jurídico de la UE y sin recurrir a acuerdos internacionales entre los Estados miembros. El NGEU será implementado por las instituciones de la UE y por los países miembros y no por nuevas agencias de la UE, ni nuevas organizaciones internacionales u otras instancias externas a la UE. Tampoco ha sido necesaria la revisión de los tratados constitutivos.

El NGEU ha incrementado de forma sustancial la capacidad fiscal de la Unión mediante la emisión de deuda pública de la que es responsable la UE, sin que ello implique, en principio, una transferencia de capitales entre los Estados miembros. De todas formas, tendremos que esperar al reembolso de los empréstitos para constatar si esta afirmación se cumple. Todo lo cual dependerá del éxito que tenga la puesta en práctica de los nuevos ingresos propios previstos en la DRP que se fundamentan en políticas comunes de la UE. Si estos son insuficientes y el reembolso se efectúa, principalmente, mediante contribuciones en función del RNB, el plan habrá fracasado, porque, como hemos comentado, este recurso es percibido como una transferencia intergubernamental que realizan las autoridades estatales a las arcas de la Unión.

Esta capacidad fiscal es frágil, tiene carácter excepcional, es temporal y, en teoría, se constituye para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia. Ahora bien, el NGEU no solo ofrece alivio para facilitar la recuperación económica, sino que también propone una transformación de la estructura económica de los países miembros. En este sentido, es un instrumento que respalda las inversiones y reformas que se recomiendan en el seno del Semestre Europeo. De hecho, la UE deberá recaudar los recursos propios necesarios para amortizar los empréstitos recibidos durante varias décadas, hasta finales del año 2058; con lo cual, a pesar de la excepcionalidad y temporalidad, las consecuencias se van a prolongar a medio y largo plazo y van a repercutir en futuros MFP.

⁷⁵ Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, DO L 433, de 22 de diciembre de 2020.

⁷⁶ Anexo II. Cooperación interinstitucional con respecto a una hoja de ruta para la introducción de recursos propios al Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020.

⁷⁷ De Sadeleer, Nicolas (2020: 7-8).

En todo caso, estamos en presencia de un salto cualitativo en el proceso de integración europea, cuyas consecuencias están por concretarse. Si la experiencia es positiva y el NGEU satisface las expectativas, es factible pensar que allane el camino a nuevas iniciativas que se dirijan hacia una unión fiscal que complemente la unión económica y monetaria y en la que el presupuesto de la UE ocupe un espacio central.

Bibliografía

- Carrera Hernández, F. Jesús. (2020). Del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) al nuevo Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia (MRR). ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad? *Revista Española de Derecho Europeo*, 75, 9-54.
- Castellarin, Emanuel. (2020). [The European Union's financial contribution to the response to the Covid-19 crisis: An overview of existing mechanisms, proposals under discussion and open issues](#). *European Papers*, 5(2), 1021-1044.
- Claeys, Grégory. (2020). [The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate](#). *Policy Contribution*, 9.
- Cipriani, Gabrielle. (2014). *Financing the EU Budget. Moving forward or backwards?* Bruselas: Rowman & Littlefield International.
- Dermine, Paul. (2020). The EU's response to the COVID-19 Crisis and the trajectory of fiscal integration. *Legal Issues of Economic Integration*, 47(4), 337-358.
- De Sadeleer, Nicolas. (11 de septiembre de 2020). [Le plan de relance Next Generation EU: Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE?](#) [Entrada de blog]. *Blogdroiteuropéen*.
- De Witte, Bruno. (2021). The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review*, 58, 635-682.
- Grohs, Stephan. (2019). [New perspectives for a Social Europe: The "Social Pillar" and the European Semester as triggers for a new paradigm of social rights?](#) *Revista Catalana de Dret Públic*, 59, 21-35. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3358>.
- Guttenberg, Lucas. (2020). [Time to come home. If the ESM is to stay relevant, it should be reinvented inside the EU](#). *Hertie School. Jacques Delors Centre Policy Brief*.
- Kalfin, Ivailo. (2020). The importance of own resources in the EU budget. En Brigid Laffan y Alfredo De Feo (eds.), *EU Financing for Next Decade Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU* (p. 61-70). Florencia: University Institute.
- Kölling, Mario. (2017). [El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE](#). *Análisis del Real Instituto Elcano*, 53.
- Łacny, Justyna. (2021). The Rule of Law Conditionality Under Regulation n° 2092/2020 - Is it all About the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 79-105.
- Lehner, Stefan. (2020). The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework. En Brigid Laffan y Alfredo De Feo (eds.), *EU Financing for Next Decade Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU* (p. 21-42). Florencia: University Institute.
- Louis, Jean-Victor. (2010). Guest Editorial: The no-bailout clause and rescue packages. *Common Market Law Review*, 47(4), 971-986.
- Markakis, Menelaos. (2020). The reform of the European Stability Mechanism: process, substance, and the pandemic. *Legal Issues of Economic Integration*, 47(4), 359-384.

- Martín Rodríguez, Pablo. (2020). Y sonaron las trompetas a las puertas de Jericó... en forma de Sentencia del Bundesverfassungsgericht. *Revista General de Derecho Europeo*, 52, 1-44.
- Montoro Chiner, María Jesús, y Rodríguez Pontón, Francisco José. (2021). ¿Un intersticio en el diálogo nunca interrumpido? (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, de 5 de mayo de 2020). *Revista Española de Derecho Administrativo*, 210, 11-44.
- Olesti Rayo, Andreu. (2020). La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 797-831.
- Pisani-Ferry, Jean. (2020). [European Union recovery funds: strings attached but not tied up in knots](#). *Policy Contribution*, 19.
- Potteau, Aymeric. (2020). Le Budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. Une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice. *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 3, 567-592.
- Sánchez Barrueco, María Luisa. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, 555-599.
- Torroja Mateu, Helena. (2021). Aproximación general al mecanismo de condicionalidad —al respeto del Estado de Derecho en los Estados Miembros— para la protección del presupuesto de la Unión: Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2020/2092. *La Ley Unión Europea*, 90, 1-12.
- Viterbo, Annamaria. (2020). The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank. *European Papers*, 5(1), 671-685.