

EL NUEVO MARCO PRESUPUESTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA RECUPERACIÓN POSTPANDEMIA

MARÍA LUISA SÁNCHEZ-BARRUECO¹

marialuisa.sanchez@deusto.es

Cómo citar/Citation

Sánchez-Barrueco, M. L. (2021).

El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 69, 555-599.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>

Resumen

El presupuesto europeo se encuentra en el centro de las iniciativas europeas para la recuperación frente a la pandemia de la COVID-19 en la Unión Europea. En el plan europeo de recuperación convergen ámbitos que hasta el momento habían conocido desarrollos dispares, como son la coordinación de políticas económicas, el derecho presupuestario europeo, la política de cohesión y la defensa del Estado de derecho. Este estudio analiza y relaciona los pilares en que se asentará el presupuesto europeo en este septenio. Se revisan sucesivamente los nuevos instrumentos jurídicos adoptados: la Decisión de Recursos Propios, el Instrumento Europeo de Recuperación, el Marco Financiero Plurianual, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Reglamento de condicionalidad presupuestaria por el Estado de derecho. La situación de emergencia sanitaria y económica por la pandemia empujó a los líderes nacionales a consensuar una relajación de principios y límites que antes parecían inamovibles. Ello supone un avance y profundización en el proceso europeo de integración, allanando el camino hacia una unión fiscal, perspectiva que se enfrenta a reacciones encontradas y límites constitucionales a nivel nacional. Este artículo matiza, sin embargo, que los rasgos intergubernamentales predominan en la gobernanza del nuevo marco presupuestario, desde la cautela sobre si las instituciones supranacionales que encarnan el control democrático serán capaces de cumplir su función.

¹ Profesora de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Deusto.

Palabras clave

Presupuesto de la UE; COVID-19; Marco Financiero Plurianual; Next Generation EU.

THE NEW BUDGETARY FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION FOR POST-PANDEMIC RECOVERY**Abstract**

The European budget sits at the core of initiatives for recovery from the COVID-19 pandemic in the European Union. The European recovery plan brings together areas that had evolved apart so far, such as economic policy coordination, European budgetary law, cohesion policy and the defence of rule of law. This study reviews and interlinks the pillars on which the European budget will be based in the on-going seven-year period. The scope of analysis of the new legal instruments adopted covers the Own Resources Decision, the European Recovery Instrument, the Multiannual Financial Framework, the Recovery and Resilience Mechanism and the Regulation on budget conditionality for the rule of law. The relaxation, due to the pandemic, of principles and limits that seemed immovable hitherto suggests progress and deepening in the European integration process, paving the way towards a fiscal union, a perspective that faces conflicting reactions and constitutional boundaries at the national level. Our findings show, however, that intergovernmental features predominate in the governance of the new budgetary framework, adding a cautionary note as to whether the supranational institutions that embody democratic control will be able to fulfill their function.

Keywords

EU budget; COVID-19; Multiannual Financial Framework; Next Generation EU.

LE NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA RÉCUPÉRATION POST-PANDÉMIE**Résumé**

Le budget européen est au cœur des initiatives de relèvement après la pandémie COVID-19 dans l'Union Européenne. Le plan de relance européen rassemble des domaines qui avaient évolué séparément jusqu'à présent, tels que la coordination des politiques économiques, le droit budgétaire européen et la politique de cohésion. Cette étude passe en revue et relie les piliers sur lesquels le budget européen sera basé

sur la période de sept ans qui vient de commencer. L'analyse des nouveaux instruments juridiques adoptés couvre successivement la Décision relative aux ressources propres, l'Instrument européen de relance, le Cadre financier pluriannuel, le Mécanisme de relance et de résilience et le Règlement sur la conditionnalité budgétaire pour l'État de droit. L'assouplissement, dû à la pandémie, des principes et contraintes qui paraissaient jusqu'alors inamovibles suggère un approfondissement du processus d'intégration européenne, ouvrant la voie à une union fiscale, une perspective qui fait face à des réactions contradictoires et des limites constitutionnelles au niveau national. Or, l'observation mesurée permet d'avancer que les traits intergouvernementaux dominent la gouvernance du nouveau cadre budgétaire. Pour conclure, cette contribution inclut une mise en garde quant à la légitimité démocratique du nouveau cadre budgétaire, fort dépendante de ce que les institutions supranationales incarnant le contrôle démocratique soient en mesure et déterminées à remplir leur fonction.

Mots clés

Budget de l'UE; COVID-19; Cadre financier pluriannuel; Next Generation EU.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ARQUITECTURA JURÍDICA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN: VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS: 1. El pilar del derecho presupuestario europeo. 2. El pilar de coordinación de políticas económicas nacionales. 3. El pilar de la política de cohesión. III. LA OBTENCIÓN DE RECURSOS EXTRAORDINARIOS PARA FINANCIAR LA RECUPERACIÓN NACIONAL POST-PANDEMIA: LA DECISIÓN DE RECURSOS PROPIOS Y EL INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. La financiación de la Unión antes de la pandemia. 2. La habilitación excepcional a la UE para financiarse mediante empréstitos. 3. La flexibilización de las reglas de disciplina presupuestaria relativas a los ingresos. 4. La creación de nuevos recursos propios. IV. LA GESTIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN: 1. El Marco Financiero Plurianual 2021-2027. 2. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: características y funciones. 3. Condicionalidad macroeconómica y de gestión financiera. 4. Condicionalidad democrática: breve referencia a la interacción con el Reglamento 2020/2092 del Consejo. 5. El control democrático del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: el papel del Parlamento Europeo. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En sus *Mémoires*, Jean Monnet incluyó la premonición de que «Europa se haría en las crisis, y sería la suma de las soluciones que se aportarían a esas crisis» (Monnet, 1976: 615), que ha devenido cita común entre los observadores del proceso de integración europea, especialmente en los últimos quince años. Europa ha atravesado por sucesivos, a veces hasta solapados, aprietos de orden económico, político y social, que podrían haberse tornado en crisis existenciales y la Unión Europea (UE) los ha esquivado, generalmente con fortuna: deuda soberana, migración, populismo y derivas democráticas, Brexit... La sucesión de crisis ha facilitado un proceso de aprendizaje en las instituciones europeas, para quien el gobierno de la emergencia constituye el entorno de trabajo habitual. Abordada bajo formas diferentes a lo largo del tiempo, la combinación entre emergencia y complejidad contribuye al establecimiento de patrones —en el discurso político y en las medidas adoptadas— que legitiman medidas poco convencionales como último recurso, reforzando de paso el poder de las estructuras transnacionales de soberanía mancomunada (White, 2020).

El antes inconcebible estallido de la pandemia de la COVID-19 ofrece un escenario perfecto para poner a prueba lo aprendido en crisis anteriores. La magnitud del desastre humano que la pandemia ha supuesto en Europa y en el mundo no conoce precedente en nuestra historia reciente y parece frívolo intentar capturarlo en cifras cuya certeza, además, suscita dudas. Como predijo Jean Monnet, la UE extrae oportunidades de las crisis. Este estudio analiza la transformación operada en el marco presupuestario europeo para dar respuesta a la pandemia. El acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo de 17-21 julio de 2020 da luz verde, por una parte, a la aprobación de un plan de recuperación (bautizado «Next Generation EU», NGEU) que permitirá a la Unión Europea endeudarse en los mercados de capital; y por otra, al levantamiento de limitaciones legendarias en el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE. Tanto el proceso conducente a la introducción de dichas modificaciones como el contenido de las decisiones adoptadas y el impacto que se anticipa sobre la gestión presupuestaria europea constituyen hitos merecedores de estudio académico.

Las políticas de gasto de la UE no suelen atraer la atención de la doctrina iusinternacionalista como las políticas reguladoras, probablemente porque las cuestiones de hondo calado internacional, constitucional y administrativo tienden a pasar desapercibidas tras una intrincada regulación y un lenguaje hermético. Sin embargo, los principios y salvaguardas que rigen la Hacienda Pública europea no son sino manifestación sectorial de principios generales del derecho como el principio de legalidad, el principio de control democrático o el derecho a la buena administración; al mismo tiempo, ciertos debates sobre la financiación o el gasto de la UE traen causa de su naturaleza como organización internacional. Aprovechando la instrumentalización del marco presupuestario en la batalla contra la COVID-19, este artículo reflexiona sobre los principios rectores de las finanzas de la Unión en general y el presupuesto de la Unión en particular.

El presupuesto europeo financia la Administración pública europea, pero, fundamentalmente, los programas de gasto de las políticas europeas. Su configuración jurídica se decide en reglamentos de base adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo por procedimiento legislativo ordinario, y se encomienda la ejecución a la Comisión Europea (art. 317 TFUE), quien además es objetivo central del procedimiento de rendición de cuentas (art. 319 TFUE). En la práctica, sin embargo, los Estados miembros se han reservado competencias de ejecución presupuestaria respecto a tres cuartas partes del presupuesto y su rendición de cuentas es insuficiente (Sánchez-Barrueco, 2021). La política de cohesión ocupa, en sus diversas facetas, la parte más sustancial del presupuesto y condiciona el acceso a los fondos de los Estados miembros a que, por una parte, orienten sus políticas nacionales a las priori-

dades determinadas por mayoría cualificada a nivel europeo y, por otra, a que cubran la cofinanciación nacional. Por el contrario, otras políticas de la Unión, orgánicamente separadas del presupuesto europeo, evalúan los marcos presupuestarios de los Estados miembros y producen efectos en los mismos, en especial, la coordinación de políticas económicas (semestre europeo, art. 121 TFUE) y la europeización de la tributación nacional mediante directivas (art. 113 TFUE). En este contexto, la expresión polisémica «federalismo fiscal» genera confusión, pudiendo referirse tanto al presupuesto europeo (la potencial introducción de impuestos netamente europeos para sanear las finanzas de la Unión) como a los presupuestos nacionales (la transferencia de mayores cotas de soberanía a la Unión, o el ejercicio de esta en común, respecto a la determinación de la política económica nacional).

Conviene delimitar conceptualmente el presupuesto europeo en varios aspectos. En primer lugar, este solo encarna parcialmente los beneficios de pertenecer a la UE, pues los Estados, operadores económicos y ciudadanos extraen múltiples beneficios inmateriales a través de las políticas regulatorias europeas, que no impactan en el presupuesto supranacional. Esto vuelve sesgado e inexacto el debate sobre los balances presupuestarios netos, germen de la disputa entre los países «frugales» y los Estados «amigos de la cohesión». En segundo lugar, cabe mencionar el cuantioso «presupuesto europeo oculto», que deriva de la cofinanciación nacional requerida por las subvenciones europeas². La cofinanciación aportada por los sujetos nacionales queda afectada a prioridades determinadas a nivel supranacional, incrementando sustancialmente la cantidad destinada a las políticas redistributivas de la Unión, pero no es visible en el presupuesto europeo. En tercer lugar, las políticas redistributivas europeas utilizan esencialmente tres instrumentos presupuestarios: ayudas directas, subvenciones e instrumentos financieros. Los dos primeros son a fondo perdido, mientras que en los instrumentos financieros la UE recupera tarde o temprano el desembolso efectuado³ en inversión de capital, adquisición de deuda mediante préstamos en condiciones beneficiosas o garantías para facilitar el acceso a empréstitos de los operadores nacionales. Los instrumentos financieros han cobrado importancia en las finanzas de la Unión por su impacto multiplicador del crecimiento económico respecto a las subvenciones; no obstante, la necesidad de proteger al presupuesto europeo

² Art. 188 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 193, de 30 de julio de 2018, p. 1), comúnmente denominado Reglamento Financiero (RF).

³ Art. 2. 29) RF.

frente al riesgo financiero ha motivado que se mantengan separados. En líneas generales, ni el presupuesto europeo financia los instrumentos financieros ni estos quedan reflejados en su balance, aumentando la complejidad del fenómeno presupuestario y despertando dudas de orden constitucional sobre si el nivel de transparencia de las decisiones claves de gestión es conmensurable a las necesidades de su control democrático, habida cuenta de los ingentes montantes manejados por instrumentos como la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilidad o el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El presente trabajo se estructura como sigue. La sección II presenta la arquitectura jurídica del plan de recuperación como la conjunción de tres pilares anteriormente separados, cuyos fundamentos constitutivos se explican someramente. La sección III aborda la obtención de recursos extraordinarios por la Unión para financiarse de cara a la recuperación. La sección IV presenta detalladamente los mecanismos innovadores adoptados para revertir los fondos obtenidos en los Estados miembros, fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuyo funcionamiento, condicionalidades de naturaleza diversa y control democrático serán examinados detalladamente. Finalmente, se sintetizan los aspectos de interés observados en el contexto del debate sobre la contribución de las innovaciones introducidas al carácter integrador o intergubernamental de la UE.

