

EL DESAFÍO DEL PROGRAMA NEXTGENERATIONEU

Alfredo De Feo¹ y Tomas Ruiz de la Ossa²

Sumario: Introducción. 1. La ‘revolución’ de NextGenerationEU. 2. Del marco financiero plurianual al NGEU 3. Estructura y Ambiciones. 4. Retos y oportunidades. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

El 17 de diciembre de 2020, el Consejo aprobó, con el acuerdo del Parlamento, el nuevo Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 que incluye la financiación adicional de 750.000 millones de euros para la próxima generación de la UE (en adelante, NGEU), el plan de recuperación de Europa tras la pandemia.

El 12 de febrero de 2021 se aprobó el Reglamento que estableció el mecanismo de recuperación y resiliencia y fijó los métodos para implementar el 90% de los fondos adicionales destinados a la próxima generación de la UE³.

Estas fechas marcan un punto de inflexión en la política europea y en este capítulo, después de exponer el marco contextual del MFP y el NGEU, se intentará dar respuesta a tres preguntas:

- ¿Qué novedades representan el MFP y el NGEU desde un punto de vista institucional y financiero?
- ¿Cómo pueden las instituciones europeas contribuir al éxito de estas medidas?
- ¿Qué desafíos plantea a los estados miembros?

1. Agradecemos a Fernando Puerto y Monique Aubel por sus comentarios y correcciones.

2. Alfredo De Feo es Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia (Italia) y profesor del Colegio Europeo de Parma (Italia), tras una carrera en instituciones europeas. Autor de publicaciones sobre cuestiones institucionales y presupuestarias europeas.

Tomás Ruiz De La Ossa, alumno de Prácticas en el Centro de Estudios de Políticas Europeas (CEPS) en Bruselas. Graduado en derecho en la Universidad de Murcia y actual estudiante del Máster en el Colegio Europeo de Parma (Italia). Las principales áreas de interés en el NextGenerationEU y las finanzas europeas.

3. En el texto, continuaremos utilizando la definición en inglés de Next Generation EU (NGEU).

El presupuesto y la construcción europea

La historia del presupuesto europeo, con sus éxitos y fracasos, ha marcado etapas importantes en la historia de la construcción europea⁴.

La primera comunidad del carbón y el acero (CECA, 1952) fue financiada por un impuesto europeo, fijado directamente por el poder ejecutivo (Alta Autoridad), con la simple consulta del Consejo. La autonomía financiera de la CECA no duró mucho debido a que, tras el fracaso de la Comunidad de Defensa (1954), el ejecutivo prefirió involucrar a los Estados miembros (y a la Asamblea Parlamentaria de la CECA) y no se tomó ninguna decisión de facto sin su consentimiento previo⁵.

En 1957, con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea, los Estados recuperaron el poder presupuestario, la CEE fue financiada íntegramente con aportes nacionales y fueron desde entonces y los Estados los que controlaron los ingresos y gastos de la Comunidad.

Pero cuando la CEE comenzó a plantear la posibilidad de crear políticas comunes, en particular, la política agrícola (1962), surgió el problema no solo de la financiación de la CEE, sino también del control democrático para compensar la pérdida de competencias de los Parlamentos nacionales. La Comisión puso sobre la mesa un plan ambicioso, creando nuevas fuentes de financiación (recursos propios), que se destinaron directamente a la propia Comunidad, sin la mediación de los Estados y atribuyó mayores competencias al Parlamento Europeo. Esta propuesta no agradó al General De Gaulle, que abrió la primera crisis europea real, autoexcluyendo a Francia de las instituciones europeas (crisis de la silla vacía, 1965)⁶. Sin embargo, esta crisis provocó cambios importantes en dos nuevos tratados (1970 y 1975) que definieron la financiación de las políticas europeas e introdujeron nuevos poderes para el PE.

Una nueva batalla presupuestaria estalló a principios de la década de 1980. Margaret Thatcher, la primera ministra británica, decidió dejar de pagar el enorme gasto de la política agrícola y exigió una reducción de la contribución británica al presupuesto europeo (*I want my money back*). El conflicto se resolvió en 1984 con los acuerdos de Fontainebleau que concedieron al Reino Unido un descuento de alrededor del 30% sobre la contribución británica al presupuesto europeo.

La llegada a la Comunidad Europea de España y Portugal (1986) dio lugar a un nuevo desafío presupuestario. El presupuesto ya no contaba con recursos

4. BECKER, S., BAUER, M., DE FEO, A., *The New Politics of the European Union Budget*, Nomos, 2017.

5. DE FEO, A., *Historia de los poderes presupuestarios y la política en la UE: el papel del Parlamento Europeo: volumen I Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1952-2002*, Parlamento Europeo, marzo de 2015, disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fa07fa6-06bb-11e6-b713-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-199871889>

