

EDITORIAL

EL PROGRAMA NEXT GENERATION EU Y EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

The Program Next Generation EU and the Budget of the European Union

ANDREU OLESTI RAYO¹

olesti@ub.edu

Cómo citar/Citation

Olesti Rayo, A. (2022).

El programa Next Generation EU y el presupuesto de la Unión Europea.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 73, 727-745.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.01>

I. INTRODUCCIÓN

Las dificultades ocasionadas por la pandemia de la COVID-19 y la necesidad de hacer frente a sus dramáticas consecuencias ha motivado un cambio sustancial en la Unión Europea (UE). La virulencia de la crisis sanitaria, social y económica, su carácter general, implicando a todos los sectores económicos y a todos los países, y la naturaleza exógena de su origen que era independiente de las acciones económicas desarrolladas por los Estados miembros (EM) son factores que han incidido en la respuesta de la UE y sus EM. La reacción ha sido diametralmente opuesta a la tenida durante la crisis de la deuda soberana originada el año 2008. Mientras que los cambios a raíz de la crisis económica y financiera se institucionalizaron llevando a un mayor control de las políticas de gasto, las modificaciones impulsadas por la pandemia se han centrado en un mayor control de políticas públicas combinado con políticas de gasto

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona.

expansivas (Kölling, 2022: 18). Las consecuencias socio-económicas de la austeridad presupuestaria como mecanismo de superación de las dificultades ha llevado a fomentar una intervención masiva del sector público en la economía para favorecer la recuperación económica.

II. LAS ACCIONES QUE FACILITABAN LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS MIEMBROS A LAS CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA

En un inicio, la rigidez del presupuesto de la UE y su limitada capacidad de reacción conllevó que la respuesta para hacer frente a las consecuencias de la pandemia recayera sobre los EM. Para ello se articularon varias acciones dirigidas a facilitar la intervención del sector público. Una primera consistió en relajar las condiciones de aplicación de las normas sobre libre competencia, en especial las relativas a las ayudas de estado. En efecto, la Comisión, en abril de 2020, aprobó un marco temporal que las acomodaba a las nuevas circunstancias. Este contenía un conjunto de medidas dirigidas a agilizar la concesión de ayudas para respaldar la economía y que fue modulándose a medida que las necesidades estatales exigían ampliar los instrumentos para respaldar a los operadores económicos².

La segunda acción relevante consistió en la flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)³, invocando la cláusula de salvaguardia, que permite a los Estados suavizar los requisitos presupuestarios autorizándoles a un endeudamiento más elevado para generar recursos con los que financiar sus acciones. El PEC se constituyó al inicio de la Unión Económica y Monetaria (UEM) con la finalidad de constreñir la disciplina fiscal de los miembros y mantener su déficit público dentro de los lindes previstos, sin exceder el 3%. La provisional relajación del control fiscal pretende facilitar la adopción de medidas estatales que mitiguen las consecuencias de la pandemia, siempre y

² Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, Comunicación de la Comisión (2020/C 91 I/01), (DO C 91 de 20 de marzo de 2020, modificada en diversas ocasiones, véase DO C 112 de 4 de abril de 2020, DO C 164 de 13 de mayo 2020 y DO C 218 de 2 de julio de 2020).

³ El PEC está constituido, esencialmente, por el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, publicados en el DO L 209 de 2 de agosto de 1997. Ambos han sido modificados en diversas ocasiones.

cuando no se ponga en peligro la estabilidad presupuestaria a medio plazo. La suspensión, autorizada por el Consejo en marzo de 2020, en su formación de responsables de Economía y Finanzas⁴, continúa activa y la pretensión de la Comisión es que se mantenga durante 2023.

La tercera acción a considerar es el programa de compra de deuda pública por parte del Banco Central Europeo (BCE)⁵, conocido como PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). El PEPP autorizaba a los bancos centrales de la eurozona la compra de activos por un valor máximo que progresivamente se fue ampliando con un horizonte temporal que finalizó en junio de 2022. La finalidad de esta medida no convencional, ya que supera las competencias ordinarias del BCE en el ámbito de la política monetaria, consistía en reducir el coste de la deuda emitida por los EM. Este tipo de actuaciones, no son pacíficas y han sido puestas en entredicho, porque pueden incidir en espacios que van más allá de la competencia exclusiva en política monetaria e invadir ámbitos competenciales en la esfera de la política económica.