II. LA ARQUITECTURA JURÍDICA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN: VINO NUEVO EN ODRS VIEJOS

Next Generation EU es un programa que materializa en el imaginario político e institucional el resurgimiento de la UE tras la COVID-19, pero carece de existencia legal autónoma: los tratados constitutivos no contienen ninguna base jurídica que permita a la Unión dotar de una arquitectura jurídica de conjunto a un programa como el plan de recuperación postpandemia. El principio de atribución (art. 5.1 TUE) constriñe a la UE a ceñirse a los límites de sus competencias materiales o funcionales cuando formaliza en actos jurídicos las medidas política o económicamente necesarias acorde a las circunstancias. En este caso, la especificidad de los ámbitos de aplicación *ratione materiae* de los pilares de NGEU imposibilita la adopción de un único texto legal que comprenda todos ellos. Por consiguiente, NGEU descansa sobre instrumentos jurídicos interdependientes adoptados en tres ámbitos diferentes del Tratado: el presupuesto europeo, la coordinación de políticas económicas y la política de cohesión. Las bases jurídicas correspondientes definen la extensión y limitaciones de la competencia, al tiempo que plasman

un equilibrio específico de poderes entre los intereses intervinientes respecto a la toma de decisiones. La multiplicidad de bases jurídicas puede originar incoherencia, en la medida en que tales disposiciones del Tratado responden a circunstancias histórica o políticamente distintas y redundan en finalidades dispares. Incluso podría esperarse cierta inseguridad jurídica, pues las normas básicas y principios rectores de un determinado pilar del NGEU pueden no ser enteramente aplicables al resto de ellos. Esta sección presenta la articulación jurídica de cada uno de los pilares del NGEU, dejando para apartados ulteriores el análisis de las novedades sustanciales introducidas y las interacciones mutuas entre dichos pilares.

1. EL PILAR DEL DERECHO PRESUPUESTARIO EUROPEO

El presupuesto de la UE se regula en el título II de la parte VI del TFUE («Disposiciones Financieras»), que comprende los arts. 310 a 325, donde se establecen las normas fundamentales sobre la adopción, ejecución y control del presupuesto europeo, tanto en su dimensión de ingresos como de gastos. El Tratado enuncia los principios rectores del derecho presupuestario europeo, a saber: universalidad (art. 310.1, párrafo primero), anualidad (art. 310.2), legalidad (art. 310.3), equilibrio (art. 310., párrafo tercero), disciplina (art. 310.4) y buena gestión financiera (art. 310.5).

La UE se financia con recursos propios desde 1970⁴, con plenos efectos desde el ejercicio presupuestario de 1975. La naturaleza de recurso «propio» tiene un sentido teleológico: no son los Estados Miembros quienes atribuyen recursos a la Unión, sino esta quien «se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas» (art. 311 párrafo primero TFUE), y lo hace a través de una institución supranacional —el Consejo— que define y categoriza las fuentes de financiación mediante la Decisión de Recursos Propios (DRP)⁵. Los montantes recaudados como

⁴ Tratado por el que se modifican ciertas disposiciones presupuestarias de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado que establece un único Consejo y única Comisión, firmado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970 (DO L2, de 2 de enero de 1971, p. 1). Su aplicación comenzó en el ejercicio presupuestario de 1975.

⁵ Decisión del Consejo 70/243 (CECA, CEE, Euratom) 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, p. 1). La versión actualmente en vigor es la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 424, de 15 de diciembre de 2020, p. 1).

recursos propios se añaden automáticamente al presupuesto supranacional sin precisar verificación o aprobación de los organismos estatales (Laffan, 1997). En la práctica, sin embargo, la UE dispone de escasa autonomía financiera y dista mucho de la autonomía fiscal. Toda modificación del sistema de recursos propios, ya sea a través de una reforma de los tratados (art. 48 TUE) o de la DRP (art. 311 párrafo tercero TFUE) conlleva el respeto de una doble salvaguarda de la soberanía nacional desde la dimensión gubernamental (requisito de unanimidad en el Consejo para añadir o suprimir recursos o modificar su configuración jurídica) y parlamentaria (ratificación de la reforma del tratado o la DRP conforme a la constitución).

La DRP aplicable al periodo de programación presupuestaria 2021-2027 fue adoptada el 14 de diciembre de 2020 y se completa con disposiciones de ejecución adoptadas el 30 de abril de 2021⁶. Conforme a su art. 12, párrafo tercero, «entrará en vigor el primer día del primer mes siguiente» al que el último Estado miembro notifique su ratificación al secretario del Consejo; ahora bien, la DRP desplegó efectos jurídicos antes incluso de entrar en vigor, como indica el párrafo cuarto, «será aplicable a partir del 1 de enero de 2021». Efectos jurídicos cuya firmeza quedaba condicionada a la vigencia definitiva, que comenzó el 1 de junio.

La DRP fija las distintas categorías de ingresos, desarrolladas a continuación mediante reglamentos individuales cuya aprobación refleja un equilibrio institucional menos intergubernamental, por cuanto los adopta el Consejo por mayoría cualificada (por defecto, art. 16.3 TUE), previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 311.4 TFUE). Nótese que la aprobación del PE limita la participación de este a la mera aprobación o rechazo del reglamento, sin que le sea posible introducir enmiendas a la propuesta de la Comisión.

Entre las limitaciones de naturaleza *quasi* constitucional a la capacidad de la UE para autofinanciarse, destaca la prohibición de endeudamiento en los mercados de capitales. El texto del art. 310 TFUE, invariado desde 1970, refleja la voluntad de los redactores del Tratado de exigir a la organización supranacional contención presupuestaria (Kapteyn, 1972) a través de los principios de equilibrio («el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos», párrafo tercero) y disciplina (la Unión no adoptará «actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero

⁶ Reglamento (UE, EURATOM) 2021/768 del Consejo de 30 de abril de 2021 por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 165, de 11 de mayo de 2021, p. 1).

plurianual», párrafo cuarto). Ambas limitaciones se relajan con carácter excepcional y temporal en la DRP de 2020, como se analiza *infra* en el apdo. III.

Las normas fundamentales de la Hacienda Pública europea, relativas a la adopción, modalidades de ejecución y procedimientos de control financiero y político del presupuesto, se desarrollan en el Reglamento Financiero (RF). Sus reglas son detalladas y surtidas de modulaciones o excepciones, pues, en aras de la simplificación normativa, su versión de 2018 integra también los contenidos hasta entonces desarrollados mediante normas de ejecución. Todas las operaciones de ingreso y de gasto realizadas por la Unión entran en su ámbito de aplicación, lo cual matizará la ejecución presupuestaria de NGEU, quedando todos los actores intervinientes en ellas —hasta el beneficiario final— vinculados por sus preceptos. Asimismo, el RF contiene normas de específica aplicación a las distintas modalidades de gestión del presupuesto europeo: directa, compartida e indirecta, según los ámbitos. En definitiva, esta norma contribuye a la «constitucionalización de la Administración europea» (Craig, 2004: 123; Sánchez-Barrueco, 2014: 892).

El Marco Financiero Plurianual (MFP)⁷ también es clave en la construcción jurídica de NGEU. Este instrumento de planificación septenal⁸ fija el volumen y distribución del presupuesto europeo entre las distintas políticas de gasto (en principio, las actividades reguladoras de la Unión no reciben una asignación presupuestaria específica, pues no engendran un gasto al presupuesto europeo más allá de la participación del personal en los procedimientos legislativos o las negociaciones internacionales). El MFP equilibra las exigencias estatales de disciplina presupuestaria —entendida como límite al crecimiento de los ingresos de la Unión— y las necesidades de las instituciones europeas de contar con recursos previsibles y estables para desarrollar las políticas de gasto de la Unión. Este instrumento no estaba previsto en los Tratados constitutivos antes de la reforma operada por el Tratado de Lisboa, nace en 1988 de la necesidad imperiosa de proscribir los conflictos sistémicos que anualmente surgían al decidir el nivel de financiación de la UE y la distribución de los fondos entre las diversas políticas comunes. Entre 1988⁹ y 2009, las «perspectivas financieras», germen del actual MFP, se

⁷ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO L 433I, de 22 de diciembre de 2020, p. 11).

⁸ Las primeras perspectivas financieras quinquenales dejaron paso a instrumentos septenales desde 1993.

⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de 19 de febrero de 1988, <https://bit.ly/2Lv501u>. Posteriormente, Conclusiones de los Consejos Europeos de Edimburgo (11-12 diciembre de 1992), <https://bit.ly/3kDEUGC>; Berlín (24-25 de marzo de

negociaban entre Estados miembros en el Consejo Europeo y figuraban en anexo a las Conclusiones, complementadas por un Acuerdo Interinstitucional (AI) entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, por el que se adherían contractualmente a la disciplina presupuestaria, en los términos decididos por los líderes nacionales¹⁰. El PE aceptó constreñir sus poderes presupuestarios —que le hubieran permitido reorientar cualitativamente el gasto— a cambio del compromiso estatal de duplicar los fondos estructurales (Corbett, 1998: 104). Parte de la doctrina criticó esta práctica como suplantación del régimen presupuestario del Tratado «con un conjunto de acuerdos de *soft law* entre los actores presupuestarios» (Laffan y Lindner, 2005: 199); ahora bien, el AI trae causa del deber de cooperación leal interinstitucional (art. 13.2 TUE) y materializa en términos contractuales las obligaciones contraídas por cada institución respecto a las demás. En ese sentido, siendo el tenor del AI suficientemente preciso e incondicional, cabría considerarlo como ejecución normativa del Tratado, acarreado la anulabilidad de un acto incompatible con aquel¹¹.

El Tratado de Lisboa dotó al MFP de carácter vinculante a través de un reglamento adoptado conforme al art. 312 TFUE, que persigue «garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios». Como piedra angular de la arquitectura presupuestaria de la organización internacional, fija límites de gasto a todas las políticas europeas de redistribución e inversión, delimitando —mediante los recursos financieros— su capacidad de expansión en un horizonte temporal significativo. Los aspectos intergubernamentales predominan en el equilibrio interinstitucional en la adopción del MFP, matizando la participación de las instituciones europeas que no representan intereses nacionales respecto al procedimiento legislativo ordinario. El Consejo actúa por unanimidad¹² conforme a un procedimiento legislativo especial, prestando en la práctica su brazo legislativo a los líderes nacionales, quienes por consenso en el Consejo Europeo deciden los aspectos sustanciales del Marco. La aprobación del Parlamento Europeo es imprescindible para la adopción del MFP, pero no funge aquí como

1999), <https://bit.ly/3qbgRzW>; Bruselas (15-16 de diciembre de 2005), <https://bit.ly/3sEmKXW>.

¹⁰ Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del presupuesto comunitario, DO L 185 de 15 de julio de 1988.

¹¹ Conclusiones del abogado general Mancini, 25 de mayo de 1988, 204/86, *República Helénica/Consejo*, :EU:C:1988:259, punto 51.

¹² El segundo párrafo del art. 312.2 TFUE contiene una pasarela que permite la revisión constitucional blanda mediante decisión del Consejo Europeo para que el Consejo decida por mayoría cualificada, no ejercida hasta el momento.

colegislador: solo puede aprobar o rechazar el Marco, sin introducir enmiendas en la propuesta de la Comisión. El poder de esta se debilita en varios aspectos. Primero, ejerce la iniciativa legislativa, pero el Consejo puede enmendarla por mayoría cualificada en vez de la usual unanimidad (art. 293 TFUE), reforzando el carácter estatal del procedimiento. Segundo, su posición negociadora de cara a buscar consenso se ha debilitado con las sucesivas ampliaciones de la Unión (de quince en la primera perspectiva financiera a veintisiete en el MFP 2021-2027) (Becker, 2020). Tercero, las largas negociaciones y falta de alineación temporal entre el mandato de la Comisión y la duración del MFP disocian a la Comisión, que plantea la propuesta inicial de la que participa en la negociación final. Todo ello contribuye a explicar el fracaso de los intentos de la Comisión Europea por subrayar el «valor añadido europeo» del presupuesto frente al discurso dominante del «justo retorno» entre los líderes nacionales. El MFP se ha afianzado, a nivel gubernamental, como oportunidad privilegiada para la negociación sobre el justo retorno, en forma de réditos, de las cargas presupuestarias derivadas de la pertenencia a la UE.

Cerramos la presentación sobre el pilar presupuestario de NGEU con una mención a la protección de los intereses financieros de la Unión. El art. 325 TFUE obliga a los Estados a luchar contra las actividades ilegales que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión usando los mismos medios que emplean contra el fraude nacional. La utilización del presupuesto europeo como marco para NGEU da entrada a la fiscalización por la Oficina de Lucha Antifraude (OLAF) y el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE). Dos novedades en este ámbito afectarán indirectamente a la gestión y control de NGEU: la condicionalidad presupuestaria al cumplimiento del Estado de derecho y la protección de los intereses financieros de la UE a través del derecho penal. Respecto al primero, el Reglamento 2020/2092 (RCGP) introduce la posibilidad de suspender los fondos europeos a un Estado destinatario cuyas vulneraciones del Estado de derecho perjudican a los intereses financieros de la Unión¹³. Respecto al segundo, la vinculación de NGEU al presupuesto europeo lo sitúa dentro del alcance de la Fiscalía Europea¹⁴, ámbito de cooperación reforzada del que España forma parte junto a otros 21 Estados. Desde el 1 de junio de

¹³ Reglamento (UE, Euratom) 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 (DO L 433I, de 22 de diciembre de 2020, p. 1).

¹⁴ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283, de 31 de octubre de 2017, p. 1).

2021¹⁵, la Fiscalía Europea fiscaliza las patologías que surjan en la ejecución de los fondos de recuperación, y en concreto investigará y ejercerá la acción penal a nivel nacional con relación a delitos como el fraude de subvenciones, el fraude del IVA, la corrupción o la malversación de fondos europeos, contenidos en la denominada «Directiva PIF»¹⁶.