6. DINAN, D., *Historiografía del Parlamento Europeo. Cambio de percepción de la institución desde la década de 1950 hasta la actualidad*, EPRS, 2018, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630270/EPRS_STU\(2018\)630270_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630270/EPRS_STU(2018)630270_EN.pdf)

suficientes para favorecer la integración europea, pues la llegada de España y Portugal planteaba nuevos retos en materia de cohesión estructural y al mismo tiempo era necesario relanzar el proceso de integración, completando el mercado único. Esto condujo al Acta Única (1986) con un primer acuerdo interinstitucional (1988) que revolucionó el presupuesto europeo. El presupuesto anual se complementó a partir de entonces con una programación plurianual (cinco años) que proporcionaba estabilidad y previsibilidad a las finanzas europeas. El presidente de la Comisión Delors ofreció al Consejo esta previsibilidad del gasto como contrapartida a la duplicación de los créditos para políticas estructurales. Esta “revolución” se produjo mediante un acuerdo interinstitucional “entre caballeros”. El nuevo procedimiento, basado en el diálogo entre instituciones, redujo significativamente los conflictos presupuestarios y siempre fue respetado a pesar de no tener un carácter legislativo vinculante.

Este mecanismo de programación del gasto se integraría posteriormente en el Tratado de Lisboa (2009).

Esta breve introducción histórica nos sirve para subrayar algunos hitos europeos importantes que tuvieron al presupuesto como protagonista. Las decisiones tomadas en diciembre de 2020 y febrero de 2021 han supuesto una nueva ‘revolución’ en el ámbito de las finanzas europeas que algunos autores⁷ han calificado como la novedad más importante para la integración europea desde las decisiones de 1988.

1.- La ‘revolución’ de NextGenerationEU

Antes de pasar a examinar, en el siguiente apartado, el proceso por el que se llegó al NGEU, deben realizarse algunas consideraciones sobre la trascendencia de este cambio de ritmo en la política europea.

Siguiendo una práctica consolidada, la Comisión Juncker renunció a introducir innovaciones en las propuestas para el MFP 2021-2027 y las negociaciones en el Consejo procedieron de acuerdo con patrones ya conocidos durante las renovaciones anteriores: los Estados contribuyentes netos que se oponían a cualquier aumento del gasto, o el grupo de países de la cohesión y los ‘amigos’ de la agricultura que se resistieron a cualquier intento de reducir los créditos en su sector. La decisión se debía tomar de manera unánime. Aun así, era fácil prever cómo todos los intentos de compromiso presentados por la Presidencia finlandesa y el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, se encontraron con los vetos cruzados de unos y otros. Sin embargo la pandemia anuló el paradigma tradicional y dio lugar a la “revolución” ya mencionada.

En nuestra opinión, cinco razones justifican la definición de esta decisión:

1. **La gravedad del momento.** La conciencia, por parte de todos los Jefes de Estado y de Gobierno, de la gravedad de la pandemia, su dimensión trans-

7. LAFFAN, B., DE FEO, A., *EU Financing for the next decade, Beyond MFF and the Next-GenerationEU*, EUI, 2020, p. 101, disponible en <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69015>

nacional, y de que sólo con un esfuerzo común se podría superar esta crisis. La crisis de la pandemia puso de manifiesto la interconexión de las economías.

2. **La tentación del “cada uno para sí”.** Este “impulso” llegó justo cuando la tentación de jugar la carta nacionalista podía parecer más fuerte. Pero los Estados se mantuvieron unidos, aunque existía la posibilidad de continuar a partir de ahora con una integración diferenciada, aislando a algunos países. Incluso los países más ‘soberanos’ miraron a Europa para encontrar respuestas que eran inadecuadas a nivel nacional. Europa, que al igual que los Estados no estaba equipada para afrontar la situación de crisis, cometió errores en el pasado, pero, sin embargo, esta vez asumió correctamente sus responsabilidades.
3. **La resiliencia de las instituciones.** La rapidez de las decisiones fue otro factor decisivo y destacó la resiliencia de las instituciones. Los Estados han sabido aprovechar los errores durante la crisis financiera griega, donde el retraso en las decisiones agravó la crisis. Todas las instituciones europeas, incluidos el Banco Central Europeo y el Eurogrupo, pudieron dar respuestas inmediatas. Por supuesto, la toma de decisiones también conlleva el riesgo de equivocarse, pero eso no detuvo a las instituciones que supieron decidir usando el método comunitario en lugar del intergubernamental.
4. **La ruptura de los esquemas establecidos.** La crisis ha introducido una nueva dinámica en las negociaciones entre los Estados. España, Italia y Francia, ya a finales de marzo 2020 tomaron la iniciativa de pedir la emisión de deuda común europea que fue apoyada por Portugal, Irlanda, Luxemburgo, Eslovenia, Bélgica y Grecia. También, como resultado de esta iniciativa, Alemania abandonó el grupo de los países ‘frugales’⁸ ya a mediados de mayo, con la propuesta de Merkel-Macron para un plan de 500 mil millones de dólares, lo que finalmente allanó el camino para las propuestas de la Comisión.
5. **Una arquitectura institucional innovadora** donde el Consejo asume poderes ejecutivos, ya que, con el nuevo mecanismo tomará decisiones ejecutivas, dejando para la Comisión al papel de ‘secretaria’ del Consejo y dando al PE la tarea de control ex-post. Las novedades institucionales no se limitan a esto, ya que existe una nueva posibilidad de apertura, pues con la obligación de tomar decisiones para crear nuevos recursos propios se avanzaría hacia un posible sistema fiscal europeo.

