



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho y Administración y
Dirección de Empresas

La Hacienda de la Unión Europea:
estudio del nuevo sistema de recursos
propios

Presentado por:

Alicia Escarda de la Hoz

Tutelado por:

Juan Carlos Gamazo Chillón

Valladolid, 15 de julio de 2021

RESUMEN

En el presente trabajo se realiza un estudio sobre el nuevo sistema de recursos propios. Este análisis se apoya en las provisiones legales comunitarias existentes en esta materia y plasma las opiniones doctrinales sobre los aspectos más relevantes. Los nuevos desafíos a los que se enfrenta Europa tras la crisis originada por la pandemia Covid-19 junto con la necesidad de invertir en una Unión Europea más fuerte y sostenible han hecho imprescindible la modificación sustancial de este sistema. Se inicia el trabajo introduciendo la existencia de una hacienda pública europea independiente de la de sus Estados miembros, lo que nos permite explicar las razones por las que existe y sus particularidades, así como analizar su principal instrumento de financiación, el presupuesto general de la Unión Europea. Tras ello, se presenta la evolución del sistema de recursos propios y se realiza un estudio de la novedad que ha supuesto la reciente Decisión del Consejo 2020/2053 del 14 de diciembre de 2020. Para finalizar, con el fin de lograr una mejor comprensión de esta modificación, se aborda la base jurídica que fundamenta este sistema, los desafíos que han hecho inaplazable la decisión y las previsiones en cuanto a la introducción de nuevos recursos propios durante el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Palabras clave: Recursos propios, Unión Europea, Presupuesto, Hacienda Pública, Financiación.

ABSTRACT

This paper studies the new own resources system. This analysis is based on the existing Community legal provisions in this area, as well as sets out doctrinal opinions on the most relevant aspects. The new challenges facing Europe after the crisis caused by the Covid-19 pandemic, together with the need to invest in a stronger and more sustainable European Union, have made it essential to substantially modify this system. The paper begins by introducing the existence of a European public finance system independent of that of its

member states, which allows us to explain the reasons why it exists and its particularities, as well as to analyse its main financing instrument, the general budget of the European Union. This is followed by a presentation of the evolution of the own resources system and a study of the novelty of the recent Council Decision 2020/2053 of 14 December 2020. Finally, in order to better understand this modification, the legal basis of this system, the challenges that made the decision unpostponable and the forecasts for the introduction of new own resources throughout the multiannual financial framework 2021-2027 are discussed.

Key words: Own resources, European Union, Budget, Public Finance, Funding.

ABREVIATURAS

BEI: Banco Europeo de Inversiones

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica europea

CEEA/EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

MFP: Marco Financiero Plurianual

Op. Cit.: Oportunamente citado

PE: Parlamento Europeo

PNB: Producto Nacional Bruto

PUE 2021: Presupuesto General de la UE para el ejercicio 2021

RNB: Renta Nacional Bruta

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
2.	CAPÍTULO I: LA HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA	9
2.1	ORIGEN Y EVOLUCIÓN.....	9
2.2	ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	10
2.3	PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA	15
2.3.1	Introducción.....	15
2.3.2	Concepto y evolución del presupuesto	15
2.3.3	Principios.....	18
2.3.4	Fases del procedimiento	22
2.3.5	Componentes y vertientes del presupuesto.....	28
3.	CAPÍTULO II: EL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS	37
3.1	NATURALEZA.....	37
3.2	ORIGEN Y EVOLUCION.....	38
3.2.1	Origen.....	38
3.2.2	Primera decisión relativa al sistema de recursos propios (1970-1985) ...	40
3.2.3	Segunda decisión sobre recursos propios (1985-1988)	42
3.2.4	Tercera decisión sobre recursos propios (1988-1994)	44
3.2.5	Cuarta decisión sobre recursos propios (1994-2000).....	46
3.2.6	Quinta decisión de recursos propios (2000-2007)	48
3.2.7	Sexta decisión de recursos propios (2007-2014)	50
3.2.8	La necesidad de nuevos recursos propios (2014-2020).....	51
3.3	NUEVO SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS	52
3.3.1	Hacia una reforma de los recursos propios de la Unión	52
3.3.2	Fundamentos de derecho	60
3.3.3	Análisis de los elementos del sistema	61
3.3.4	Previsiones.....	67
4.	CONCLUSIONES.....	69
5.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Marco Financiero Plurianual 2021-2027	32
Tabla 2. Total de gastos de la Unión Europea 2021-2027	33
Tabla 3. Gastos de la Unión Europea 2021	35
Tabla 4. Ingresos de la Unión Europea 2021	36
Tabla 5. Evolución de los recursos propios.....	67