2. EL PILAR DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NACIONALES

El presupuesto europeo carece de entidad suficiente para asistir a las economías nacionales a mitigar el impacto de la pandemia, por lo que se acude a los instrumentos de asistencia macroeconómica contemplados en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas. La UE cuenta con competencia para definir las políticas económicas y de empleo, que los Estados miembros coordinarán entre sí (art. 2.3 TFUE). Esta política presenta rasgos especiales que escapan al sistema general de competencias. Regulado en el capítulo 1 del título VIII de la tercera parte del TFUE («Política Económica»), dos son los aspectos de interés aquí: la supervisión macroeconómica multilateral y, en particular, el Semestre Europeo, (art. 121 TFUE) y la asistencia financiera a Estados en dificultades (art. 122 TFUE).

El art. 121 TFUE señala: «Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo». Uno de los aspectos más relevantes en el pilar económico de NGEU atiende al progresivo endurecimiento del *soft law* generado en el marco del Semestre Europeo (Saurugger y Terpan, 2021; Fernández-Pasarín, 2020). Este mecanismo nace como respuesta a la crisis financiera de 2008, habida cuenta de las limitaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para conseguir unas finanzas nacionales saneadas en un contexto de fuerte interdependencia. Para reforzar el cumplimiento estatal de las directrices comunes se reforzaron los ciclos de coordinación preexistentes, por ejemplo, en empleo y política social; y se introdujeron otros nuevos, colocándolos a partir de 2011 bajo el «paradigma omnicompreensivo» del Semestre Europeo, pese a que el alcance de la competencia de coordinación de la UE sobre los ámbitos

¹⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2021/856 de la Comisión de 26 de mayo de 2021 por la que se determina la fecha en la que la Fiscalía Europea asume sus funciones de investigación y ejercicio de la acción penal (DO L 188, de 28 de mayo de 2021, p. 100).

¹⁶ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198, de 28 de julio de 2017, p. 29).

respectivos era heterogéneo (Martínez Yáñez, 2015: 951). El instrumento denominado Semestre Europeo se establece en 2011 mediante una revisión del brazo correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹⁷. El Semestre Europeo constituye un ciclo anual en tres fases: de orientación (con debates en Consejo y Parlamento sobre los documentos de prospectiva presentados por la Comisión y orientaciones políticas adoptadas por el Consejo Europeo), de transparencia nacional (remisión por los Estados de sus programas nacionales de estabilidad o convergencia y sus Programas Nacionales de Reformas en abril), de evaluación (recomendaciones específicas de la Comisión a cada país, validadas por el Consejo y refrendadas por el Consejo Europeo). La Comisión emerge reforzada en la gobernanza del Semestre Europeo gracias a la mayoría cualificada inversa (aprobación del Consejo salvo mayoría cualificada en contra) y la regla de «cumple o explica», que obliga al Consejo a justificar por escrito sus motivos para enmendar las recomendaciones (Zeitlin y Vanhercke, 2014: 46). Como corresponde al método abierto de coordinación, en el Semestre Europeo prevalecen los actos y obligaciones de *soft law*, tales como intercambio de conocimiento, fijación de buenas prácticas, flexibilidad en los objetivos y en las orientaciones, y descentralización en la ejecución de las políticas (Bekker, 2020: 69). El Semestre Europeo se ha analizado como ejemplo de gobernanza experimental, un instrumento innovador que impulsa dinámicas de aprendizaje mutuo y emulación en vez de coerción, arrojando cotas más efectivas de cumplimiento (Zeitlin, 2016: 1083). Otras perspectivas lo analizan como exponente de nuevo intergubernamentalismo, en la medida en que coloca el centro de gravedad decisorio en las instituciones representativas de los intereses nacionales, tanto respecto a las orientaciones como a la sanción por su incumplimiento, descansando su efectividad en la voluntaria adhesión de los Estados miembros a sus preceptos (Puetter, 2015: 248; Fabbrini, 2019: 480). También es posible observar en la práctica institucional que la Comisión emerge reforzada (Kunstein y Wessels, 2013: 7)

La asistencia financiera proporcionada a los Estados miembros se acoge a regímenes distintos según la pertenencia o no del Estado a la eurozona. Apoyándose en el art. 143 TFUE, la UE ha concedido asistencia financiera a los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro a través del Reglamento

¹⁷ Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 12).

332/2002¹⁸. La asistencia a los países de la eurozona se apoya en el párrafo segundo del art. 122 TFUE, que habilita al Consejo para adoptar, alternativamente, «medidas adecuadas a la situación económica» animadas por un «espíritu de solidaridad entre Estados miembros», en especial ante dificultades en el aprovisionamiento de productos (párrafo primero), o bien «una ayuda financiera de la Unión» a un Estado en grave dificultad por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que no pudiese controlar. Los préstamos bilaterales del primer rescate a Grecia fueron reemplazados, en un primer momento, por el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera¹⁹ y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera; y, desde julio de 2013, a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad²⁰.

Este subpilar es fundamental en la configuración de NGEU, porque la situación de emergencia allana el camino para la autorización a la UE de endeudarse en los mercados de capitales emitiendo bonos. En sí, la mutuaización de la deuda no es un proceso novedoso, sino heredera de un largo proceso de aprendizaje iniciado hace más de cuatro décadas. La UE ha enfrentado anteriormente crisis profundas con un componente existencial para el proceso de integración europea y los Estados han dado muestras de solidaridad, acordando con presteza y flexibilidad los arreglos jurídico-institucionales necesarios para endeudarse en los mercados de capital. Priorizan así el endeudamiento intracomunitario frente a la indeseada dependencia financiera exterior, ya sea respecto a otra organización internacional (Fondo Monetario Internacional) o Estado (Reserva Federal estadounidense) (Horn, Meyer y Trebesch, 2020). Para los Estados miembros, constituye una ventaja el que la UE disponga de una mejor capacidad crediticia, pues pueden acceder a préstamos al mismo tipo de interés contraído (*on-lending*) por la Comisión. Las diversas instancias de ensayo-error proyectan un proceso de aprendizaje que explica la magnitud y características, también las limitaciones, de la configuración actualmente adoptada en el Instrumento de Recuperación de la

¹⁸ Reglamento (CE) 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO L 53 de 23 de febrero de 2002, p. 1).

¹⁹ Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118, de 12 de mayo de 2010, p. 1).

²⁰ Instrumento de Ratificación de España del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, de 2 de febrero de 2012 (*BOE*, 239, de 4 de octubre de 2012, p. 70375).

Unión Europea (IRUE)²¹. Como novedad respecto a modelos anteriores, la capacidad de endeudamiento permite quintuplicar el presupuesto anual de la UE (Vitrey y Lumet, 2020). Además, los montantes obtenidos no se transfieren directamente al nivel nacional, sino que revierten en el presupuesto de la Unión, aumentando la sujeción de los Estados miembros a condicionalidad *ex ante* y *ex post*.

3. EL PILAR DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Más allá de la asistencia macrofinanciera, NGEU se apoya en la política de cohesión. Regulada en el título XVIII de la parte tercera del TFUE, el art. 174 TFUE plasma los objetivos de cohesión económica, social y territorial «para promover el desarrollo armonioso de la Unión» y el art. 175 TFUE menciona la contribución de la UE a la cohesión en y entre los Estados miembros, a través de los fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros.

Como los fondos estructurales se insertan en el presupuesto general, la vertiente presupuestaria del principio de legalidad (art. 310.3 TFUE) exige la adopción de actos vinculantes de la Unión para dotar de fundamento jurídico a la acción de esta antes de ejecutar los fondos. Los reglamentos de base de cada fondo se adoptan por procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, y establecen normas detalladas de ejecución y supervisión. La vigencia de los fondos se supedita al periodo plurianual de programación, actualizándose con cada MFP. La multiplicidad de reglamentos básicos redunda en un complejo marco jurídico de gestión presupuestaria, en especial para los beneficiarios, aunque el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC)²² mitiga el riesgo de incoherencia entre los principales fondos europeos. Además, la simplificación normativa operada en el RDC ha permitido acelerar la reacción de la UE ante la vertiginosa expansión del coronavirus, pues mediante la revisión de

²¹ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433I, de 22 de diciembre de 2020, p. 23).

²² Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013, p. 320).

un único instrumento se ha podido, entre otros, reorientar las prioridades de inversión de los fondos hacia el equipamiento sanitario²³, eliminar transitoriamente la obligación de cofinanciación nacional²⁴, introducir una asignación específica para la Iniciativa de Empleo Juvenil²⁵, o adoptar el Reglamento de Apoyo a la Cohesión y Territorios Europeos (REACT-EU)²⁶ complementario al IRUE. La misma base jurídica (art. 175 TFUE) dota a la UE de competencia para la creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia²⁷.

III. LA OBTENCIÓN DE RECURSOS EXTRAORDINARIOS PARA FINANCIAR LA RECUPERACIÓN NACIONAL POSTPANDEMIA: LA DECISIÓN DE RECURSOS PROPIOS Y EL INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Los recursos propios que alimentan el presupuesto de la UE desde 1970 (1) eran claramente insuficientes para un plan de recuperación europeo post-pandemia, precisándose de medios económicos extraordinarios para ponerlo en práctica. Ante la imposibilidad de incrementar las transferencias de las tesorerías nacionales, los Estados miembros acuerdan habilitar a la UE para endeudarse emitiendo deuda pública europea (2), combinando dos actos jurídicos adoptados en el pilar económico (el IRUE, con base jurídica en el

²³ Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus) (DO L 99, de 31 de marzo de 2020, p. 5).

²⁴ Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020 (flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19) (DO L 130, de 24 de abril de 2020, p. 1).

²⁵ Reglamento (UE) 2020/1041 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020 (asignación específica de la Iniciativa de Empleo Juvenil) (DO L 231, de 17 de julio de 2020, p. 4).

²⁶ Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 sobre 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, p. 30).

²⁷ 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 (DO L 57, de 18 de febrero de 2021, p.17).

art. 122 TFUE) y en el pilar presupuestario (la DRP de 2020, con base en el art. 311 TFUE), respectivamente. Los ingresos obtenidos mediante bonos reciben la consideración de ingresos afectados externos, que se imputan al presupuesto europeo con un destino predeterminado en la ley. La magnitud de la medida obliga a flexibilizar los techos tradicionales impuestos al crecimiento presupuestario de la Unión (3). Para garantizar la devolución ordenada de los empréstitos, se debaten nuevas fuentes de ingresos (4).

1. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN ANTES DE LA PANDEMIA

La UE se ha financiado hasta ahora mediante tres fuentes de ingresos: los recursos propios «tradicionales», los recursos basados en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y la renta nacional bruta (RNB), respectivamente. Las tres fuentes operan, en la práctica, como transferencias efectuadas por los Estados miembros, invisibilizando el vínculo con el ciudadano europeo. Respecto a los recursos propios tradicionales, las tesorerías nacionales son meras intermediarias de recursos recaudados a terceros. Los recursos IVA y RNB constituyen métodos de determinación de las contribuciones nacionales en aras de una mayor equidad entre Estados. La expansión del presupuesto europeo con la introducción de las políticas redistributivas desde la década de los ochenta y la drástica reducción de la importancia relativa de los recursos propios tradicionales por la liberalización del comercio internacional (Vitrey y Lumet, 2020: 2) provocaron un aumento constante de los recursos basados en transferencias nacionales, en particular el recurso RNB. A nivel nacional, emergió un discurso interesado que vinculaba los beneficios de la integración al «justo retorno» por las aportaciones al presupuesto. Por recuperar —formalmente— la justicia, la lógica del justo retorno condujo a una diferenciación entre Estados²⁸ que sustituyó a la solidaridad originaria (Laffan, 1997: 63; Lindner, 2006: 186; Benedetto, 2017: 616). Escuchando a los líderes nacionales, pareciera que las transferencias a la UE suponen una carga exorbitante sobre el tesoro público;

²⁸ El denominado «cheque británico» se acordó políticamente en el Consejo Europeo de Fontainebleau, 25-26 de junio de 1984, e insertó en el art. 3 de la DRP reformada mediante Decisión del Consejo 85/257/CEE, Euratom de 7 de mayo de 1985 (DO L128 de 14 de mayo de 1985, p. 15). La DRP de 2000 introdujo reducciones específicas para Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia con relación a la compensación del «cheque británico» (art. 5.1 Decisión del Consejo 2000/597/EC, Euratom de 29 de septiembre de 2000) (DO L253 de 7 de octubre de 2000, p. 42), que se extendieron al cálculo de los recursos IVA y PNB en la DRP de 2007 (arts. 2.4 y 2.5 Decisión del Consejo 2007/436/CE, Euratom de 7 de junio de 2007) (DO L 163 de 23 de junio de 2007, p. 17).

sin embargo, aunque los recursos IVA y RNB combinados ocuparon el 75 % de los ingresos UE (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020: 97), ningún Estado aporta una contribución superior al 0,7 % de su propio PNB²⁹.

Recordamos someramente las características de los recursos propios. Los denominados tradicionales son los derechos de aduana sobre las importaciones y las exacciones agrícolas. Los Estados transfieren mensualmente los montantes recaudados, reteniendo el 20 % por gastos de gestión. El recurso basado en el IVA recaudado en cada Estado miembro se introdujo con carácter subsidiario en 1970³⁰. Su desarrollo normativo lo convirtió en un recurso complejo y opaco, sujeto a límites y tratamientos diferenciados entre Estados miembros³¹. Concebido inicialmente como un porcentaje de hasta 1 % de una base armonizada del IVA, la DRP de 2020 lo limita al 0,3 %³². Finalmente, el recurso RNB se introdujo por iniciativa del presidente de la Comisión Jacques Delors en 1988³³, con el objeto de dotar de recursos suficientes a las políticas europeas de gasto y acabar así con la recurrente conflictividad presupuestaria de los primeros años ochenta. El Parlamento Europeo y el Consejo, como autoridad presupuestaria, fijan cada año el porcentaje concreto del recurso RNB, una vez computadas las restantes fuentes de ingresos, al objeto de garantizar que los gastos e ingresos de la Unión estén en equilibrio. El recurso RNB no se distingue en la esencia de las contribuciones nacionales que alimentan el presupuesto de las organizaciones clásicas. Por ello, concordamos con Olesti-Rayó (2020: 803) en que la preponderancia de este recurso socava la autonomía financiera de la Unión, opaca las fuentes de financiación de la Unión y difumina la vinculación con las políticas de la Unión, debilitando —añadimos— la legitimidad democrática del presupuesto europeo.