Estas cinco razones justifican, a nuestro juicio, la definición de medidas “revolucionarias”, pero todavía quedan algunos elementos de preocupación vinculados al procedimiento. La modificación de la decisión sobre recursos propios, que permite aumentar el límite máximo de recursos para el presupuesto europeo y la autorización a la Comisión para captar capital en los mercados internacionales para financiar el NGEU, están sujetas a la ratificación de los Parlamentos nacionales, que en el momento actual aún no se han completado.

8. Definición dada por el *Financial Times* y referida a Austria, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia.

2.- Del marco financiero plurianual al NGEU

El art. 312.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante) establece que «*El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo,*». El Consejo, por tanto, tiene la doble responsabilidad de adoptar el Marco Financiero Plurianual (MFP, en adelante), que fija los parámetros de gasto de la Unión Europea con una programación de al menos 5 años. Esta decisión requiere la unanimidad y también la aprobación del Parlamento Europeo, que tiene un derecho de veto que le permite participar activamente en las negociaciones con el Consejo. Es, sin embargo, en el Consejo Europeo donde el MFP toma forma y se concreta.

La negociación del MFP es un momento clave en la vida europea, debido a que no sólo se deciden la asignación de los fondos, sino también las prioridades políticas a las que se destinan los recursos. El voto unánime asociado al procedimiento lo complica enormemente, pues cada país tiene que hacer valer sus prioridades con la amenaza del veto.

La Comisión Juncker decidió realizar una consulta a los Estados miembros, con carácter previo a la elaboración de las propuestas, ofreciendo la posibilidad de concentrar los recursos en unos objetivos estratégicos, dejando de lado las políticas con menor valor añadido europeo. Sin embargo, cada Estado tenía sus razones para no cambiar drásticamente la estructura de las Políticas Europeas, por lo que de las primeras ambiciones de cambio, se ha pasado a una continuidad en las prioridades tradicionales.

En esta situación se iniciaron las negociaciones del MFP 2021-2027 el 2 de mayo de 2018, sobre la base de la correspondiente propuesta legislativa de la Comisión y con la expectativa de finalizarlas antes de las elecciones al Parlamento Europeo (Mayo 2019) a las que se supeditan el nombramiento y la confirmación de la nueva Comisión. Sin embargo, tras la propuesta⁹ realizada por la presidencia rumana en febrero de 2019 los debates técnicos obligaron al Consejo a posponer la fecha de finalización de las negociaciones.

Tras la toma de posesión de la nueva Comisión, liderada por Úrsula Von der Leyen, las negociaciones prosiguieron con la intención de adoptar definitivamente el imprescindible MFP.

La crisis de la Covid-19 alteró los debates en curso, a pesar de que la sanidad no figuraba entre las competencias transferidas por los Estados miembros a la Unión Europea. Todos los Estados, incluso los más “soberanistas”, se dirigieron a la Unión Europea para coordinarse y apoyar las economías en crisis.

En medio de la tormenta sanitaria y financiera, llegó una declaración de peso directamente de Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea desde el año

9. Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2019/01/08/>.

1985 hasta el 1995 en la que calificaba la gestión de la pandemia como egoísta e insolidaria, añadiendo que se trataba de un “peligro mortal” para Europa¹⁰.

En la reunión¹¹ del 23 de abril de 2020 se llegó a un acuerdo para trabajar en la creación de un Fondo de Recuperación¹² que ofreciera la posibilidad de combatir los problemas ligados al empleo en los países y sectores más afectados.

El 19 de mayo de 2020, la Comisión propuso una primera respuesta contra los efectos de la pandemia: la creación de un Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (SURE, más adelante) que fue aprobada por el Consejo. SURE se convirtió así en la primera gran medida (100.000 millones de euros) adoptada por la Unión Europea para proteger a los ciudadanos y paliar las consecuencias negativas de la pandemia. La financiación de SURE está garantizada por la captación de fondos en el mercado de capitales por la Comisión mediante la emisión de bonos sociales con garantía mancomunada.

El 27 de mayo¹³ la Comisión Europea presentó la propuesta NextGenerationEU (NGEU, en adelante), con el objetivo de ayudar a la recuperación económica, utilizando 750.000 millones de euros que se recaudarían también en los mercados financieros internacionales. El plan de la Comisión surgió una semana después de la propuesta lanzada por el presidente Macron y la canciller Merkel, que ciertamente allanó el camino para la iniciativa europea.

El 21 de julio¹⁴, el Consejo Europeo aprobó por unanimidad, aunque con cambios sustanciales, tanto la NGEU como la nueva MFP, un paquete de 1.850.000 millones. Es evidente que la pandemia ha favorecido la rápida toma de decisiones, como se indica en el párrafo anterior.