El volumen de compra no debía guardar relación con la participación de cada país en el capital del BCE, sino que atendía a las necesidades de financiación de cada uno de ellos. Ello, no obstante, el Consejo de Gobierno del BCE aprobó, el 21 de julio, un programa denominado Instrumento para la Protección de Transmisión (TPI); se trata de un nuevo esquema de compra de bonos destinado a prevenir la fragmentación financiera dentro de la UEM, para impedir que algunos países «experimenten un deterioro de las condiciones de financiación que no esté justificado por los fundamentos económicos del país en cuestión». Esto es, evitar una prima de riesgo que elevara los tipos de interés en algunos EM, y encareciera la amortización de los empréstitos⁶.

Estas iniciativas, siendo relevantes, se focalizaban en la confección de unas condiciones favorables para que los EM pudieran efectuar gastos extraordinarios con los que hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Simultáneamente, en abril de 2020, se impulsaron un par de iniciativas financiadas con recursos extrapresupuestarios por instancias pertenecientes a la *galaxia* de la UE.

⁴ Declaración de los ministros de Hacienda de la UE sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre la crisis de la COVID-19. El documento se puede consultar en: <https://bit.ly/3ynjKVe>.

⁵ Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17) (DOL 91 de 25 de marzo de 2020).

⁶ Nota de prensa del BCE de 21 de julio de 2022. El documento se puede consultar en: <https://bit.ly/3CcHtsx>.

Así, la Junta Directiva del Banco Europeo de Inversiones (BEI) decidió, en su reunión de 3 de abril, el establecimiento de un fondo de 25.000 millones de euros financiado por los Estados miembros, proporcional a su participación en el BEI, que permitiera movilizar hasta 200.000 millones de euros mediante la constitución de un Fondo de Garantía Europeo (FGE) para apoyar y proporcionar liquidez a las empresas, especialmente pequeñas y medianas⁷.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), organización internacional con sede en Luxemburgo, que desde el 1 de julio de 2013 se ha convertido en la única instancia del entorno de la UE que concede asistencia financiera a los países de la UEM con dificultades para capitalizarse autónomamente, también previó la concesión de una línea de crédito dirigida a sufragar los gastos sanitarios y de prevención y tratamiento de la pandemia. El volumen era de aproximadamente de 240.000 millones de euros y los países beneficiarios no estaban sujetos al cumplimiento de unas condiciones económicas estrictas como contraprestación de la ayuda. Este programa no ha tenido éxito y ningún Estado ha solicitado prestamos con cargo a esta línea. Probablemente este fracaso se deba, de un lado a la existencia de otras formas de acceso a la financiación más atractivas desde el punto de vista económico. De otro, a la circunstancia de que el MEDE fue diseñado como un instrumento para preservar la estabilidad financiera de la UEM y ello comportó que la concesión de asistencia financiera en los rescates producidos en la crisis de la deuda soberana estuviese sujeta a una condicionalidad muy rígida supervisada por el BCE y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Urbaneja Cillán, 2021a: 88-89). Si bien el programa de ayudas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia tiene unas condiciones más favorables, la constatación de las consecuencias sociales que tuvo la rígida condicionalidad en los países rescatados no predisponen a que los Estados soliciten nuevos prestamos al MEDE.

III. LOS ELEMENTOS CENTRALES DEL PRESUPUESTO DE LA UE

El primer elemento a tomar en consideración es el denominado Marco Financiero Plurianual (MFP) que se proyecta durante un ciclo de, generalmente, siete años. El MFP diseña un cuadro general fijando un límite máximo de gastos para cada presupuesto anual del período y para cada una de sus partidas presupuestarias, expresando el flujo de recursos financieros que será

⁷ Disponible en: <https://bit.ly/3eccfcS>.

necesario para satisfacer las prioridades políticas establecidas en términos de preferencias de gasto.

El MFP establece el monto total de los recursos utilizables, así como las cantidades máximas disponibles para asignar anualmente a las políticas generales, la distribución de las obligaciones asumidas por los Estados y la preasignación de los fondos para los principales programas de gasto. Con ello, el MFP equilibra las exigencias estatales de limitar el crecimiento de los ingresos de la Unión con las necesidades de las instituciones de la UE de dotarse de recursos previsibles y estables para el desarrollo de sus políticas de gasto (Sánchez Barrueco, 2021: 564). No se trata de un presupuesto multianual y está desprovisto de cualquier autorización de gasto.

Las negociaciones no se refieren solo a las finanzas de la UE, sino también al contenido de las políticas de gasto de la UE. Así, la adopción del MFP va acompañada de la revisión de todos los programas de la Unión, desde los fondos agrícolas y estructurales, hasta los concernientes al resto de políticas comunitarias. La existencia del MFP implica también que el margen de maniobra del Parlamento y del Consejo durante las negociaciones del presupuesto anual sea reducido, con lo que las posibilidades de entrar en conflicto también se limitan.