Otros recursos menores, que no determinan la autonomía financiera o la predictibilidad de los ingresos de la Unión, son los intereses de demora y las multas impuestas por la Comisión en el marco de la competencia o por el TJUE en incumplimientos de Estado (2,6 % en 2019); las contribuciones variables de Estados terceros por su participación en programas europeos específicos, establecidas en acuerdos bilaterales (8 % en 2019); o las restituciones impuestas por la Comisión a los Estados respecto a programas europeos

²⁹ Según datos publicados por la Comisión Europea, <https://bit.ly/2LrIeaE>.

³⁰ Art. 4 DRP de 1970.

³¹ Reglamento (CEE, Euratom) 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido, DO L155 de 7 de junio de 1989.

³² Art. 2.1 b) de la DRP de 2020.

³³ Art. 2.1 d) de la DRP modificada mediante Decisión del Consejo 88/376 (CEE, Euratom), de 24 de junio de 1988 (DO L185, de 15 de julio de 1988, p. 24).

ejecutados en gestión compartida, por considerar que la gestión nacional contraviene la normativa de base.

2. LA HABILITACIÓN EXCEPCIONAL A LA UE PARA FINANCIARSE MEDIANTE EMPRÉSTITOS

Dentro de la coordinación de políticas económicas, la asistencia macrofinanciera a un Estado o Estados en dificultades ha dado lugar a instancias de mutualización de la deuda para aprovechar la mejor consideración crediticia de la UE, que trasladaba los fondos obtenidos a los Estados destinatarios, bajo reglas de condicionalidad establecidas por el Consejo. Sin embargo, nunca esos fondos se habían insertado en el presupuesto europeo como ingresos afectados externos de la Unión. Hasta ahora (art. 4 DRP de 2020), el ordenamiento europeo no prohibía explícitamente el endeudamiento para autofinanciarse, pero se deducía de la conjunción del principio de equilibrio presupuestario (párrafo tercero del art. 310.1 TFUE) y del mandato de financiarse a través de recursos propios previamente autorizados por ley (arts. 311 TFUE); en términos más generales, tal medida precisaría de habilitación expresa a la UE (art. 5.2 TUE).

El art. 4 DRP de 2020 erige a categoría de principio general la prohibición de endeudamiento de la UE para financiar gastos operativos. Esto subraya el carácter excepcional de la autorización efectuada a renglón seguido. El art. 5.1 DRP habilita a la Comisión a emitir deuda pública en nombre de la UE hasta 750 000 millones de euros (a precios de 2018). El programa de inversiones masivas traduce un impulso a la solidaridad entre los pueblos europeos (Martucci, 2020; De Gregorio, 2021). La autorización de endeudamiento es excepcional por la magnitud, por el destino de los fondos obtenidos (solamente se utilizarán para abordar las consecuencias de la crisis de COVID-19 a través del IRUE). Políticamente, se ha insistido en el carácter excepcional y limitado en el tiempo de la habilitación: la DRP establece límites temporales a la emisión de deuda (hasta 2025, art. 5.1) y su reembolso (hasta 2058, art. 5.3). Aun así, conviene recordar que los efectos de esta medida «temporal» determinarán el curso de varios MFP (Olesti, 2021: 267), introduciendo además un elemento desestabilizador en el sistema de recursos propios de la UE (De Gregorio, 2021: 8).

Los fondos obtenidos mediante la emisión de deuda pública revertirán a su vez en préstamos (42 %, 360 000 m de euros) y subvenciones e instrumentos financieros (48 %, 390 000 m de euros). Las subvenciones (no reembolsables) y las ayudas reembolsables a través de instrumentos financieros constituyen ingresos afectados externos del presupuesto europeo (art. 2.2 a IRUE), sujetas por tanto al Reglamento Financiero. El 80 % de estos últimos (312 500 m de

euros) se asigna al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), desarrollado *infra*, apdo. IV.2. El resto se dedica a reforzar los programas estructurales y de cohesión hasta 2022 (12 %) y, en medida cuantitativamente menor pero políticamente estratégica, a objetivos de protección civil (0,6 %), investigación e innovación (1,6 %), neutralidad climática (3,2 %) y desarrollo rural (2,4 %).

Aunque se establece un calendario para contraer créditos de compromiso relativos a esta parte del IRUE (3.3. IRUE), 60 % en 2021 y 2022 y el resto en 2023 (3.4 IRUE), la Comisión no puede hacerlo antes de que se complete el proceso de ratificación de la DRP. Esta circunstancia ha comprimido como nunca antes la ratificación nacional de la DRP, un proceso que se demora habitualmente dos años. Los Estados miembros se comprometieron a completarlo lo antes posible en el Consejo Europeo de julio de 2020 (punto A33) y la Comisión les ha urgido reiteradamente a hacerlo en cinco meses para emitir deuda a partir de junio de 2021. A escasos días de esta fecha, todavía faltan las ratificaciones de Austria, Hungría, Países Bajos, Polonia y Rumanía. Aunque el proceso ha resultado pacífico en la mayoría de los Estados, no pueden descartarse escollos antes de que la DRP pueda entrar en vigor, pues la excepcionalidad de las medidas adoptadas no ha tranquilizado a los parlamentos y tribunales constitucionales nacionales acerca de las perspectivas de una unión fiscal. La mutualización de la deuda, es decir, la perspectiva de tener que responder por la deuda asumida por entes estatales, regionales o locales de otros Estados miembros ha sido acogida con frialdad a nivel nacional. La cuestión de si la DRP supone una modificación efectiva de la distribución vertical de competencias ha recibido conclusiones dispares, donde los argumentos jurídicos y políticos (no comprometer la reputación internacional del gobierno) se amalgaman con frecuencia.

En Alemania el Tribunal Constitucional ofreció una respuesta tranquilizadora, aunque transitoria (reservándose la posibilidad de reactivar el examen *ultra vires* en curso de ejecución de NGEU)³⁴. En Finlandia, los actores sociales lograron reunir los requisitos para solicitar al Parlamento, mediante iniciativa ciudadana, la celebración de un referéndum de ratificación de la DRP, que fue desactivada por este. Además, el comité de Derecho Constitucional del Parlamento finlandés concluyó que existe una transferencia efectiva de soberanía que modifica las obligaciones contractuales asumidas por el Estado³⁵, y exigió una mayoría parlamentaria de dos

³⁴ Tribunal Constitucional de Alemania, Auto Provisional de 15 de abril de 2021, 2 BvR 547/21, <https://bit.ly/3bxQmQU>.

³⁵ Parlamento de Finlandia, Dictamen de la Comisión de Derecho Constitucional de 27 de abril de 2021, PeVL 14/2021, <https://bit.ly/33QZmwa>.

tercios para la ratificación. Finalmente, prevaleció el compromiso europeo de los diputados para una ratificación *in extremis*, pues el Gobierno no tenía asegurado el éxito hasta la votación. En otros Estados, como Hungría, el enfoque se centra en el posible carácter *ultra vires* de las condicionalidades impuestas por el nuevo marco presupuestario, en especial la que versa sobre el cumplimiento del Estado de derecho; así, la exposición de motivos del borrador de ley de ratificación de la DRP presentado por el Gobierno húngaro afirma expresamente que «los instrumentos económicos y financieros no pueden evadir los Tratados» y que «las expectativas políticas e ideológicas no pueden imponerse por medios presupuestarios». La Ley de ratificación húngara condiciona específicamente la interpretación del nuevo marco presupuestario a su ejecución con respeto a las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020, las mismas que debilitan el régimen de condicionalidad presupuestaria por el respeto al Estado de derecho (de hecho, las Conclusiones se adjuntan al borrador de Ley como Anexo II), lo que podría sentar las bases para un futuro recurso de inconstitucionalidad contra las medidas nacionales de ejecución del plan de recuperación³⁶.

3. LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS REGLAS DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA RELATIVAS A LOS INGRESOS

El binomio disciplina-flexibilidad representa una de las principales tensiones que caracterizan el marco presupuestario europeo. La disciplina presupuestaria puede interpretarse como manifestación en el ámbito financiero de las obligaciones de cooperación leal que incumben a las instituciones europeas con relación a los Estados miembros (art. 4.3 TUE) y entre sí (art. 13.2 TUE). La Administración pública europea está constreñida por los techos máximos de gasto (310.4 TFUE), y la Unión «no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero plurianual».

Al mismo tiempo, una rigidez excesiva en la puesta a disposición de los fondos mermaría tanto la eficiencia de la gestión pública europea como su capacidad de responder a circunstancias sobrevenidas. En última instancia, la legitimidad de la UE por los resultados (*output legitimacy*) se

³⁶ Gobierno de Hungría, Borrador de Ley T/15696 sobre la ratificación de la Decisión 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión, de 25 de abril de 2021, <https://bit.ly/3bBpC1H>, exposición de motivos.

vería negativamente afectada. Por eso, aunque los límites a la financiación de la Unión parecían inamovibles hasta el estallido de la pandemia, las necesidades extraordinarias han motivado su relajación temporal.

Tradicionalmente, estos límites se han manifestado en tres techos que limitan la expansión, respectivamente, del recurso IVA, del conjunto de recursos propios de la Unión y de los créditos de compromiso y pago. El primero no presenta relevancia en nuestro contexto, pues se ha reducido progresivamente desde su introducción en 1970³⁷. El límite al crecimiento del conjunto de ingresos de la UE está fijado en el 1,27 % del total de la RNB de los Estados miembros³⁸. En tercer lugar, desde 2007 rigen sendos límites máximos para los créditos de compromiso y de pago, entendidos como el 1,31 % y el 1,29 % de la RNB de los Estados miembros, respectivamente (art. 3.2 DRP de 2005). La DRP de 2014 rebajó aún más (1,23 %) el techo máximo de créditos para pagos (art. 3.1 DRP de 2014). La DRP de 2020 aumenta el techo máximo de créditos para pagos (1,4 %) y compromisos (1,46 % de la RNB combinada) (art. 3), añadiendo un 0,6 % adicional afectado al reembolso de la deuda emitida con cargo al IRUE (art. 6). En conjunto, los ingresos de la Unión durante el periodo 2021-2027 aumentarán al 2 % de la RNB combinada de los Estados miembros.

4. LA CREACIÓN DE NUEVOS RECURSOS PROPIOS

La necesidad de reducir las contribuciones estatales (recursos IVA y RNB) a la financiación de la Unión es un debate recurrente que las instituciones europeas alimentan recurriendo a grupos de expertos de alto nivel (Grupo Sapir en 2003, Grupo Monti en 2013). Muchas posiciones subyacentes a las negociaciones del paquete presupuestario 2021-2027 suponen seguimiento o reacción al informe final del Grupo Monti («La Financiación futura de la UE», enero de 2017), cuyas conclusiones asumió como propias la Comisión³⁹. Con el estallido de la pandemia, esta corriente de debate político converge con la necesidad de garantizar la devolución ordenada y estable de

³⁷ Supone que el tipo máximo aplicable a la base armonizada del IVA era del 1 % en 1970, desde 2007 es del 0,3 % (arts. 4.1 párrafo 2 DRP de 1970 y 2.4 DRP de 2005); teniendo en cuenta, además, que para evitar penalizar a los Estados más pobres se limita la base de cálculo al 50 % PNB desde 1999 (art. 2.1.c DRP de 1994, Decisión del Consejo 94/728, de 31 de octubre de 1994 (DO L 293, de 12 de noviembre de 1994, p. 9).

³⁸ Art. 3.1 DRP 1994.

³⁹ Comisión Europea, Reflection Paper on the Future of European Finances, COM(2017) 358 de 28 de junio de 2017.

los empréstitos contraídos con la emisión de deuda, allanando la senda hacia nuevos recursos propios.

La DRP de 2020 no se limita, como las anteriores, a transcribir en lenguaje jurídico las conclusiones previas del Consejo Europeo, sino que integra las posiciones del Grupo Monti y la Comisión sobre la necesidad de «vincular los recursos propios de manera más visible a las políticas de la UE» (mercado único y crecimiento sostenible), fijando los principios básicos de «transparencia, simplicidad, estabilidad, coherencia con los objetivos de la UE, impacto en la competitividad y el crecimiento sostenible, y distribución equitativa entre los Estados miembros» (cdo. 4). Sin embargo, las directrices fundamentales sobre el nuevo sistema de recursos propios traen causa del compromiso político de los líderes nacionales en el Consejo Europeo de julio de 2020 (apdo. A29) que se traslada, *mutatis mutandi*, a una Hoja de Ruta que las instituciones europeas refrendan en el Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020⁴⁰, cuyo desarrollo legislativo se extenderá, como mínimo, hasta 2026.