Finalmente, el 18 de diciembre¹⁵, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo sobre todo el paquete financiero, NGEU y MFP, que se basa en tres pilares:

1. La aprobación del MFP a un nivel de asignación inferior a las propuestas de la Comisión, pero con una adición de 16.000 millones, solicitada por el Parlamento, para concentrarse en las políticas europeas más significativas (flagships).

10. DE RAVINEL, S., “Le manque de solidarité est un “danger mortel” pour l’Europe, selon Jacques Delors”. *Figaro*, 2020, disponible en <https://www.lefigaro.fr/politique/le-manque-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328>

11. Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

12. Vid. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es

13. Vid. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940

14. Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

15. Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para los años 2021 a 2027.

2. La asignación de 750.000 millones de euros para la próxima generación de la UE, con la autorización a la Comisión para captar capital en los mercados financieros;

3. Y un plan de reforma de los recursos propios que, a largo plazo, permita la devolución de los fondos recaudados sin sobrecargar directamente las arcas de cada Estado.

En los siguientes párrafos nos centraremos principalmente en la importancia y el impacto de la NGEU y su brazo operativo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

3.- Estructura y Ambiciones

La decisión de la Unión Europea sobre la próxima generación de la UE representa un paso ambicioso e innovador en el proceso de integración europea. ¿Por qué ambicioso e innovador?

Los recursos financieros recaudados por la Comisión en el mercado de capitales se dividirán en 390.000 millones de ayudas financieras no reembolsables y otros 360.000 millones se destinarán a los Estados miembros como préstamos. La Unión Europea, es decir, el presupuesto europeo y los presupuestos de los Estados miembros garantizarán en última instancia el reembolso de los fondos recaudados.

Además, los fondos recaudados se integrarán en el presupuesto europeo y respetarán unas líneas de actuación específicas: respeto por el clima, reducción de emisiones y desarrollo de la agenda verde y digital como motor de crecimiento de Europa para la próxima década. En el ámbito del empleo, este proyecto se centra en una recuperación equitativa e inclusiva, apoyando el empleo juvenil y la igualdad, que es uno de los impulsores clave de la recuperación económica.

El Reglamento MRR y las normas de aplicación son el núcleo del NGEU. La complejidad no permite un análisis detallado en este artículo, pero nos gustaría no obstante destacar cinco puntos:

- a) Objetivos
- b) Procedimiento
- c) Ejecución
- d) Condicionalidad
- e) Protección de los intereses financieros de la Unión.

a) *Objetivos*

El objetivo general, definido en el art. 4 del Reglamento es extremadamente ambicioso: *“promover la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea mejorando la resistencia, la preparación ante la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando al mismo tiempo el impacto social y económico de la crisis”*.

El ámbito de aplicación prevé que se invierta en seis pilares: 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 las capacidades.

La Comisión ha querido facilitar la tarea de los Estados miembros indicando los criterios que se tendrán en cuenta en la evaluación. De hecho, estos criterios contribuyen a aumentar las limitaciones que habrá que respetar no sólo en la presentación de los planes, sino también en la ejecución real de los proyectos:

- a) Asignación del 37% de los recursos al objetivo climático y del 20% al objetivo digital (art. 16);
- b) Respeto de los objetivos de crecimiento señalados en la Estrategia Anual de Crecimiento;
- c) Impacto de los planes nacionales sobre la igualdad de género y la igualdad de oportunidades;
- d) Reformas destinadas a mejorar el desarrollo de las actividades económicas y la calidad de la administración pública;
- e) Respeto del principio de *no causar daños significativos* en los proyectos a financiar (art. 5);

Este gran número de objetivos ofrece a los Estados miembros una gran flexibilidad a la hora de definir los proyectos, pero al mismo tiempo, les obliga a establecer sofisticados mecanismos de gobernanza, sobre todo si se tiene en cuenta que todos los planes deben estar concluidos antes del 2026 y que los pagos a las arcas de los Estados miembros sólo se efectuarán en función de los plazos y etapas definidos en los propios programas.

Estas observaciones ponen de manifiesto que la multiplicidad de objetivos no sólo aumenta la complejidad de la preparación de las solicitudes, sino que también dispersa la financiación y podría disminuir su valor añadido.

b) Procedimiento

El Reglamento adoptado en febrero de 2021, prevé una importante novedad en la aplicación de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: la facultad de decidir sobre la aprobación de los planes nacionales se transfiere de la Comisión al Consejo.

El Consejo será el árbitro que deberá aprobar (por mayoría cualificada) los planes y, en consecuencia, el pago del anticipo. El papel del Consejo (y de los Estados) corre el riesgo de politizar las decisiones y de crear tensiones entre los Estados miembros, así como de aumentar la complejidad administrativa para la

gobernanza de los proyectos que cada Estado miembro deberá poner en marcha, procedimientos que son diferentes de los de los Fondos Estructurales, tanto para la definición de los objetivos como para la evaluación de los resultados obtenidos.

La Comisión evaluará los planes y proyectos propuestos por cada Estado, centrándose en aspectos como su pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia, sobre la base de un conjunto de criterios descritos en el anexo V del Reglamento (art. 19).