Las negociaciones del actual ciclo se iniciaron en mayo de 2018 y se presentaban en un contexto que anticipaba la retirada de Reino Unido de la UE. Esta situación suponía una reducción aproximada del presupuesto comunitario entre 10.000 y 12.000 millones de euros descontado el montante de la contribución británica y deducido el importe de los mecanismos de compensación. La ausencia, si se mantenían los límites de funcionamiento, y entre ellos que el presupuesto de la UE no debía superar el 1 % del total de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE, suponía una reducción presupuestaria en términos absolutos. La eclosión de la pandemia coincidió con la finalización de las negociaciones del MFP para el período 2021-2027 y la respuesta a sus consecuencias provocó el desbordamiento de los márgenes iniciales de la negociación. El actual MFP fue aprobado mediante el Reglamento del Consejo 2020/2093 de 17 de diciembre de 2020, que entró en vigor el 1 de enero de 2021⁸.

El segundo elemento a tomar en consideración es la Decisión sobre los recursos propios (DRP). Se ha de tener presente que, originariamente, la UE se financiaba mediante contribuciones financieras de sus Estados miembros. A

⁸ 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 433 de 22 de diciembre de 2020).

partir de la Decisión 70/243 de 21 de abril de 1970 las aportaciones estatales se sustituyen por recursos propios. Desde entonces se han adoptado varias Decisiones que han modificado las diferentes categorías de ingresos. Inicialmente su aprobación se enlazaba con la solución de problemas financieros vinculados al aumento del gasto de la UE por el incremento competencial derivado de las revisiones de los Tratados constitutivos y por las adhesiones de nuevos miembros. Con posterioridad, a partir de 1988, las DRP reflejan el resultado de las negociaciones consensuadas entre los Estados miembros sobre el MFP.

Conviene traer a colación que el procedimiento de la DRP, previsto en el art. 311 TFUE, es un acto complejo donde participan las instituciones de la UE mediante un procedimiento legislativo especial que requiere la propuesta de la Comisión, unanimidad en el Consejo y consulta previa al Parlamento Europeo. Asimismo, su entrada en vigor necesita de la aceptación de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas internas constitucionales. La actual DRP fue adoptada el 14 de diciembre de 2020⁹, se complementa con un conjunto de medidas de ejecución aprobadas el 30 de abril de 2021¹⁰, y entró en vigor el 1 de junio de 2021, si bien sus efectos se retrotrajeron al 1 de enero del año 2021.

En términos generales, y sintéticamente, los recursos de la UE podrían diferenciarse entre los que resultan del funcionamiento de la Unión, de la puesta en práctica de sus políticas y aquellos complementarios cuya finalidad es garantizar el equilibrio presupuestario. Los primeros están constituidos, esencialmente, por los derechos de aduana del arancel exterior común y el recurso al impuesto sobre el valor añadido (IVA). El recurso al IVA es una aportación que efectúa cada país en proporción a su recaudación, y se calcula mediante la aplicación de un tipo a una base imponible circunscrita por determinadas variables, pero no es el IVA que efectivamente se paga con cada adquisición. Tradicionalmente solían constituir la parte esencial de los ingresos, si bien en la actualidad, la suma de ambos, no supera el 30 % de los ingresos presupuestarios.

⁹ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO L 424 de 15 de diciembre de 2020).

¹⁰ 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 y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) 608/2014 (DO L de 11 de mayo de 2021).

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

IV. EL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA NEXT GENERATION EU Y EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

La idea de crear un instrumento de recuperación en el marco presupuestario de la UE empezó a perfilarse durante el mes de abril del año 2020. El 21 de abril, el presidente del Consejo Europeo envió una carta al resto de sus miembros proponiendo la idea de constituir un Fondo Europeo de Recuperación, que debiera tener una «magnitud suficiente, ir dirigido a los sectores y zonas geográficas más afectados de Europa y ser específico para abordar esta crisis sin precedentes», sugiriendo que la Comisión analizase las necesidades que debería cubrir y que presentarse una propuesta precisando su vínculo con el MFP¹¹. Previamente, en la reunión del Eurogrupo de 24 de marzo se había planteado, sin éxito, la posibilidad de emitir deuda pública garantizada por el conjunto de las economías de la eurozona (los denominados corona bonos) que diera una respuesta conjunta para aminorar las consecuencias de la pandemia.