La tasa sobre los residuos plásticos no reciclados es el único nuevo recurso vigente desde el 1 de enero de 2021 (art. 2.1.c) de la DRP de 2020 y reglamento básico de 11 de mayo de 2021⁴¹). Consiste en un tipo uniforme de 0,80 euros por kilogramo de residuos de envases de plástico que no se reciclen a nivel nacional. Se concede una franquicia a 17 Estados (como reducción bruta anual, en el caso de España, 142 millones de euros) (art. 2.2, pfo. 3 DRP). La base del recurso se calcula a partir de informaciones sobre las cantidades de residuos plásticos que los Estados transmiten a la Comisión desde los años noventa⁴². La gestión del recurso se asienta sobre los Estados miembros,

⁴⁰ 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 L1 433 de 22 de diciembre de 2020).

⁴¹ Reglamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consejo de 30 de abril de 2021 sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de dicho recurso propio, sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería y sobre determinados aspectos del recurso propio basado en la renta nacional bruta (DO L 165, de 11 de mayo de 2021, p. 15).

⁴² En virtud de la Directiva 94/62/CE 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, p. 10) y su Decisión de Ejecución 2019/665 de la Comisión (DO L 112 de 26 de abril de 2019, p. 26).

quienes deben contabilizar la base del recurso, notificar sus previsiones para el año n y $n+1$ a la Comisión antes del 15 de abril y presentar la recapitulación de los ejercicios $n-2$ y $n-1$ antes del 31 de julio. Los Estados miembros transfieren mensualmente a la UE la doceava parte del monto anual adeudado y los fondos obtenidos reducen proporcionalmente el remanente presupuestario que debe cubrirse mediante el recurso RNB. Será interesante comprobar los efectos de la introducción de este recurso sobre las aportaciones RNB de los países receptores netos del presupuesto europeo.

Respecto a los restantes recursos propios, la información disponible se limita a las orientaciones del Consejo Europeo y la Hoja de Ruta que figura en el Anexo II, Parte B del AI, vinculante para las instituciones que intervienen en el procedimiento legislativo. La Hoja de Ruta exhorta a la Comisión a presentar propuestas, antes de julio de 2021, para, respectivamente, un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (MAFEC) y un impuesto digital, que deberían entrar en vigor el 1 de enero de 2023.

El MAFEC parte del innovador régimen de comercio de emisiones de efecto invernadero diseñado por la UE para contener el cambio climático, aplicado en el Espacio Económico Europeo⁴³. Las empresas e industrias europeas están constreñidos por él y sufren el «dumping climático» de empresas extranjeras ubicadas en Estados no adheridos al Acuerdo de París o al régimen europeo, o en sectores donde la emisión de gases contaminantes les sale comparativamente barata respecto a la UE. El nuevo recurso propio pretende monetizar en clave europea dicha desventaja comparativa, aplicando una tasa compensatoria a los productos que vengan de esos países. La adopción de este recurso requiere ponderar posibles consecuencias negativas más allá del ámbito presupuestario europeo, tal y como la distorsión de los flujos comerciales internacionales (desde los países objeto de la tasa a los no sujetos a imposición) o las esperables retaliaciones de otras potencias comerciales que consideren el mecanismo de ajuste una medida proteccionista de la Unión.

El impuesto digital gravará los ingentes beneficios europeos de multinacionales digitales extranjeras (y se denomina coloquialmente «GAFAs» por las cuatro grandes tecnológicas estadounidenses), incrementados exponencialmente a resultas de la pandemia y sujetos a tributación proporcionalmente irrisoria en Europa. Al igual que el caso anterior, su adopción generará disensión con Estados Unidos, afectando a la posición geopolítica europea.

⁴³ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (DO L 275 de 25 de octubre de 2003, p. 32), véase la versión consolidada de 1 de enero de 2020.

Adicionalmente, la Hoja de Ruta contempla un recurso propio como porcentaje de las transacciones operadas en el régimen de comercio de emisiones, en que podrían incluirse los sectores de transporte aéreo y marítimo. Entre 2024 y 2026, la Comisión propondrá nuevos recursos propios adicionales, mencionándose como posibilidad un impuesto sobre las transacciones financieras, una contribución financiera vinculada al sector empresarial o una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades (apdos. 10 y 12 del Anexo B al AI de 2020).

La proliferación de nuevos recursos propios responde, obviamente, a la necesidad de asegurar la disponibilidad de liquidez para reembolsar los empréstitos contraídos en el marco de NGEU; así, los ingresos generados por los nuevos recursos propios instaurados después de 2021 se utilizarán prioritariamente para este fin.

IV. LA GESTIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

1. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027

El MFP constituye un instrumento jurídico de disciplina presupuestaria, sujetando los gastos de la Unión a programación plurianual. Las negociaciones del MFP se inician normalmente con dos años de antelación, cuando la Comisión presenta su propuesta, desencadenando una cascada de reacciones en forma de *papers* y *non-papers* en las capitales y principales *think tanks*, útiles para fijar las respectivas posiciones (Becker, 2020). Sin embargo, la rigidez de las normas de votación de todos los participantes desincentiva la adopción temprana, pues todos los actores tienen interés en apurar las negociaciones hasta el último momento con vistas a arrancar concesiones a los demás. Se refuerza la posición de cada Estado en el Consejo, así como la del Parlamento Europeo con relación a ellos, colocando al Reglamento MFP bajo una amenaza constante de bloqueo o veto. Por ello, no se esperan resultados tangibles antes del último semestre del MFP anterior, normalmente tras una cumbre larga del Consejo Europeo donde los ánimos se acercan al precipicio en varias ocasiones, para en el último momento alcanzar un acuerdo que garantice que ningún Estado emerja como claro perdedor. Así, los dos MFP post-Lisboa se adoptaron en diciembre, faltando pocos días para la expiración del ciclo plurianual anterior⁴⁴.

⁴⁴ En caso de necesidad, el art. 312.4 TFUE permite prorrogar el marco anterior tomando como referencia la imagen del último año del septenio.

La rigidez afecta no solo al procedimiento de adopción del MFP, sino también a su contenido. Cada Reglamento MFP contiene elementos que exhiben el retorno presupuestario acordado a cada Estado miembro. La posición negociadora de cada gobierno queda así expuesta frente a la opinión pública, que puede determinar más fácilmente que en las políticas reguladoras si el gobierno cedió a la presión de los demás. Ello cristaliza las posiciones gubernamentales hacia el futuro y lastra el MFP con una inercia que dificulta el impulso a nuevas áreas de políticas de gasto (pues habría que aumentar el gasto global) y transforma la naturaleza teleológica del MFP como herramienta de disciplina presupuestaria (para ejecutar prioridades políticas previamente definidas en perspectiva europea) en herramienta de planificación de objetivos políticos de la UE a la medida del reparto de fondos entre Estados. Acordados los techos de gasto, las negociaciones sobre las prioridades políticas y objetivos de gasto se desplazan al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de los reglamentos de base de los programas, aumentando el riesgo de imprecisión en la definición de objetivos o de incoherencias entre los mismos (Becker, 2020; Tribunal de Cuentas Europeo, 2020) y desviando la atención en fase de ejecución hacia la utilización de los fondos en vez de la producción de un valor añadido que legitime el presupuesto europeo a la vista de los ciudadanos (Becker, 2021).

El MFP sujeta a las instituciones europeas a disciplina presupuestaria, debiendo respetar los límites máximos anuales de gasto, tanto en la adopción como en la ejecución del presupuesto (art. 2.1 MFP). El art. 19 insta a las instituciones a tomar las «medidas necesarias para facilitar el procedimiento presupuestario anual», con un espíritu de cooperación de buena fe, colaborando para conciliar sus posiciones, manteniendo contactos interinstitucionales adecuados, coordinando sus calendarios, etc., con el límite del respeto a la autonomía institucional (recogido en el art. 355 TFUE y referencia velada en el párrafo cuarto del art. 19 MFP *in fine*).

El Anexo I del Reglamento MFP distribuye el presupuesto global para el septenio en siete rúbricas que trasladan una imagen más clara de las diversas políticas en ellos contenidos que el MFP 2014-2020. Son, respectivamente: 1) Mercado único, innovación y economía digital; 2) Cohesión, resiliencia y valores; 3) Recursos naturales y medio ambiente; 4) Migración y gestión de las fronteras; 5) Seguridad y defensa; 6) Vecindad y resto del mundo; y 7) Administración pública europea. Cada uno de los capítulos del MFP lleva asociada una asignación presupuestaria global para el septenio, que a su vez se desagrega por cada año del periodo.

Significativamente, los montantes asignados imponen una obligación a las instituciones europeas (de no superar los techos de gasto), pero no les otorgan un derecho a disponer de los mismos (no representan un suelo de gasto). Ello

se deduce del juego entre los arts. 2.1 y 3 MFP. Este último prohíbe a las instituciones europeas, cuando autoricen créditos de pago, superar el límite máximo de recursos propios determinado en el art. 3 de la Decisión de Recursos Propios. Partiendo de la base de la suma de la RNB de todos los Estados miembros, el límite máximo de recursos propios que obtendrá la UE cada año se cifra en 1,46 % para créditos de compromiso y 1,40 % para créditos de pago. Teniendo esto en cuenta, en años ordinarios, es posible que el techo de ingresos de la UE sea superior al techo de gasto fijado en el MFP, en cuyo caso se constituirá una reserva presupuestaria. Sin embargo, el techo de ingresos goza de precedencia frente al techo de gastos, de modo que, si un año los recursos propios no alcanzan a cubrir los gastos autorizados en el MFP, este debería revisarse a la baja (véase el art. 3.2 MFP). ¿Cómo podría ocurrir? Cuando circunstancias sobrevenidas ocasionen un descenso imprevisible en los ingresos de la Unión. Por ejemplo, una crisis económica imprevista afecta indirectamente a los ingresos de la Unión cuando baja la recaudación por IVA o bien aumenta la economía informal y por tanto la elusión o evasión fiscal, o bien el cierre de empresas provoca una caída del producto nacional bruto.

El principio de disciplina presupuestaria también está relacionado con el principio de unidad del presupuesto, pilar fundamental que legitima democráticamente el poder ejecutivo entendido como uso de fondos públicos. Todos los ingresos y gastos realizados al margen del presupuesto escapan al control democrático ya sea del órgano de control de cuentas o del parlamento correspondiente, facilitando desviaciones de poder hacia el uso patrimonialista de recursos que debieran ser públicos, y eventualmente derivas autocráticas. El MFP contiene referencias al principio de unidad en los arts. 7 RF y 20 MFP («Todos los gastos e ingresos de la Unión [...] se consignarán en el presupuesto general de la Unión») y lo refuerza significativamente integrando en el presupuesto el Fondo Europeo de Desarrollo (canal financiero de la cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico), ahora dentro del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional⁴⁵. Sin embargo, mantiene como extrapresupuestario al Mecanismo Athena, que financia los aspectos militares de la política de defensa, transformado en Fondo Europeo de Apoyo a la Paz⁴⁶. Finalmente, el art. 20 MFP explicita la posibilidad, recogida en el art. 332 TFUE, de que el Consejo por unanimidad, consultado el Parlamento,

⁴⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, COM(2018) 460 final, de 14 de junio de 2018.

⁴⁶ Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (DO L 102 de 24 de marzo de 2021, p. 14).

impute al presupuesto de la Unión los gastos operativos de una cooperación reforzada (los gastos administrativos de la participación de las instituciones europeas ya lo estaban, los Estados cubren los propios conforme al principio de *costs lie where they fall*). Se cierra así la disputa sobre la legalidad de financiar las cooperaciones reforzadas con cargo al presupuesto general de la UE, al que contribuyen los países no participantes en las mismas⁴⁷.

2. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA: CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) afianza Next Generation EU sobre la política de cohesión, siendo el programa estrella del MFP 2021-2027, pues canaliza la parte más sustancial de los fondos obtenidos mediante emisión de deuda pública (672 500 m de euros). Se crea por Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021. Aunque su base jurídica es el art. 175 TFUE (cohesión), presenta vinculaciones estrechas con el pilar presupuestario (los nuevos fondos se integran en el presupuesto como ingresos afectados) y el pilar económico (pues las directrices estratégicas de recuperación nacional parten del Semestre Europeo). Constituye por ello un instrumento innovador y técnicamente complejo, como muestra el alto grado de implicación de las instituciones nacionales y europeas: numerosas reuniones del Consejo a nivel de grupos de trabajo, implicación de dos comités parlamentarios (presupuestos y economía) con más de 2 100 enmiendas votadas y la transmisión de observaciones por seis parlamentos nacionales (entre ellos, España) en el marco de la fiscalización del cumplimiento con el principio de subsidiariedad.

El MRR es significativo (intensifica reformas sostenibles e inversiones públicas conexas a nivel nacional), específico (en el contexto de la pandemia), global (para todos los Estados), presupuestario (se beneficia de la experiencia adquirida en otros instrumentos y programas), orientado a inversiones (públicas y privadas, respetando las normas sobre ayudas públicas) y europeo (persigue reforzar la convergencia horizontal de las economías nacionales y la resiliencia de la Unión⁴⁸, así como su autonomía estratégica respecto al exterior, generando valor añadido europeo⁴⁹).

⁴⁷ Sentencia del TJUE de 30 de abril de 2014, *Reino Unido/Consejo* (impuesto a las transacciones financieras), C-209/13, EU:C:2014:283.

⁴⁸ El art. 2 MRR define la resiliencia de la Unión como la capacidad de hacer frente a perturbaciones económicas, sociales y medioambientales o a cambios estructurales persistentes de una manera justa, sostenible e inclusiva.

⁴⁹ Considerando 8 MRR.