La Comisión presentará sus conclusiones al Comité Económico y Financiero integrado por los representantes de los Estados miembros (art. 134 TFUE). El Comité debe tratar de actuar por unanimidad, pero, en caso de no llegar a un acuerdo, un solo Estado puede elevar la cuestión al Consejo Europeo.

c) Control de la ejecución

El Reglamento encomienda a la Comisión el control de la ejecución de los fondos del MRR para realizar los pagos según los hitos definidos. El control de la Comisión se simplifica en comparación con los controles de los Fondos Estructurales (ESIF). El procedimiento de control se centra más en los resultados obtenidos y en el respeto de los hitos acordados y menos en el cumplimiento formal de los objetivos. Además, la Comisión se encargará de evaluar los sistemas de control interno de cada Estado miembro.

Igualmente, los Estados miembros ejercerán un control sobre el trabajo de la Comisión, a través del Comité Económico y Financiero, que vigilará el cumplimiento de las condiciones, especialmente las relacionadas con las recomendaciones específicas para cada país, vinculadas al Semestre Europeo. Esta politización de los controles podría poner en peligro la implantación del MRR.

Los controles tradicionales serán realizados por el Tribunal de Cuentas y el Parlamento europeos.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para proteger los intereses financieros de la Unión y garantizar que los fondos se utilicen de conformidad con el derecho nacional y de la Unión aplicable, en particular en lo que respecta a la prevención, detección y corrección del fraude, mediante un sistema eficaz y eficiente de control interno que podría dar lugar a la recuperación de los importes abonados indebidamente (art. 22).

Además, la Comisión presentará un informe anual con los progresos realizados en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros (art. 31), y antes de febrero de 2024 se presentará una evaluación independiente sobre la aplicación del Mecanismo y la consecución de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos y su valor añadido europeo (art. 32).

d) *La Condicionalidad del gasto*

La condicionalidad del gasto es una de las características del Reglamento que regula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

La condicionalidad vinculada al gasto de los fondos para regular el comportamiento de los Estados no es nueva en los sistemas federales. En Estados Unidos y Canadá, la condicionalidad se utiliza para promover las políticas federales a nivel estatal mediante las condiciones impuestas a la financiación federal.

En Europa, la condicionalidad del gasto también existe desde los años 90 y aunque se ha ampliado en las dos últimas décadas, su impacto ha sido modesto, ya que las razones políticas a menudo frenan su aplicación. Algunos autores consideran que el enfoque sancionador, más que el incentivador, es la razón del escaso éxito del cumplimiento de las condiciones impuestas al mecanismo del gasto.

En este sentido, el MFP 2021-27 no cambia el enfoque sancionador, pero sin duda, representa un salto cualitativo: la UE se apoya en la condicionalidad para tratar de abordar algunos de los objetivos y valores más importantes que están en la base de su construcción.

Esta evolución apunta a una creciente importancia de la condicionalidad como herramienta permanente de la gobernanza interna de la UE, lo que invita a un mayor escrutinio de su funcionamiento y a una revisión permanente de su eficacia a nivel interno.

La condicionalidad vinculada al Semestre Europeo

Una *condición sine qua non* de los planes nacionales es el compromiso de aplicar las recomendaciones específicas dirigidas por el Consejo (art. 121 TFUE) a cada Estado miembro en el Semestre Europeo¹⁶.

Los principales objetivos del Semestre Europeo son: ayudar a garantizar la convergencia y la estabilidad en la UE; garantizar unas finanzas públicas sanas; promover el crecimiento económico; prevenir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE y aplicar la estrategia Europa 2020. El programa europeo comprende tres bloques de coordinación de políticas: 1) las reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de acuerdo con la estrategia Europa 2020; 2) las políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de acuerdo con el pacto de estabilidad y crecimiento; y 3) la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Las prioridades de los Estados miembros, que debe quedar reflejada en los planes nacionales, son: actuar contra el blanqueo de capitales, el fraude y la corrupción en la UE, que son esenciales para lograr la resiliencia financiera; respetar el Estado de Derecho, con una administración pública eficaz y sistemas judicia-

16. El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la UE y se centra en los primeros seis meses de cada año.

les más eficientes; y lograr una planificación fiscal europea, ya que los Estados miembros necesitan los ingresos fiscales para la inversión pública.

El control del cumplimiento de tales recomendaciones será llevado a cabo en primera instancia por la Comisión, tal y como se ha descrito anteriormente.

La condicionalidad vinculada a los objetivos

Junto con los objetivos generales mencionados y los relativos al Semestre Europeo, los Estados miembros deben considerar otros objetivos para poder beneficiarse de los fondos del NextGenerationEU.

El primero de ellos es la consecución de los objetivos en materia de cambio climático, para el que fija un umbral del 37% del total de los fondos del plan. El segundo es el relativo a la digitalización, que tiene un umbral del 20% del total.

Además, las inversiones tendrán que contribuir a las seis áreas temáticas ya señaladas como objetivos en el apartado a) “Objetivos”.