La concreción se realiza a partir de una iniciativa francoalemana presentada el 18 de mayo que abogaba por la posibilidad de constituir un Fondo de Reactivación Económica. La originalidad consistía en la forma de financiación prevista, ya que se proponía que la UE pudiera solicitar prestamos y, en consecuencia, endeudarse en los mercados internacionales, para sufragar la concesión de prestamos y ayudas. En puridad, la singularidad residía en

¹¹ Carta de invitación del presidente Charles Michel a los miembros del Consejo Europeo antes de su videoconferencia del 23 de abril de 2020. El documento se puede consultar en: <https://bit.ly/3RE9yyp>.

el volumen del gravamen de la UE, ya que existen antecedentes de compromisos equivalentes en la década de los años setenta y ochenta en donde se autorizaba a la Comisión a captar fondos en los mercados internacionales mediante la emisión de bonos para ayudar al sostenimiento de las balanzas de pagos de algunos Estados miembros. Más recientemente, en el contexto de la crisis pandémica se aprobó, en mayo de 2020, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, SURE)¹². El SURE previó una asistencia financiera hasta una cantidad de 100.000 millones de euros en forma de concesión de préstamos a los Estados para apoyar sus regímenes de reducción del tiempo de trabajo o medidas similares encaminadas a proteger a los trabajadores y, accesoriamente, a sufragar algunas medidas relacionadas con la salud, en particular, en el lugar de trabajo. La financiación del SURE también se realiza mediante empréstitos solicitados por la Comisión, en nombre de la UE, en los mercados internacionales o con entidades financieras.

La iniciativa de la creación de un fondo de recuperación fue rápidamente recogida por la Comisión que presentó, el 27 de mayo, una propuesta de un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE) conocido como «Next Generation EU» (NGEU), que fue aprobado el 14 de diciembre mediante el Reglamento del Consejo 2020/2094¹³. El IRUE es la herramienta técnica que organiza la financiación del plan de recuperación, la asignación de los fondos y constituye la pieza central de la estrategia socioeconómica de la UE para hacer frente a las consecuencias de la epidemia. La base jurídica utilizada para su adopción es el art. 122 TFUE que autoriza, temporalmente, la solidaridad financiera interestatal en supuestos de catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales no controlables.

El IRUE prevé que entre los años 2021 y 2026, la Comisión recaude, en nombre de la UE, 750.000 millones de euros¹⁴ en los mercados internacionales de capitales, que luego se distribuirán en forma de préstamos o

¹² Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 (DO L 159 de 20 de mayo de 2020).

¹³ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación Europeo de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433 de 22 de diciembre de 2020).

¹⁴ Todas las cantidades se expresan en precios de 2018, no están calculadas en precios corrientes.

subvenciones, y a través de diferentes programas de financiación de la UE a los Estados miembros en función de sus necesidades. Las ayudas no reembolsables alcanzan los 390.000 millones, mientras que los préstamos representan un importe de 360.000 millones. A diferencia de SURE, que solo concede préstamos a los EM, que deben ser devueltos a la UE, el NGEU otorga también subvenciones que no requieren su devolución por los EM. Ello comporta que más del 50 % de la ayuda concedida deberá ser reembolsada directamente por la UE. La clave para la aceptación por parte de los EM fue que la autorización para tomar préstamos se otorgaría en la DRP (y no en el Reglamento NGEU) y que, además, debía ir acompañada de una redacción explícita que destacara el carácter excepcional y temporal de la autorización (De Witte, 2021: 663).

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

El MRR se crea mediante el Reglamento 2021/241 de 12 de febrero de 2021 (Reglamento MRR)¹⁵. La base jurídica utilizada es el art. 175 TFUE, en el ámbito de la política de cohesión económica y social y constituye un vehículo creado *ad hoc* para canalizar la mayor parte de los fondos. La distribución de estos tiene en cuenta los efectos desiguales que la pandemia ha tenido entre los EM. El MRR cuenta con 672.500 millones de euros distribuidos de la siguiente forma: 360.000 millones del montante destinado a los préstamos y 312.500 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables. De las cuales, el 70 % se han comprometido durante los años 2021 y 2022, mientras que el 30 % restante se deberán confirmar, en su totalidad, durante el año 2023, teniendo en cuenta una clave de reparto ajustada a la pérdida de PIB real durante los años 2020 y 2021.