El MRR se alimenta con los recursos obtenidos a través del IRUE, distribuidos en ayudas financieras no reembolsables (312 500 m de euros) y prestamos a los Estados miembros (EM) (360 000 m de euros). Los últimos no se consideran ingresos afectados externos al presupuesto (art. 6 MRR), restringiendo la capacidad del Parlamento Europeo y del Tribunal de Cuentas de fiscalizar su uso y gestión. Se ejecuta en modalidad directa (art. 8 MRR, definida en el art. 62 RF y regulada en los arts. 125-153 RF) por los servicios de la Comisión, en vez de la gestión compartida habitual en los fondos estructurales; y con sujeción a los reglamentos RF y RCGP. Obviando por motivos de espacio el análisis del cálculo, asignación y prefinanciación de la contribución financiera correspondiente a cada Estado (arts. 11-13 MRR), analizamos a continuación la gobernanza del MRR.

Todo el MRR gira en torno a la presentación, evaluación, ejecución y seguimiento de los denominados planes de recuperación y resiliencia (PRR) nacionales. El PRR es «un conjunto coherente y exhaustivo de medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública, que podrá incluir también programas públicos destinados a incentivar la inversión privada» (art. 17.1 MRR), la subvención solicitada puede retrotraerse al 1 de febrero de 2020.

La subsidiariedad en la definición de los PRR es solo aparente. Los Estados disfrutaban una discrecionalidad limitada para determinar sus prioridades de recuperación, en varios sentidos. Primero, los PRR deben orientarse a la consecución de los seis pilares del MRR, definidos como «ámbitos de actuación de importancia europea» (arts. 3 y 4 MRR), con predominio de palabras clave de resonancias estratégicas a las que no cabe oponerse (digital, inclusivo, integrador, verde). Sin embargo, su definición es ambigua y entorpece el establecimiento de indicadores mensurables, lo que dificultará en el futuro el control de su grado de consecución⁵⁰. Segundo, los PRR deben ser coherentes con las prioridades macroeconómicas asignadas por la Unión a cada país, tanto dentro del Semestre Europeo o marco de seguimiento alternativo⁵¹ como de la recomendación más reciente del Consejo para la eurozona. Otras condicionalidades *ex ante* se refieren a la obligada coherencia entre el PRR y las obligaciones de planificación e información que incumben a los Estados en materia de energía y clima, los futuros planes territoriales de transición justa, los planes de aplicación de la Garantía Juvenil y en los acuerdos de asociación y los programas operativos en el marco de los fondos europeos.

⁵⁰ Dictamen 6/2020 del Tribunal de Cuentas Europeo de 7 de septiembre de 2020 (DO C 350 de 20 de octubre de 2020, p. 1), apdos. 7-14.

⁵¹ Para Estados temporalmente sujetos a programas de ajuste macroeconómico por haber recibido asistencia macrofinanciera (17.5 MRR).

La presentación del PRR incorpora un diálogo vertical con la Comisión y también experiencias de aprendizaje entre pares, anticipando el documento definitivo (antes del 30 de abril de 2021, 2022 y 2023) mediante un borrador a presentar desde el 15 de octubre anterior. Ello se justifica por la ingente información de obligada inclusión, pues la justificación del PRR debe hacer referencia, según el art. 18 MRR, a numerosos elementos de legitimidad por los resultados, de participación, y de gobernanza nacional de su ejecución.

La Comisión dispone entonces de dos meses para evaluar el PRR («en estrecha cooperación con el EM»), resolver y presentar una propuesta de decisión de ejecución del Consejo (19 MRR). Puede «formular observaciones o solicitar información adicional» y el EM tiene que facilitarla, incluso cuando fuera necesario proceder a la revisión del PRR (inclusive expirado el plazo de presentación oficial, que se puede prorrogar de común acuerdo por un periodo razonable). El Reglamento MRR también constriñe fuertemente la discrecionalidad de la Comisión, tanto por los documentos que debe considerar como por los criterios de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia, detallados en el Anexo V). El art. 19.3 MRR detalla los criterios de evaluación, pero coincidentes esencialmente con la justificación aportada por el EM, surgen dudas sobre la atribución a la Comisión de una capacidad autónoma para evaluar cualitativamente el PRR o si en realidad se limita a verificar la calidad de la justificación aportada por el EM. La Comisión puede recurrir a la asistencia de expertos en este proceso (19.6 MRR), cabe preguntarse si ella los selecciona y quiénes son. En fin, la Comisión adopta una propuesta de decisión del Consejo acerca del PRR que, de ser negativa, aportará motivación (19.5 MRR) y produce efectos jurídicos, pues descarta la asignación de una ayuda no reembolsable al Estado solicitante (20.5 MRR). La evaluación positiva adjunta, detalladamente, las reformas y proyectos de inversión a ejecutar por el Estado miembro, incluidos hitos y objetivos, así como el montante de su ayuda no reembolsable o del préstamo y «las reformas y proyectos de inversión adicionales que el Estado miembro deba realizar con cargo al préstamo, incluidos los hitos y objetivos adicionales» (20.3 MRR).

El Consejo adopta la decisión de ejecución en las cuatro semanas siguientes a la recepción de la propuesta de la Comisión (por lo general, 20.7 MRR). Rige la mayoría cualificada por defecto. Curiosamente, el reglamento no contempla el escenario de no aprobación de una propuesta positiva de la Comisión. Una vez aprobado el PRR, el Estado negociará disposiciones más específicas de aplicación con la Comisión (20.6 MRR).

Respecto al acceso a préstamos del MRR, el Estado puede solicitarlo a la Comisión cuando necesite acometer reformas e inversiones que requieran necesidades financieras más elevadas, que haya contemplado en su PRR, sin superar el 6,8 % de su RNB, a no ser que concurren circunstancias excepcionales

y disponibilidad de fondos. La solicitud puede hacerse conjuntamente con la presentación del PRR u ocasionalmente con un PRR revisado, «hasta el 31 de agosto de 2023» (art. 14 MRR). La Comisión evalúa la solicitud con arreglo a criterios específicos fijados en los arts. 15 y 19 MRR y realiza una propuesta de decisión de ejecución al Consejo que, en su caso, la aprueba. A continuación, se celebra un acuerdo con el Estado prestatario, cuyas cláusulas reproducen los elementos típicos de un contrato de préstamo (importe, vencimiento medio, el número de tramos y calendario de reembolso) y las medidas típicas para proteger los intereses financieros de la Unión, destacando las garantías de que «la Unión puede exigir un reembolso anticipado del préstamo cuando se haya acreditado que, en relación con la gestión de la asistencia, el país beneficiario se ha visto involucrado en cualquier acto de fraude o corrupción o en cualquier otra actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la Unión» (art. 15 MRR). El Reglamento introduce medidas muy detalladas sobre el seguimiento de la utilización de los préstamos, que corresponde a la Comisión, sobre el que deberá rendir cuentas (por escrito y presencialmente) al Parlamento y al Consejo a través de un informe sobre la aplicación del MRR en julio de 2022 (art. 16 MRR).

¿Qué ocurre si el Estado miembro se da cuenta *a posteriori* de su incapacidad para realizar las promesas efectuadas en el PRR y aprobadas por el Consejo? Si se dan circunstancias objetivas que le impidan alcanzar los objetivos e hitos señalados, dispone de la opción de incoar la modificación del PRR mediante solicitud motivada que reactiva el proceso arriba descrito para este nuevo propósito, aunque en este caso es la Comisión y no el Consejo quien rechazará (entendemos que por decisión) la solicitud de modificación si los motivos alegados no se estiman justificados, dando un mes al Estado para presentar alegaciones (21 MRR).

Las disposiciones de ejecución tendrán la naturaleza de compromiso jurídico individual (23.1 MRR), dentro de los límites de la contribución financiera acordada al Estado miembro. Aunque cabe establecer varios tramos de pago, el art. 24 MRR fija el 31 de diciembre de 2026 como fecha límite para el pago de la contribución financiera y, en su caso, el préstamo al EM, sobre la base de las solicitudes de pago que este presente a la Comisión (dos por año).

3. CONDICIONALIDAD MACROECONÓMICA Y DE GESTIÓN FINANCIERA

La ejecución del MRR está sujeta a ciertas condicionalidades que pueden conllevar la suspensión de los fondos transferidos al Estado receptor afectado. En este apartado nos referimos a los supuestos de condicionalidad que traen causa de los mecanismos de supervisión macrofinanciera

prudencial y aquellos que resultan de la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión.

La condicionalidad macroeconómica *ex ante* se materializa en el grado de cumplimiento por el Estado receptor de las ayudas respecto a las recomendaciones que se le hagan en el Semestre Europeo. Como se señaló anteriormente, el MRR endurece progresivamente la naturaleza *soft law* del Semestre Europeo. Será difícil que un EM pueda acceder a su contribución financiera si su PRR no está plenamente alineado con el Semestre Europeo, con lo cual el MRR refuerza la posición técnica de la Comisión y la supervisión entre pares en el seno del Consejo, dando satisfacción a los países frugales (Fernández-Pasarín, 2020; Vitrey-Lumet, 2020), pero debilita notablemente el control democrático de la gestión financiera que debieran ejercer el Tribunal de Cuentas en su dimensión técnica y el Parlamento Europeo en su dimensión política.

En curso de ejecución del MRR, el flujo vertical descendente de fondos se condiciona a una «buena gobernanza económica» (10 MRR) en el Estado receptor. Por tanto, la apertura de un procedimiento de déficit excesivo contra un EM (bajo los arts. 126.8 o 126.11 TFUE) provoca consecuencias en el plano del MRR (10 MRR). Antes de suspender los fondos se considerarán los principios de proporcionalidad, igualdad de trato entre Estados y equidad (atendiendo a las circunstancias económicas y sociales específicas del Estado, en particular su nivel de desempleo, pobreza o exclusión social en relación con la media de la Unión, y el efecto de la suspensión en su economía —10.4 MRR—). Igualmente, la suspensión se limita cuantitativamente a la menor cifra de entre dos indicadores (25 % de los compromisos o 0,25 % del PIB nominal del EM afectado), salvo en caso de incumplimiento persistente del procedimiento de déficit excesivo (10.5 MRR).

El hecho desencadenante de la suspensión parcial o total de los créditos para compromisos o pagos en el marco del MRR es la decisión por el Consejo de que «un Estado miembro no ha tomado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo», salvo que «haya determinado la existencia de una recesión económica grave en el conjunto de la Unión» (arts. 3.5 y 5.2 del Reglamento 1467/97). Se pueden suspender los créditos para compromisos o los créditos para pagos en cuatro supuestos (10.2 MRR): a) si el Consejo adopta dos recomendaciones sucesivas dentro de un procedimiento de desequilibrio excesivo porque el plan corrector del Estado se juzga insuficiente; b) si el Consejo adopta dos decisiones sucesivas dentro de un procedimiento de desequilibrio excesivo porque el Estado no ha tomado las medidas correctoras recomendadas; c) si la Comisión concluye que el Estado no ha tomado medidas y decide no autorizar el desembolso de la asistencia financiera concedida a ese Estado; y d) si el Consejo decide que

el Estado no cumple el programa de ajuste macroeconómico que se le había exigido en el contexto de una ayuda macrofinanciera. En la suspensión de los fondos se priorizarán los créditos para crear nuevos compromisos, pero los créditos para pagar compromisos preexistentes (créditos de pago) solo se suspenderán en caso de incumplimiento significativo que requiera actuación inmediata.

Estas suspensiones se activarán por propuesta de la Comisión para una decisión de ejecución del Consejo, que se aprueba automáticamente en un mes salvo mayoría cualificada en contra (art. 10.3 MRR). La suspensión será efectiva a partir del 1 de enero del año siguiente a la adopción de la decisión de suspensión (10.3 para 2 MRR). La suspensión se levantará por el mismo procedimiento (art. 10.6 MRR), pudiendo la Comisión contraer de nuevo los compromisos previamente suspendidos si el calendario del IRUE lo permite (es decir, créditos de compromiso hasta el fin de 2022 y créditos de pago hasta el fin de 2026, arts. 3.4 y 3.9 IRUE).

Otra fuente de condicionalidad en curso de ejecución es la que deriva del propio seguimiento del PRR por la Comisión, pues el art. 20.5 MRR supedita el abono de los tramos de los préstamos al cumplimiento de los hitos y objetivos sugeridos en el PRR, acordados en la decisión de ejecución del Consejo y reflejados en las disposiciones específicas de ejecución negociadas entre el Estado y la Comisión. A partir del segundo tramo de pago de la contribución financiera y/o préstamo, el acceso del Estado a los fondos presupone la obtención de una evaluación preliminar positiva de la Comisión. Esta evaluará (en un plazo máximo de dos meses) el grado de cumplimiento de los correspondientes hitos y objetivos convenidos (24.2 MRR), asistida por expertos y considerando el dictamen del comité económico y financiero del Consejo. La evaluación positiva conllevará el desembolso del montante correspondiente sin demora y antes de 90 días; una evaluación negativa, en cambio, supone que la Comisión considera incumplidos de modo satisfactorio los hitos y objetivos que figuraban en la decisión de ejecución del Consejo. En tal caso, el art. 24.6 MRR obliga a suspender en todo o parte el pago, dando un mes al Estado afectado para presentar observaciones. La suspensión solo se levantará cuando el EM haya tomado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los indicadores asumidos contractualmente; si transcurrieran seis meses, la Comisión reducirá proporcionalmente el importe (24.8 MRR), y después de 18 meses sin «avances tangibles» la Comisión rescindirá el acuerdo y liberará el importe de las ayudas no reembolsables (24.9 MRR).