Por ello, conviene subrayar que las actuaciones de los Estados miembros estarán siempre sometidas al control de las instituciones de la UE, por lo que deben ser capaces de justificar en todo momento las medidas adoptadas para aplicar los planes.

e) La protección de los intereses financieros de la Unión

El problema del respeto de los principios del Estado de Derecho está sobre la mesa europea desde hace mucho tiempo, también a nivel del Consejo Europeo pero el art. 7 del Tratado de la UE¹⁷ es difícil de aplicar. Por ello, el Consejo Europeo abrió el camino para la aprobación de un Reglamento por procedimiento ordinario para la protección de los intereses financieros de la Unión. Estos deben ser protegidos de acuerdo con los principios generales establecidos en los Tratados, en particular en el art. 2, que contempla el respeto del Estado de Derecho, la libertad de prensa o la independencia del poder judicial.

Con este Reglamento se ha establecido un sistema de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión¹⁸.

El compromiso alcanzado por la Presidencia del Consejo, para superar los vetos de Polonia y Hungría, sin cambiar el marco jurídico, ha condicionado el poder ejecutivo de la Comisión. Cabe destacar que se requiere una decisión del

17. Art. 7 Tratado de la Unión Europea: “El Consejo Europeo, por unanimidad (...) Podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores mencionados en el art. 2, (...) Cuando se haya efectuado dicha constatación (...) el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en cuestión”.

18. Reglamento 2020/2092 relativo a un sistema general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

Consejo por mayoría cualificada para aprobar medidas restrictivas contra un Estado que haya infringido las disposiciones del Reglamento.

4.- Retos y oportunidades

En el apartado anterior se ha dado una visión general del Reglamento que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esta sección presenta algunas reflexiones sobre los retos y oportunidades que ofrece el NextGenerationEU.

Desde muchos sectores se ha aplaudido la decisión del Consejo Europeo, de diciembre de 2020, que aprobó el plan presentado por la Comisión, aceptando el principio de captación de capital en los mercados, de reparto de la deuda y abriendo la posibilidad de crear recursos propios “reales” para financiar la deuda. Como se ha mencionado anteriormente, estos elementos son cruciales y representan un importante paso adelante para la integración europea.

Pero el diablo está en los detalles: una lectura más atenta de las decisiones del Consejo Europeo en diciembre y de los posteriores actos legislativos de febrero de 2021 muestra cómo el Consejo se desvió de la propuesta de la Comisión. Un hilo conductor inspira los cambios del Consejo para mantener a los Estados miembros, en la medida de lo posible, en el centro de este mecanismo, quitándole a la Comisión una parte importante de su tradicional función de ejecución. A pesar de ello, la Comisión sigue teniendo un papel crucial, especialmente en la interacción con los Estados, así como en el control del cumplimiento de los plazos y la liberación de la financiación.

Ahora realizaremos algunas consideraciones más específicas.

Las cifras globales

La propuesta de mayo de 2020 preveía un importe total de 750.000 millones de euros para el NextGenerationEU, que se redistribuiría a los Estados en forma de subvenciones, dos tercios (a fondo perdido) y el resto, como préstamos.

El Consejo Europeo modificó la distribución de los importes, reduciendo las subvenciones en aproximadamente un 15%, transfiriendo el importe al componente de préstamo.

A continuación, la Comisión asignó los 750.000 millones en un 80% al programa de recuperación y resiliencia y el 20% restante, a los programas existentes.

El Consejo Europeo también modificó esta asignación, aumentando el importe del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en aproximadamente un 10%. El cuadro 1 muestra las diferencias de cifras globales entre la propuesta de la Comisión y la decisión final, adoptada en codecisión con el Parlamento Europeo.

Tabla 1. NGEU

Propuesta vs Reglamento

	NextGenerationEU			
	Propuestas CE		Reglamento final	
	Mrd	%	Mrd	%
Subvenciones	500	67%	390	52%
Préstamos	250	33%	360	48%
Total	750	100%	750	100%
Recuperación y resiliencia	603	80%	672.5	90%
De los cuales subvenciones	335	56%	312.5	46%
De los cuales préstamos	268	44%	360	54%
Otros programas	147	20%	77.5	10%
Total	750	100%	750	100%

Como ya se ha indicado, la diferencia de los importes, aunque ciertamente no es espectacular, da una idea de la voluntad del Consejo, probablemente impuesta por los Estados denominados “frugales” (AT, DK, NL y SV), que intentaron hasta el final oponerse a la creación del mecanismo propuesto por la Comisión.

Los procedimientos del Reglamento de Recuperación y Resiliencia

Como se ha indicado, el Consejo toma todas las decisiones de aplicación (art. 20), que entre otras cosas excluyen la participación del Parlamento Europeo (PE). El considerando 69 del Reglamento justifica que, a fin de garantizar condiciones uniformes de aplicación en la evaluación de los planes nacionales, “*es oportuno que se concedan al Consejo competencias de ejecución*”.