El MRR pivota sobre la presentación, evaluación, ejecución y seguimiento de los planes de recuperación y resiliencia (PRR) consistentes en un conjunto de medidas de inversión pública dirigidas a operar reformas estructurales para cada uno de los EM. La capacidad discrecional de los Estados para dirigir las inversiones está limitada por varios aspectos. En primer lugar, porque

¹⁵ 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).

deben focalizarse en determinados ámbitos de actuación previstos en el MRR. En concreto: a) transición ecológica; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; d) cohesión social y territorial; e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

Además, en segundo lugar, los PRR deben ser coherentes con las prioridades macroeconómicas emitidas para cada país en el marco del Semestre Europeo y deben estar alineadas con las recomendaciones que se le realicen. Desde esta perspectiva, el MRR actúa como un instrumento presupuestario que consolida, transitoriamente, las inversiones y reformas de los Estados en el seno del Semestre Europeo (Carrera Hernández, 2020: 36) y endurece la naturaleza *soft law* del Semestre Europeo (Sánchez Barrueco, 2021: 587). En este sentido, no se trata estrictamente de un instrumento destinado a mitigar las consecuencias de la crisis, sino que se emplea para fomentar y avanzar en la transformación de la estructura económica de los EM, especialmente en aquellos menos avanzados y más afectados por la pandemia.

Inicialmente, la Comisión, atendiendo a unos criterios y directrices evalúa la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia de los PRR. Si la respuesta es positiva presenta una propuesta de decisión del Consejo donde incluye la contribución financiera; si fuera negativa, la Comisión deberá motivarla y no se asignará contribución financiera alguna. Cabe señalar que todos los EM han presentado sus PRR a la Comisión y esta los ha valorado positivamente. El último ha sido el correspondiente a los Países Bajos, aceptado por la Comisión a principios de septiembre del año en curso. España, lo hizo el 30 de abril de 2021, y después del procedimiento oportuno, fue aprobado por el Consejo el 13 de julio de 2021.

El desembolso se realiza en tramos y su abono se condiciona a una evaluación positiva previa de la Comisión donde se valorará el grado de observancia de los hitos y objetivos previstos en el PRR nacional, asistida por expertos y previo dictamen del Comité Económico y Financiero (CEF). Si el resultado no fuera satisfactorio se suspenderá el pago de la totalidad o una parte del tramo comprometido. Esta suspensión solo podrá ser levantada cuando el Estado miembro haya adoptado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los compromisos asumidos. Desde esta perspectiva el MRR constituye un procedimiento de gobernanza que se afirma sobre la evaluación previa de los PRR y la progresiva valoración de los resultados obtenidos en su ejecución (Goizueta Vértiz, 2022: 422).

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

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

La ejecución del PRR también está sujeta al cumplimiento de la protección de los intereses financieros de la UE y, en consecuencia, los fondos dotados con el MRR están sometidos a la normativa comunitaria pertinente sobre detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de intereses; así como a las potestades de las instancias de control de la UE, como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), el Tribunal de Cuentas o la Fiscalía Europea (Porrás Ramírez, 2021: 847-848). Es pertinente no olvidar que un volumen elevado de recursos financieros movilizados en un período de tiempo reducido incrementa el riesgo de la aparición de prácticas irregulares, y, en consecuencia, la UE y sus EM deben reforzar los mecanismos de control y auditoria (Urbaneja, 2021b: 93-94).

V. LA INTERRELACIÓN ENTRE EL MARCO PRESUPUESTARIO DE LA UE Y EL PROGRAMA NEXT GENERATION EU

La creación del NGUE obligó a una modificación profunda de la negociación del MFP y la DRP. Estos instrumentos, de distinta naturaleza, y formalmente independientes, se encuentran intrínsecamente entrelazados dado que el pago del endeudamiento y la amortización de los prestamos solicitados

que debe efectuar la UE en el marco del NGEU se producirá mediante las asignaciones previstas en la DRP y reflejados en el MFP.

La constitución del NGEU ha implicado la posibilidad de ampliar la financiación de la UE de forma muy significativa asumiendo un endeudamiento sin precedentes de la UE y aumentando el presupuesto comunitario en términos cuantitativos y cualitativos (Carrera Hernández, 2021: 28). Es cierto que se trata de una financiación transitoria, pero sus efectos se van a prolongar durante varios MFP, ya que la amortización de los préstamos que solicita la Comisión, en nombre de la UE, finaliza el 31 de diciembre de 2058.

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

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

En cuanto a los recursos propios, la DRP propone la actualización de los recursos existentes y el compromiso de crear nuevos ingresos que sean suficientes para cubrir el reembolso del NGUE, sin extender las contribuciones estatales. Estos deberían reflejar mejor las fluctuaciones en los ciclos económicos de los Estados miembros y se corresponderían con la implementación de las políticas de la UE. La necesidad de introducir nuevos recursos propios del presupuesto de la UE ha estado en la agenda de la UE durante mucho tiempo y se ha debatido cada vez que se ha aprobado una nueva DRP. Existe un consenso sobre la conveniencia de reformar el sistema e introducir

nuevos tipos de recursos propios que estén directamente vinculados con las políticas comunitarias y con los objetivos y finalidades de la UE¹⁶.