Finalmente, el MRR introduce una condicionalidad en curso de ejecución relativa a la protección de los intereses financieros de la Unión. El art. 22 MRR traslada al Mecanismo el 325 TFUE: al ejecutar el Mecanismo, los Estados

miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria.

En aplicación de esta disposición, el acuerdo de préstamo con el EM recoge garantías muy detalladas y estrictas de la protección de los intereses financieros de la Unión, tales como comprobaciones periódicas nacionales (de auditoría o inspección) de que se cumple la legalidad y regularidad en la ejecución de la financiación; medidas preventivas y correctoras de fraude, la corrupción y los conflictos de intereses; declaraciones de fiabilidad sobre el uso de los fondos para los fines previstos.

En idéntico sentido se sitúa el reconocimiento por los Estados de su sujeción (y de los perceptores finales) a la potestad de control y fiscalización de la Comisión, la OLAF, el TCE y la Fiscalía Europea (cuando el Estado receptor del MRR participe en esta cooperación reforzada). El efectivo ejercicio de sus funciones se verá facilitado cuando se haga efectiva la «herramienta única de seguimiento» (art. 22.4 MRR) como «sistema de información y seguimiento integrado e interoperable», que permitirá extraer los datos y puntuar los riesgos.

Cuando se constaten casos de fraude, corrupción o conflicto de intereses que afecten a los intereses financieros de la Unión y que no haya corregido el EM, o en caso de incumplimiento grave de alguna obligación conexa, se atribuye a la Comisión la doble facultad de reducción (proporcionalmente de la ayuda asignada al Estado dentro del MRR) y recuperación (reembolso anticipado del préstamo y/o de los importes adeudados al presupuesto de la Unión) (22.5 MRR), que los Estados han asumido contractualmente en el acuerdo de financiación (23 MRR).

4. CONDICIONALIDAD DEMOCRÁTICA: BREVE REFERENCIA A LA INTERACCIÓN CON EL REGLAMENTO 2020/2092 DEL CONSEJO

La protección del Estado de derecho a nivel nacional ha recibido tradicionalmente un enfoque sistémico en la Unión, basado en la asunción de que los Estados deben cumplir los valores del art. 2 TUE no solamente para adherirse a la Unión, sino también y especialmente cuando ya son miembros

de pleno derecho, pues las derivas democráticas perjudican la integración europea, restringen la efectividad del derecho de la UE, generando patologías a nivel nacional que perjudican la igualdad de acceso por los ciudadanos en todos los EM a las oportunidades derivadas de la UE. No ha sido posible, sin embargo, articular un mecanismo que garantice una supervisión eficaz y al mismo tiempo consiga la unanimidad necesaria en los Estados que constituirán el objetivo del mismo, como demuestran los intentos infructuosos de activar el art. 7 TUE con relación a Hungría y Polonia. Esta preocupación converge, con ocasión de la renovación del MFP, con un proceso separado que pretende articular mecanismos más eficaces de protección de los intereses financieros de la Unión frente a la corrupción nacional. El Parlamento ha reunido evidencias suficientes, incluso de primera mano, mediante misiones de inspección de su comité de control presupuestario⁵², de la dilapidación de fondos europeos en cantidad estadísticamente relevante, como consecuencia de las variadas deficiencias de las garantías democráticas en algunos Estados, un factor que subyace al apoyo institucional incondicional a la creación de la Fiscalía Europea.

Observando que la protección sistémica del Estado de derecho se hallaba en un callejón sin salida, el Parlamento decidió impulsar la condicionalidad presupuestaria por violaciones del Estado de derecho, exigiendo una negociación combinada con el paquete presupuestario y condicionando seriamente su aprobación del MFP al éxito obtenido en este dossier⁵³. El resultado es el Reglamento 2020/2092 (RGCP), al que se sujeta el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (art. 8 MRR).

El RGCP configura un mecanismo subsidiario, de aplicación cuando se considere improcedente el recurso a otros mecanismos de protección de los intereses financieros de la Unión ya existentes en el RF o los reglamentos de base de los programas de gasto (art. 6.1 RCGP). Este reglamento entró en vigor el 1 de enero de 2021, pero su aplicación está suspendida a la espera de que el TJUE resuelva sendos recursos de anulación introducidos por Hungría y Polonia⁵⁴.

⁵² Durante la 8ª Legislatura, el comité organizó 17 misiones de inspección, 12 de las cuales en Estados miembros. Parlamento Europeo (CONT), Balance Sheet of Activities during the 8th legislative term, <https://bit.ly/3otlapY>, p. 103.

⁵³ Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018, sobre el próximo MFP: preparación de la posición del Parlamento sobre el MFP posterior a 2020 [2017/2052(INI)].

⁵⁴ Recursos Hungría/Parlamento Europeo y Consejo, C-156/21, <https://bit.ly/33Z-M5RT> y Polonia/Parlamento Europeo y Consejo, C-157/21, <https://bit.ly/3hAaoxW>, ambos interpuestos el 11 de marzo de 2021. En aplicación del art. 102.1 del Reglamento

La justificación teleológica de la condicionalidad presupuestaria por el respeto del Estado de derecho es sencilla. Los EM solo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a derecho, si la vulneración de las leyes es efectivamente perseguida por los órganos de investigación y enjuiciamiento y si las decisiones de las autoridades públicas pueden ser objeto de un control jurisdiccional efectivo por parte de órganos jurisdiccionales independientes y del TJUE. Sin embargo, la competencia de la Unión en este ámbito depende de la existencia demostrable de un vínculo entre la calidad democrática nacional y el perjuicio al presupuesto de la Unión. Si algunos aspectos parecen fuera de discusión, como la prevención de conflictos de intereses en la contratación pública, la ausencia de corrupción en el ejecutivo, o la independencia de la fiscalía para perseguir la corrupción y del poder judicial para enjuiciarlo, determinados temas examinados bajo el art. 7 TUE (por ejemplo, los aspectos de igualdad) deberían quedar excluidos del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, a riesgo de exceder la competencia de la Unión para adoptar medidas en este ámbito. El grado de rigor en el análisis del vínculo de causalidad será clave, tanto para asegurar que el mecanismo introducido consigue su objetivo como para evitar que la legitimidad de la Unión se vea perjudicada por alegaciones de tratamiento discriminatorio entre Estados o utilización del mecanismo por motivos ideológicos. En efecto, la atribución de poderes generales a la Unión para enjuiciar la calidad democrática de los regímenes nacionales entraña una transferencia de soberanía que no puede presuponerse de modo implícito ni realizarse mediante actos de derecho derivado: precisa una reforma de los Tratados.

Establecer el mecanismo de condicionalidad presupuestaria por el Estado de derecho no es, por tanto, sencillo, pues la Unión está obligada a respetar los mismos principios que pretende proteger.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica exigirían una definición precisa de las circunstancias desencadenantes, las medidas posibles y los criterios de decisión de las mismas, así como los fondos afectados por la suspensión. Tanto la «deficiencia del Estado de derecho» a nivel nacional como la «afección a los intereses de la Unión» deben definirse conforme a criterios objetivos y susceptibles de revisión por el TJUE, proscribiendo la duda o la sorpresa.

de Procedimiento del TJUE, los dos meses para interponer el recurso de anulación empiezan a contar a partir del decimocuarto día siguiente a la publicación en el DO, es decir, ambos Estados interpusieron el recurso el último día.

El principio de subsidiariedad exigiría que el mecanismo propuesto se active únicamente ante deficiencias generalizadas del Estado de derecho que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, debiéndose remitir las deficiencias puntuales a los mecanismos oportunos incluidos en el RF y reglamentos de base.

El principio de protección de las expectativas legítimas exigiría que los beneficiarios individuales de los fondos europeos no sufran las consecuencias del mecanismo, pues no son responsables de la corrupción política, administrativa o judicial en el país. No solamente nos referimos a la sostenibilidad de los proyectos ya aprobados, sino al hecho de que muy pocos programas de gasto son financiados a fondo perdido en su integridad; en su mayoría, están sujetos a cofinanciación y no sería justo que el beneficiario que ha conseguido aportar su parte de los fondos necesarios para conducir el proyecto a buen puerto experimente una interrupción o suspensión sobrevenida de los mismos.

El principio de proporcionalidad debe inspirar la paralización del flujo de fondos al EM afectado, no yendo más allá de lo estrictamente necesario para cumplir su objetivo. De especial relevancia nos parece la cuestión de si la competencia de la UE para proteger los intereses financieros permite introducir un mecanismo administrativo sancionador sin atribución explícita de competencia. Ante una respuesta negativa, aún surgirían dudas sobre qué límites no debería sobrepasar un mecanismo preventivo.

El RGCP se fundamenta en el art. 322 TFUE, base jurídica de los reglamentos financieros. Cabe interrogarse sobre la razón de haber adoptado una norma independiente en vez de insertar, por coherencia, un capítulo específico en el RF; la respuesta, probablemente, debe hallarse en las circunstancias políticas que rodearon la concepción de este reglamento.

El texto definitivo conserva significativa ambigüedad respecto al hecho desencadenante del mecanismo de condicionalidad, aportando solo listas ejemplificativas de los indicios de vulneración del Estado de derecho (art. 3 RGCP) y del vínculo con el perjuicio a la Hacienda pública europea (art. 4 RGCP). Parece relevante recordar que el TJUE ha interpretado en el pasado de manera extremadamente generosa el nexo de causalidad presupuestaria como factor de atribución de competencia, dejando amplio margen de apreciación a las instituciones europeas sobre su determinación⁵⁵.

Las medidas posibles distinguen la gestión directa o compartida de los fondos que se pretende suspender (art. 5 RGCP). El primer caso (por ejemplo,

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia, *Comisión/Alemania*, C-539/09, EU:C:2011:733, apdos. 71-72 y 83-84.

programas de investigación) solo afectará a receptores de naturaleza pública, pudiéndose suspender pagos ya comprometidos o la introducción de nuevos compromisos de pago. Respecto a los fondos de gestión compartida, cabe suspender la aprobación de uno o más programas o su modificación, o los compromisos; reducir los compromisos o la prefinanciación; e interrumpir los plazos de pago o suspender los pagos. En la determinación de las medidas se introducen diversas salvaguardas de los derechos de los beneficiarios finales.

El mecanismo se activa con la constatación por la Comisión de «motivos razonables» para considerar que una deficiencia del Estado de derecho ocasiona un perjuicio financiero a la Unión, basándose en «información pertinente procedente de fuentes disponibles, incluidas decisiones, conclusiones y recomendaciones de las instituciones de la Unión, otras organizaciones internacionales pertinentes y otras instituciones reconocidas» (6.3 RCGP). La Comisión lo notificará por escrito al Estado, exponiendo «los elementos objetivos y los motivos específicos» que justifican su constatación, informando simultáneamente al Consejo y al Parlamento. Este puede mantener un «diálogo estructurado» con la Comisión sobre sus constataciones (art. 6.2 RCGP). La Comisión concede al Estado afectado entre uno y tres meses para formular observaciones y proponer medidas correctoras de las deficiencias. La Comisión evalúa y acepta en el plazo de un mes las observaciones o, por el contrario, toma la decisión de seguir adelante y proponer al Consejo la adopción de medidas. En este caso, debe conceder un mes al Estado para presentar observaciones, en particular sobre la proporcionalidad de las medidas previstas. Concluido el procedimiento contradictorio, la Comisión propondrá una propuesta de decisión de ejecución del Consejo en el plazo de un mes desde la recepción de las observaciones del Estado miembro. El Consejo adopta la decisión de ejecución por mayoría cualificada en el plazo de un mes, prorrogable a tres. El TJUE es plenamente competente para revisar la legalidad de las alegaciones de fondo en la decisión de ejecución, aspecto que marca una diferencia esencial respecto a los actos basados en el art. 7 TUE (art. 269 TFUE).

El Estado afectado puede solicitar el levantamiento de las medidas (7 RCGP) cuando ha adoptado medidas correctoras que evidencian que las condiciones de aplicación del mecanismo han dejado de existir. En todo caso, la Comisión reevaluará la pertinencia de las medidas ejecutadas en el plazo de un año desde que se adoptaron. El levantamiento se realiza mediante decisión de ejecución del Consejo, a propuesta de la Comisión.

Con respecto a los efectos del levantamiento de las medidas sobre los fondos objeto de la suspensión, el art. 7.3 RCGP *in fine* contiene una mención de gran relevancia, cuya práctica determinará la naturaleza preventiva o sancionadora del mecanismo. En principio, el levantamiento de las medidas

reactivará la gestión de los fondos suspendidos; sin embargo, el reglamento se acoge a la regla $n+2$ como límite para la consignación de compromisos en presupuestos ulteriores. Estimo que dos años es un plazo excesivamente corto para reconducir una situación de la gravedad exigida por el carácter subsidiario del mecanismo y que, en la práctica, es esperable que los fondos preasignados se pierdan definitivamente.

5. EL CONTROL DEMOCRÁTICO DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA: EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Para finalizar el análisis del MRR, esta sección examina su control democrático que, tratándose de un programa de ejecución presupuestaria, se desarrolla en el marco del procedimiento de descargo, un poderoso instrumento de control en manos del Parlamento Europeo (art. 319 TFUE). La práctica institucional ha transformado la decisión anual de descargo en una herramienta eficaz de control político y transformación de las conductas en las instituciones destinatarias, mejor que la moción de censura gracias a su periodicidad anual y mejor que las preguntas parlamentarias por la intensidad del control efectuado (Sánchez-Barrueco, 2021: 333). Como el desencadenante de la fiscalización del Parlamento en el marco del descargo es la imputación del programa de gasto al presupuesto general de la UE, la gestión de las ayudas no reembolsables del MRR deberá responder políticamente ante él, encarnada en la Comisión Europea como institución fiscalizada. Los EM quedan formalmente exentos de rendir cuentas ante el Parlamento Europeo; no obstante, el MRR introduce un escrutinio parlamentario sobre la Comisión, intenso y mantenido, acerca de las situaciones nacionales, que muy probablemente desencadenará dinámicas entre los eurodiputados de gobierno y oposición que conocerán un seguimiento a través del parlamento nacional.