Los poderes de ejecución del Consejo, que hasta ahora han existido en ámbitos circunscritos como la Justicia, los Asuntos de Interior y Política Exterior, carecen de los necesarios mecanismos de contrapeso y control. Además, las decisiones de aplicación del Consejo se adoptan por mayoría cualificada. El hecho de que las evaluaciones de los planes nacionales sean realizadas por los Estados, y por tanto, sean más políticas, podría abrir la puerta a coaliciones de Estados opuestos (Norte contra Sur, Este contra Oeste, Izquierda contra Derecha, Europeos contra soberanistas) con el agravante de los acuerdos cruzados.

La solución deseada por los Estados en el Reglamento, y aprobada por el PE, corre el riesgo de abrir el camino a una arquitectura constitucional europea

diferente. La justificación parcial de este enfoque es el carácter excepcional de la situación, los procedimientos establecidos y, por último, el nivel de condicionabilidad que conlleva la aplicación de este reglamento.

El papel de la Comisión

El poder de ejecución del Consejo debilita, pero no anula, el papel de la Comisión, que sigue siendo fundamental para la aplicación del Reglamento.

La Comisión mantiene su papel orientador e influyente sobre todo en el diálogo que establece con cada uno de los Estados en la fase que precede a la aprobación del plan y, posteriormente, en la evaluación de las fases de aplicación.

Más allá del apoyo y el diálogo establecido entre los servicios de la Comisión y los Estados, tras el envío de los planes nacionales (30 de abril de 2021), la Comisión inicia su evaluación con base en los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia (art 19). Para reforzar este papel, la autoridad legislativa también ha adoptado un reglamento específico que establece una “herramienta de apoyo técnico”¹⁹ para ayudar a las autoridades nacionales a mejorar su capacidad para: a) concebir, elaborar y aplicar reformas; b) preparar, modificar, aplicar y revisar los planes de recuperación y resiliencia. El reglamento tiene una dotación, para el año 2021 de 864 millones.

Un papel importante en el seguimiento lo desempeñará el “Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia” (art. 30) que faculta a la Comisión para tomar las medidas necesarias para definir los elementos e indicadores necesarios con los que llevar a cabo el seguimiento de la aplicación y la evaluación de los avances. La evaluación es continua, ya que los pagos sólo se liberarán tras la verificación del cumplimiento de los hitos y objetivos acordados (art 24). Si la evaluación de la Comisión es negativa, no se concederá ninguna contribución, aunque en este caso, se abrirán negociaciones con el Estado en cuestión para resolver los puntos críticos denunciados. La Comisión y los Estados también pueden ampliar los plazos (de dos meses) establecidos para la evaluación. La Comisión en la elaboración de la propuesta debe consultar al Comité Económico y Financiero²⁰, y, en caso de que un solo Estado plantee objeciones, es decir, que no se hayan respetado las condiciones y los compromisos asumidos por un Estado, el asunto debe remitirse al Consejo Europeo y el Parlamento debe ser informado.

En caso de evaluación positiva, la Comisión elaborará una propuesta de decisión de aplicación del Consejo en la que se presentarán las reformas y los proyectos de inversión junto con los hitos, los objetivos y el plazo en el que deben completarse, entendiéndose que la decisión final corresponde al Consejo, que puede apartarse de la propuesta de la Comisión.

19. Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de febrero de 2021 por el que se establece un instrumento de apoyo técnico.

20. Las funciones y la composición del Comité Económico y Financiero se encuentran ilustradas en el art. 134 del TFUE.

Capacidad de gasto

Dado que el Reglamento prevé que las inversiones se realicen en tres años con la obligación de terminarlas en 2026, una reflexión legítima se refiere a la capacidad del gasto de los Estados. Aunque, cabe destacar que los procedimientos deberían simplificarse, en particular, por el hecho de que la Comisión gestionará directamente los fondos para el NGEU, y no con la competencia compartida con los organismos reguladores de los Estados miembros.

A modo de ejemplo, la capacidad de gasto de los Fondos Estructurales 2014-2020 varía de un Estado a otro en una horquilla (a principios de mayo de 2021) que va del 30% al 70%²¹.

Financiación de la deuda

Una última consideración se refiere a la forma en que se reembolsará la deuda conjunta contraída mediante la emisión de bonos por parte de la Comisión. Los préstamos tendrán que ser devueltos por los Estados beneficiarios, aunque la garantía del presupuesto europeo siga siendo la solidaridad de los demás Estados. La parte de las subvenciones tendrá que ser devuelta por la Unión Europea a través de su presupuesto.

En el momento de empezar a pagar las deudas se presentan tres opciones:

1. Crear impuestos europeos, además de los nacionales;
2. Aumentar la contribución de los estados con base a la Renda Nacional Bruta (RNB);
3. Reducir la financiación de otras políticas y utilizar los créditos para pagar las deudas.

El Consejo Europeo de julio de 2020 tomó la decisión de crear un nuevo recurso consistente en una parte de los ingresos nacionales calculados sobre el peso de los residuos no reciclados y dio un mandato a la Comisión para que estudiara nuevas formas de financiación.