En este sentido, la actual DRP únicamente prevé la creación de un nuevo recurso propio, y mantiene, con algunas transformaciones, los recursos propios existentes en la anterior DRP. El nuevo recurso incorporado consiste en una tasa sobre los residuos plástico no reciclados. Esta se obtiene al aplicar un tipo uniforme de referencia, 0,80 euros por kilogramo, al peso de los residuos de envases de plástico generados en cada Estado miembro que no se reciclen, si bien la mayoría de Estados (todos menos Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Francia, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia) gozarán de una reducción anual que, en el caso español asciende a 142 millones de euros. El cómputo se calcula como la diferencia entre el peso de los residuos de envases de plástico generados en un Estado miembro en un año determinado y el peso de los residuos de envases de plástico reciclados ese año, determinado con arreglo a la Directiva 94/62¹⁷.

La previsión de nuevos recursos no se incluye en la DRP, sino que se diseña en una hoja de ruta incluida en un anexo al acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión¹⁸. En este documento se programa un calendario para la creación de nuevos recursos propios. Así, en una primera fase, durante el año 2021, la Comisión debía presentar unas propuestas que fueran efectivas, a más tardar, el 1 de enero de 2023. Más adelante se prevé que, antes del mes de junio de 2024, proponga nuevos recursos propios adicionales para ser aprobados antes del 1 de enero de 2026¹⁹.

Se ha de señalar que el 22 de diciembre de 2021, la Comisión propuso tres nuevas fuentes de ingresos para el presupuesto de la UE, dos de ellas enlazadas a unas propuestas normativas que deberán ser aprobadas previamente

¹⁶ Véase a título ilustrativo (Olesti, 2015) y (López Escudero, 2009).

¹⁷ 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).

¹⁸ Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios (DO L 433 de 22 de diciembre de 2020).

¹⁹ Anexo II. Cooperación interinstitucional con respecto a una hoja de ruta para la introducción de recursos propios al Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020.

para, acto seguido, implementar los nuevos recursos²⁰. Asimismo, dos de las iniciativas están vinculados al Pacto Verde Europeo que constituye una hoja de ruta con políticas y acciones dirigidas a transformar la economía de la UE para hacerla más sostenible²¹. Entre las medidas centrales previstas en el documento se encuentran la mejora del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (EU ETS) y el establecimiento de un mecanismo de ajuste fronterizo de carbono (CBAM).

En el primero se propone que el 25 % de los ingresos generados por el comercio de derechos de emisión de la UE se convierta en un recurso propio para el presupuesto de la UE que en la actualidad revierte, esencialmente, a los EM. El ámbito de aplicación del actual régimen es limitado y la Comisión ha presentado una modificación para ampliarlo al sector marítimo y reforzarlo incrementando la subasta de los derechos de emisión de la aviación y el establecimiento de un nuevo régimen EU ETS para la construcción y el transporte por carretera²². La estimación que realiza la Comisión es incrementar los recursos en 9.000 millones de euros durante el período 2023-2030.

La segunda iniciativa se corresponde con la implantación del CBAM, que consiste en un derecho de aduana de carácter medioambiental. Con su instauración se pretende que el precio de los productos importados originarios de terceros países se equipare a los producidos en la UE, garantizando la equidad los operadores económicos europeos, evitando el «dumping medioambiental» de empresas extranjeras ubicadas en Estados, o en sectores económicos, donde

²⁰ La nueva generación de recursos propios para el presupuesto de la UE, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2021) 566 final, de 22 de diciembre de 2021.

²¹ El Pacto Verde Europeo, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2021) 570 final de 22 de diciembre de 2021.

²² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757, COM (2021) 551 final de 14 de julio de 2021 y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, COM (2021) 552 final de 14 de julio de 2021.

el desembolso por la emisión de gases contaminantes es más reducido que en la UE. El nuevo recurso propio pretende monetizar esta desventaja comparativa aplicando una tasa compensatoria a los productos que provengan de esos países. El nuevo recurso propio propone que el 75 % de lo recaudado por los países de la UE en el marco del CBAM se destine al presupuesto comunitario. El CBAM se articula mediante un Reglamento cuya aprobación requiere del procedimiento legislativo ordinario y que debería ser aplicable a partir del 1 de enero de 2023²³. En el momento de escribir estas líneas la propuesta se encuentra en la fase de primera lectura del Parlamento Europeo. A nadie escapa que la adopción del CBAM requiere ponderar las consecuencias colaterales que pueden afectar negativamente a ámbitos no presupuestarios como la política comercial común. Tal sería el caso, a título ilustrativo, de distorsión de los flujos comerciales internacionales o la posibilidad de acciones de retorsión por parte de Estados que consideren la imposición de una tasa de estas características como una medida proteccionista. La previsión de la Comisión es que este recurso genere unos 500 millones de euros anuales durante el período 2023-2030.