La rendición de cuentas en el reglamento MRR presenta varias dimensiones, con frecuentes ecos a las disposiciones detalladas del Reglamento Financiero sobre el procedimiento de descargo (arts. 261 y 262 RF). Se consagran, en primer lugar, derechos de información del Parlamento Europeo. Con arreglo al art. 25 MRR, la Comisión queda obligada a transmitirle «en igualdad de condiciones y sin demora indebida» los PRR y las propuestas resultantes de decisiones de ejecución del Consejo, así como toda información remitida al Consejo (aplicando, en su caso, salvaguardas de la confidencialidad); incluyendo no solamente la información definitiva, sino igualmente la que maneje el Consejo a nivel de Coreper o grupos de trabajo. Esta primera dimensión de la rendición de cuentas garantiza simple puesta a disposición de la información e igualdad de acceso a esta para el Parlamento respecto al Consejo, sin filtros ni añadidos a cargo de la Comisión.

Se avanza un paso más al imponer a la Comisión obligaciones específicas de información, como explicación y síntesis de las decisiones de gestión realizadas. La Comisión deberá presentar a la comisión competente del Parlamento (probablemente sea un comité conjunto ECON-BUDG bajo la regla 58 del reglamento de procedimiento) «un resumen de sus conclusiones preliminares relativas al cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes incluidos en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros» (art. 25.4 MRR). Se desconoce aún si la Comisión agrupará en un solo informe sus síntesis o en informes separados por cada Estado. Otra herramienta de transparencia que, además, aumenta la exposición pública de cada Estado (estrategia de *name and shame*) es el denominado «cuadro de indicadores de la recuperación y resiliencia» (art. 30 MRR), como tabla que refleja los avances de cada Estado en cada uno de los pilares del MRR. Además, la Comisión deberá presentar un informe anual sobre la gestión del MRR, que conocerá igualmente escrutinio parlamentario (31 MRR), y sendos informes independientes de evaluación (2024), así como evaluación *ex post* (2028) de la ejecución del Mecanismo incluyendo, si procede, propuestas de modificación del reglamento de base (art. 32 MRR).

En tercer lugar, sobre la base anterior, se introduce una herramienta de escrutinio parlamentario, denominada «Diálogo en materia de recuperación y resiliencia». Representa un debate parlamentario bimensual a nivel de comisiones competentes, para «reforzar el diálogo entre las instituciones europeas» (Parlamento, Consejo y Comisión), garantizando «mayor transparencia y responsabilidad», con temáticas muy amplias enumeradas en el art. 26 MRR, tales como el estado de la recuperación, la resiliencia y la capacidad de ajuste en la Unión; los PRR nacionales, su efectividad, revisión y evaluación; y la ejecución de los mecanismos de condicionalidad.

La rendición de cuentas comprende, en cuarto lugar, la posibilidad de emitir juicio o crítica. El Parlamento enuncia sus apreciaciones en forma de resolución escrita, pública y publicada tras los debates parlamentarios antes mencionados. Este juicio entraña, finalmente, una obligación *soft law* de seguimiento a cargo de la Comisión, quien «deberá tener en cuenta» las observaciones del Parlamento Europeo (26.3 MRR). La experiencia heredada del procedimiento de descargo muestra que el seguimiento a las observaciones de años anteriores pone a disposición del Parlamento una fuente adicional de escrutinio.

Los gobiernos nacionales no comparecen ante el Parlamento Europeo más que en calidad de presidentes semestrales del Consejo. Solo quedan sujetos al escrutinio *inter pares* en el Consejo, en el marco del Semestre Europeo, a partir de ahora escenario para la fiscalización intergubernamental del MRR. Así, cada Estado debe informar dos veces al año de los avances realizados en la

ejecución de su plan de recuperación y resiliencia y el grado de detalle acerca del contenido de esta justificación sugiere que no se tratará de una cita de mero trámite (27 MRR).

V. CONCLUSIÓN

El paquete legislativo que regula las finanzas de la UE en el septenio 2021-2027 presenta una complejidad mayor de lo usual en este ámbito técnico, que se ha intentado desgranar en este trabajo. Las exigencias excepcionales de la recuperación frente a la pandemia han ofrecido a las instituciones europeas, versadas en el arte del gobierno de la emergencia, una nueva oportunidad para extraer de las crisis oportunidades para cotas mayores en la integración supranacional. El diseño del plan de recuperación es intrincado, combinando principios generales y modos de gestión hasta ahora utilizados en políticas públicas de contenido diverso e intensidad variable de la competencia de la Unión: el derecho presupuestario, la coordinación de las políticas económicas y la política de cohesión. Constituye, por tanto, una nueva instancia de gobernanza experimental en la UE.

A través del Instrumento Europeo de Recuperación y de la Decisión de Recursos Propios, de aplicabilidad en suspenso hasta completar el proceso de ratificación nacional exigido por el Tratado, los Estados miembros han autorizado a la Unión a financiarse mediante endeudamiento cuantitativamente (en cuanto a su magnitud) y cualitativamente (pues los fondos se incorporan al presupuesto europeo) distinto que en ocasiones anteriores. La solidaridad en el endeudamiento permitido por el IRUE es un resultado inédito y digno de encomio, que refuerza el carácter integrador del presupuesto europeo y su puesta al servicio de desafíos comunes a todos los Estados miembros, paso sin duda facilitado por la coyuntura tras la retirada del Reino Unido. La parte más sustancial de los fondos obtenidos alimenta el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que condiciona fuertemente el acceso continuado a las ayudas no reembolsables y a los préstamos por parte de los Estados a obligaciones estrictas de información y de ajuste de las políticas nacionales a prioridades definidas a escala europea, extendiendo las dinámicas del Semestre Europeo a la gestión de una parte sustancial del presupuesto europeo, ahora quintuplicado. La magnitud de las operaciones permitidas abre de par en par la puerta, solo entreabierta hasta ahora, a la transformación de la naturaleza del presupuesto europeo desde una concepción tradicional redistributiva (que reaviva la lógica del justo retorno y los balances presupuestarios netos) hacia una herramienta de inversión y estímulo, de crecimiento económico. En todo el proceso, la Comisión adquiere poderes fundamentales de evaluación

y control sobre los EM. Los indicadores sugieren un salto cualitativo en la profundización de la integración, reforzando la senda hacia una unión fiscal complementaria a la unión económica, con el presupuesto europeo en un lugar prominente.

En paralelo, el mecanismo de condicionalidad presupuestaria por el Estado de derecho, pendiente de su posible anulación total o parcial por el Tribunal de Justicia, permite que un Estado que paga regularmente sus contribuciones al presupuesto europeo pueda verse impedido para disfrutar los beneficios de los programas de inversión y de subvenciones, cuando la Comisión Europea evalúa el sistema jurídico-político nacional, coloca el adjetivo «deficiente» a su democracia y decide conforme a criterios aún indeterminados que es perjudicial para los intereses financieros de la Unión.

El discurso oficial insiste en que las medidas son excepcionales por la situación de emergencia que atraviesa la UE y porque el diseño jurídico de los instrumentos y mecanismos introducidos limita su vigencia en el tiempo. No basta, sin embargo, para satisfacer las suspicacias despertadas a nivel nacional, como el proceso de ratificación de la Decisión de Recursos Propios ha puesto de manifiesto en instituciones distintas de países tan diversos como Alemania, Hungría, Finlandia o Países Bajos. Los parlamentos y tribunales constitucionales nacionales son conscientes de que el IRUE y el MRR sientan precedente que allana el camino hacia una transferencia significativa de soberanía en el plano fiscal y lo hacen sin reformar los Tratados. Estas preocupaciones son legítimas.

Al mismo tiempo, de un examen más detallado de los mecanismos de gobernanza introducidos y del equilibrio interinstitucional a nivel de la Unión emergen rasgos que sugieren que las modificaciones operadas refuerzan la resolución de los problemas comunes en clave intergubernamental. Como reflexión provisional, a la espera de contar con la perspectiva de la ejecución de los mecanismos cuya configuración jurídica ha analizado este trabajo, es necesario matizar el papel atribuido a las instituciones supranacionales. La Comisión ostenta, generalmente, un poder de *soft law*, como evaluadora y supervisora, pero el auténtico poder decisorio reside en las instituciones que representan los intereses gubernamentales nacionales. La introducción de la mayoría cualificada inversa para ciertas decisiones las hace más ágiles, pero no refuerza necesariamente el poder de la Comisión. El poder asignado al Parlamento Europeo como autoridad presupuestaria, salvo que aproveche la oportunidad para expandir el alcance del procedimiento de descargo presupuestario, aparece limitado a asegurar la transparencia, información y escrutinio, pero es mucho más débil en lo que a juicio y sanción se refiere. Su papel en el mecanismo de condicionalidad presupuestaria por el Estado de derecho no se compadece con sus poderes presupuestarios. Es posible

anticipar, por ello, que la legitimidad democrática del nuevo marco presupuestario será objeto de seguimiento y crítica doctrinal.

Bibliografía

- Becker, P. (2020). *The EU budget as an opportunity in the crisis: the EU Commission proposal for a new financial framework and a reconstruction fund*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Becker, P. (2021). Budgeting as the political creation of added value. *ECA Journal*, 3, 34-38.
- Bekker, S. (2020). The European Semester: understanding an innovative governance model. En P. J. Cardwell y M. P. Granger. *Research Handbook on the Politics of EU Law* (pp. 67-81). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788971287.00013>
- Bekker, S. (2021). Hardening and softening of country-specific recommendations in the European Semester. *West European Politics*, 44 (1), 114-133. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1739407>.
- Benedetto, G. (2017). Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017. *Empirica*, 44 (4), 615-633. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10663-017-9383-5>
- Corbett, R. (1998). *The European Parliament's role in closer EU integration*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403920003>.
- Craig, P. (2004). A new framework for EU administration: the Financial Regulation 2002. *Law and contemporary problems*, 68 (1), 107-133.
- De Gregorio Merino, A. (2021). The recovery plan: Solidarity and the living constitution. *EU Law Live. Weekend edition*, 50, 2-12.
- Fabbrini, S. (2019). Constructing and de-constructing the European political identity: The contradictory logic of the EU's institutional system. *Comparative European Politics*, 17 (4), 477-490. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00171-8>.
- Fernández-Pasarín, A. (2020). La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. *Tocqueville Papers*, 1.
- Horn, S., Meyer, J., y Trebesch, C. (2020). European community bonds since the oil crisis: Lessons for today? *Kiel Policy Brief*, 136e.
- Kapteyn, P. J. (1972). The European Parliament, the Budget and Legislation in the Community. *Common Market Law Review*, 9 (4), 386-410.
- Kunstein, T. y Wessels, W. (2013). The new governance of the Economic and Monetary Union: Adapted institutions and innovative instruments. *Istituto Affari Internazionali. Working Papers*, 13/02.
- Laffan, B. (1997). *The finances of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25784-3>.

- Laffan, B., y Lindner, J. (2005). The EU budget. En W. Wallace y H. Wallace. *Policy-Making in the European Union* (5 ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Lindner, J. (2006). *Conflict and change in EU budgetary politics*. Nueva York: Taylor & Francis. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203002766>.
- Martínez Yáñez, N. (2015). La coordinación de las políticas sociales y de empleo en el vórtice de la gobernanza económica europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 19 (52), 949-984. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.04>.
- Martucci, F. (2020). Ce n'est pas de la dette, c'est de l'investissement: des coronabonds aux obligations du plan de relance. *Revue des affaires européennes*, (2), 299-313.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. París: Fayard.
- Olesti Rayo, A. (2020). La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Public* (número especial), 89-104.
- Olesti Rayo, A. (2021). La Unión Europea y la financiación de las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19. *Revista General de Derecho Europeo*, 53.
- Puetter, U. (2015). The European Council. En C. J. Bickerton, D. Hodson y U. Puetter. *The new intergovernmentalism: States and supranational actors in the post-Maastricht era* (pp. 166-184). Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703617.003.0008>.
- Sánchez-Barrueco, M. L. (2014). The 2012 Financial Regulation: Building the cathedral of EU legitimacy? *Challenges of the Knowledge Society*, 842-890.
- Sánchez-Barrueco, M. L. (2021). At the crossroads of a frozen conflict: Political oversight of Council's administrative budget by the European Parliament. *Common Market Law Review*, 58 (2), 333-360.
- Saurugger, S. y Terpan, F. (2021). Normative transformations in the European Union: on hardening and softening law. *West European Politics*, 44 (1), 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1762440>.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2020). Informe Anual relativo al ejercicio presupuestario 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3iQUGiL>.
- Vitrey, A. y Lumet, S. (2020). Multi-annual financial framework and Next Generation EU, Review of an unprecedented, tumultuous European budgetary chapter. *European Issues (Fondation Schuman)*, 575.
- White, J. (2020). *Politics of last resort*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791720.001.0001>.
- Zeitlin, J. (2016). EU experimentalist governance in times of crisis. *West European Politics*, 39 (5), 1073-1094. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1181873>.
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2014). Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020. *Swedish Institute for European Policy Studies*, 17.