A la Comisión no le faltan ideas y ya ha puesto sobre la mesa algunas propuestas para una política fiscal europea basada en el principio de que los nuevos recursos deben ser coherentes con los principales objetivos políticos de la UE. Una fiscalidad que penalice el incumplimiento de las políticas medioambiental y energéticas o que golpee a las empresas multinacionales que explotan el mercado interior y/o digital. Las propuestas tendrán que ser presentadas y aprobadas por el Consejo Europeo y los parlamentos nacionales antes de 2028, fecha a partir de la cual habrá que empezar a devolver los préstamos.

21. Datos actualizados por Fondo y por Estado en la página web de la Comisión <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/information-maps-tracking-progress-in-investment-a/wjiv-jyr9>

Conclusiones

En el momento de redactar estas conclusiones, los Estados miembros han presentado sus planes nacionales y la Comisión se dispone a analizarlos y debatirlos con ellos con vistas a su aprobación por el Consejo.

Varias cuestiones siguen abiertas: los planes son, en la mayoría de los casos, el resultado de decisiones gubernamentales y la intervención de los parlamentos ha sido marginal. ¿Podría esto tener impacto en el futuro si empiezan a surgir problemas de aplicación? ¿O si las nuevas elecciones simplemente traen un nuevo gobierno?

Otra cuestión se refiere a la aplicación de algunas recomendaciones específicas por país. Si estas reformas son fundamentales para la consecución de los objetivos, ¿qué ocurrirá si no tienen la eficacia deseada, por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra la corrupción, la apertura a la competencia o el código de contratación?

La Unión Europea ha dado un paso importante e impensable al dotarse de un presupuesto capaz de influir en la vida de sus ciudadanos, pero esta agenda ha sido dictada más por la emergencia de la situación que por el deseo compartido de avanzar juntos en el camino de la integración.

Aquí radica el verdadero reto: demostrar que las inversiones realizadas no sólo serán convenientes para los Estados beneficiarios, sino que tendrán un impacto directo en las economías de todos los Estados miembros. Este es el verdadero reto que tendrán que superar los principales beneficiarios del Plan de Recuperación y Resiliencia.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, inaugurada el 9 de mayo, es una oportunidad única para poner sobre la mesa la posibilidad de dotar a la Unión Europea de políticas a la altura de su tamaño y ambiciones. El informe MacDougall²² de 1977 indicaba que el tamaño mínimo del presupuesto europeo debería ser del 2% al 2,5% del PIB. Un presupuesto europeo de alrededor del 3-4% del PIB daría a la Unión Europea una dimensión capaz de tener un impacto mayor y más eficaz en los desafíos globales actuales. La participación de los parlamentos nacionales y de los ciudadanos en el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa podría respaldar el objetivo de hacer permanente la capacidad de la Comisión de obtener en el mercado de capitales todos los fondos, garantizados por todos los Estados, necesarios para ampliar la dimensión de las finanzas europeas y crear una capacidad fiscal de la Unión. Europa estaría entonces a la altura de sus ambiciones.

22. El grupo de expertos, presidido por el profesor MacDougall, presentó propuestas a la Comisión Europea sobre el papel de las finanzas europeas, https://www.cvce.eu/obj/the_macdougall_report_volume_i_brussels_april_1977-en-c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09.html

Bibliografía

DE FEO, A., *Historia de los poderes presupuestarios y la política en la UE: el papel del Parlamento Europeo: volumen I Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1952-2002*, Parlamento Europeo, marzo de 2015, disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fa07fa6-06bb-11e6-b713-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-199871889>

LAFFAN, B., DE FEO, A., *EU Financing for the next decade, Beyond MFF and the Next Generation EU*, EUI, 2020, p. 101, disponible en <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69015>

DINAN, D., *Historiografía del Parlamento Europeo. Cambio de percepción de la institución desde la década de 1950 hasta la actualidad*, EPRS, 2018, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630270/EPRS_STU\(2018\)630270_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/630270/EPRS_STU(2018)630270_EN.pdf)

DE RAVINEL, S., “Le manque de solidarité est un “danger mortel” pour l’Europe, selon Jacques Delors”. *Figaro*, 2020, disponible en <https://www.lefigaro.fr/politique/le-manque-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328>

Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2021, ERPS, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679062/EPRS_STU\(2021\)679062_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679062/EPRS_STU(2021)679062_EN.pdf)

KÖLLING, M. *Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos pos-COVID-19*, Real Instituto Elcano, 2020, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2020-kolling-solidaridad-y-condicionalidad-europea-en-tiempos-post-covid-19

CODOGNO, L., VAN DEN NOORD, P., *Assessing Next Generation EU*, Luiss, 2020, disponible en <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Assessing%20NG%20EU.pdf>

NÚÑEZ FERRER, J., *Avoiding the main risks in the Recovery Plans of Member States*, CEPS, disponible en <https://www.ceps.eu/ceps-publications/avoiding-the-main-risks-in-the-recovery-plans-of-member-states/>

NÚÑEZ FERRER, J., CORTI, F., *Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans Reading between the lines*, CPES, 2021, disponible en <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=33011&pdf=Recovery-and-Resilience-Reflection-Paper-No-2.pdf>

BECKER, S., BAUER, M., DE FEO, A., *The New Politics of the European Union Budget*, Nomos, 2017.