El tercer recurso es una propuesta que se fundamenta en el Marco Inclusivo de la OCDE y del G20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS). Los Estados participantes en el BEPS acordaron, el 8 de octubre del 2021, la Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía²⁴. El primer pilar busca garantizar una distribución más justa de los beneficios y los derechos de imposición entre los países con respecto a las empresas multinacionales (EMN); el segundo, pone un límite a la competencia fiscal internacional mediante la aprobación de un impuesto mínimo global sobre sociedades con un tipo impositivo del 15 % que servirá a los países para proteger sus bases imponibles.

La iniciativa del nuevo recurso se fundamentaría en el primer pilar de la Declaración, que prevé la reasignación de una parte de los beneficios residuales de las EMN que tengan una facturación mínima de 20.000 millones de euros y una rentabilidad superior al 10 %. En otros términos, se trata de que los países en donde se encuentren los consumidores puedan gravar una parte de la renta generada por la EMN. En este sentido, la Comisión, en su programa

²³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, COM (2021) 566 final de 14 de julio de 2021.

²⁴ El texto de la Declaración se puede consultar en: <https://bit.ly/3MfftCT>.

de trabajo para el año 2022²⁵, se comprometió a presentar una propuesta de Directiva que implementase el principio, de acuerdo con el cual los Estados miembros realizarían una contribución nacional al presupuesto de la UE basada en la parte de los beneficios imponibles de las empresas multinacionales reasignada a cada Estado miembro en el marco del primer pilar. En concreto los Estados miembros contribuirían al presupuesto de la UE con el 15 % de la parte de los beneficios reasignados.

La cuestión es que el desarrollo del Pilar uno está sujeto a la conclusión, y posterior entrada en vigor, de un Convenio Multilateral (CM) celebrado entre los Estados participantes en el Marco Inclusivo del BEPS. Las negociaciones del CM están avanzando, pero la previsión actual es que se concluya durante la primera mitad del 2023 y entre en vigor durante el año 2024²⁶. En consecuencia, es materialmente imposible que el recurso propio que se generaría después de la entrada en vigor de la Directiva que incorporase el contenido del CM sea aprobada antes del 1 de enero de 2023.

VI. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES

La UE, dentro de su constreñimiento competencial, ha reaccionado con rapidez ante la pandemia. La gravedad e intensidad de la crisis ha abierto la puerta a un nuevo modelo de financiación. Las soluciones a las dificultades han requerido una respuesta colectiva solidaria que, aunque con carácter transitorio, ha sido necesaria para hacer frente a las graves consecuencias socioeconómicas. La implementación del programa de ayudas diseñado para su ejecución durante el presente ciclo presupuestario 2021-2027 puede ser la génesis de un proyecto de integración más profundo.

El pilar central del plan es el NGEU, que supone un cambio mayúsculo en la política económica de la Unión. Esta metamorfosis, a diferencia de la crisis económica de la deuda soberana, ha sido posible mediante la utilización de mecanismos adoptados dentro de los límites del ordenamiento jurídico de la UE y sin recurrir a acuerdos internacionales entre los Estados miembros. El NGEU se desarrolla por las instituciones de la UE y por los países miembros y no mediante la constitución de organizaciones internacionales *ad hoc*, ni

²⁵ Programa de trabajo de la Comisión para 2022. Hagamos juntos una Europa más fuerte, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2021) 645 final de 19 de octubre de 2021, pp. 7-8.

²⁶ Disponible en: <https://bit.ly/3CHcaHQ>.

otras instancias externas a los órganos e instituciones de la UE. La utilización de instrumentos netamente comunitarios facilita que la actividad esté sujeta al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). La ingeniería jurídica desplegada por la UE para elaborar una respuesta a las consecuencias de la crisis pandémica no ha necesitado revisar los Tratados constitutivos. En cambio, la existencia de mecanismos de asistencia financiera de carácter híbrido, mezclando instrumentos jurídicos del derecho de la UE con otros procedentes del derecho internacional, es una de las causas que dificultó el efectivo control jurisdiccional del TJUE sobre las medidas de ajuste adoptadas para hacer frente a las crisis económica y financiera de la deuda soberana (López Escudero, 2018: 223).

El NGEU no solo ofrece alivio para facilitar la recuperación económica, sino que también propone una transformación de la estructura económica de los países miembros. Para que ello sea efectivo, se requiere que los PRR nacionales sean capaces de atinar con las acciones y programas a financiar y que las administraciones estatales, y los operadores económicos, sean suficientemente ágiles para ejecutar eficientemente los fondos puestos a su disposición.

La capacidad fiscal de la Unión ha aumentado sustancialmente gracias al endeudamiento de la UE, sin que ello haya supuesto una transferencia de capitales entre los Estados miembros. De todos modos, para verificar esta afirmación deberemos esperar a ver cómo se amortiza la deuda asumida, y dependerá del éxito en la aprobación y aplicación de los nuevos ingresos propios que se están proyectando. Si estos son exigüos y el reembolso se efectúa, principalmente, mediante las contribuciones estatales efectuadas en función del respectivo RNB, la iniciativa habrá fracasado, porque, como hemos comentado, este recurso es percibido como una transferencia intergubernamental que realizan las autoridades estatales a las arcas de la Unión. En todo caso, es evidente que la correcta implementación de los nuevos ingresos va a exigir un alto nivel de compromiso político de todos los participantes.

Esta capacidad fiscal es pasajera, tiene carácter excepcional, y no tiene vocación de permanencia porque se constituye para hacer frente a un acontecimiento imprevisto e inesperado que ha trastornado drásticamente la estructura socioeconómica de los EM. Ahora bien, la UE deberá recaudar los recursos propios necesarios para amortizar los empréstitos recibidos durante varias décadas, hasta finales del año 2058, condicionando, en consecuencia, los futuros MFP. En todo caso, cabe preguntarse si nos encontramos en presencia de un salto cualitativo en el proceso de integración europeo porque, si bien el NGEU tiene carácter transitorio, los nuevos recursos propios del presupuesto comunitario que se están diseñando no tienen tal carácter. De todas formas, no cabe duda de que la iniciativa es novedosa y si la experiencia es positiva y se constituyen nuevos recursos propios fundamentados en el ejercicio de

las políticas comunitarias que permiten amortizar los fondos solicitados por la UE, el NGEU puede facilitar la senda a nuevas propuestas encaminadas a encauzar una unión fiscal que permitan al presupuesto de la UE tener un espacio central.

Bibliografía

- Carrera Hernández, F. J. (2020). Del mecanismo europeo de estabilidad, al nuevo mecanismo de reconstrucción y resiliencia. ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad? *Revista Española de Derecho Europeo*, 75, 9-54. Disponible en: https://doi.org/10.37417/REDE/num75_2020_514.
- (2021). Economic governance and exceptional financial assistance. En F. J. Carrera Hernández (dir.). *The Economic Policy of the European Union in the context of the Covid-19 crisis* (pp. 13-43). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- De Witte, B. (2021). The European Union's Covid-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review*, 58, 635-682. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2021046>.
- Goizueta Vértiz, J. (2022). El semestre europeo y el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria: Una aproximación desde el modelo de gobernanza diseñado para la gestión de los Fondos Next Generation. En J. Donaire Villa, A. Olesti Rayo (dirs.). *Futuro y retos jurídicos de la unión económica y monetaria* (pp. 411-453). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Kölling, M. (2022). El impacto de los Fondos Europeos Next Generation y del marco financiero plurianual 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la Unión Europea. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 11-22. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>.
- López Escudero, M. (2009). La financiación de la Unión Europea: reflexiones sobre una reforma necesaria. En A. Badia Martí, A. Pigrau Solé y A. Olesti Rayo (coords.). *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo* (pp. 1027-1052). Madrid: Marcial Pons.
- (2018). La degradación de las exigencias del Estado de Derecho en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria. En D. J. Liñan, P. J. Martín Rodríguez (dirs.). *Estado de Derecho y Unión Europea* (pp. 189-299). Madrid: Tecnos.
- Olesti Rayo, A. (2015). La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios. *Revista General de Derecho Europeo*, 37, 1-45.
- Porras Ramirez, J. M. (2021). European Union Next Generation Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of European Union? *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 821-851.

- 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. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>.
- Urbaneja Cillán, J. (2021a). The response to the health crisis from the economic and monetary Union: the pandemic crisis support of the european stability mechanism and the flexibilization of banking regulation. En F. J. Carrera Hernández (dir.). *The economic policy of the European Union in the context of the Covid-19 crisis* (pp. 67-121). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2021b). Los fondos de la Unión Europea para financiar la recuperación tras la pandemia: su conexión con el desarrollo sostenible y la condicionalidad del Estado de Derecho. En C. Fernández Liesa, E. López-Jacoiste Díaz (dirs.) y J. Urbaneja Cillán (coord.). *Nuevas dimensiones del desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 63-101). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.