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años, los recursos propios han sido cada vez más importantes en el sistema de financiación general de la Unión Europea (de ahora en adelante, UE). Como veremos, la necesidad de reformar el sistema de recursos propios llevaba años siendo objeto de debate. Recientemente, los nuevos desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea han hecho imprescindible la reforma de este sistema. Por ello, el objetivo de este trabajo es proporcionar una visión general del papel de los recursos propios en el contexto del Marco Financiero Plurianual (de ahora en adelante, MFP) 2021-2027 de la UE y explicar la reciente Decisión sobre recursos propios, aprobada el 14 de diciembre de 2020. Para ello, este trabajo constará de dos capítulos, además de la introducción, las conclusiones y la bibliografía.

En primer lugar, el capítulo uno estará dedicado a explicar la Hacienda Pública de la Unión Europea: su origen y evolución, las razones que justifican la existencia de una hacienda independiente a los Estados miembros y un análisis detallado del Presupuesto General de la UE, principal instrumento de financiación. Posteriormente, el segundo capítulo se iniciará con la naturaleza de los recursos propios, posteriormente se explicará su origen y evolución, para finalmente centrarnos en el objeto principal de este trabajo: el nuevo sistema de recursos propios. Sobre éste analizaremos las razones que promovieron esta modificación, la base jurídica en la que se apoya, los elementos del sistema y, por último, las previsiones para los próximos años.

Dentro de este capítulo introductorio cabe destacar que el marco del actual Marco Financiero Plurianual 2021-2027 se ha visto fuertemente influenciado por la crisis económica y social causada por la pandemia generada por la enfermedad Covid-19 y la salida del Reino Unido, importante contribuyente a las finanzas comunitarias. Esta crisis ha tenido un fuerte impacto en todos los países de la Unión, provocando la recesión más profunda desde la Segunda Guerra Mundial. El alcance de la crisis y las respuestas políticas no tienen precedentes y la profundidad del impacto es aún incierta. Esto ha hecho que la Unión Europea y sus Estados miembros hayan adoptado medidas de

emergencia para preservar la salud de los ciudadanos y evitar un colapso de la economía. Esto requirió un esfuerzo histórico y un enfoque innovador, fomentando la convergencia, la resiliencia y la transformación en la UE. El programa *Next Generation EU*¹ constituye un paso importante para apoyar la recuperación en Europa.

La iniciativa supone un estímulo fiscal de 750.000 millones de euros que podría aumentar el PIB en más del 4% en 2024 para algunos países, según las estimaciones de la UE. Este programa liberará todo el potencial del presupuesto europeo con el fin de poner en marcha la economía e impulsar la sostenibilidad, la resistencia y la autonomía estratégica de Europa. Se basa en la experiencia de la Unión en el aprovechamiento de la financiación del mercado y la amplía para lograr la escala de apoyo que se necesita urgentemente en las circunstancias actuales.

Un Marco Financiero Plurianual reforzado para 2021-2027 que tiene como objetivo conducir a la UE de vuelta de la crisis a la senda de la recuperación a largo plazo, proporcionando financiación esencial para las necesidades inmediatas y para las inversiones a largo plazo en las transiciones verde y digital. Las nuevas fuentes de ingresos ayudarán a pagar la deuda conjunta contraída por los países de la UE para financiar su recuperación tras el impacto de la pandemia de Covid-19. Con este sistema, las instituciones comunitarias pretenden evitar que el dinero necesario para realizar el reembolso de los fondos de recuperación sea restituido a través de reducciones en los programas de la UE y/o con mayores contribuciones basadas en la Renta Nacional Bruta (de ahora en adelante, RNB) de los países comunitarios. Asimismo, este sistema pretende asegurar que la carga de los gastos originados para financiar la deuda conjunta contraída por los países miembros de la Unión Europea no recaiga sobre el contribuyente, sino sobre aquellos que no pagan una parte justa: entre otros, evasores de impuestos, gigantes tecnológicos y entidades ampliamente contaminantes. De esta manera, el Pacto Verde Europeo y la transformación digital, que actualmente son

¹ Ver Comisión Europea (2021): "Plan de recuperación para Europa". Disponible en: Plan de recuperación para Europa | Comisión Europea

prioritarios en el seno de la UE, se verían mejor reflejados en el presupuesto. En esta línea, el paquete de nuevos recursos propios contribuiría al funcionamiento del mercado interior y supondría una menor dependencia de las contribuciones nacionales basadas en el PIB.

Para redactar este trabajo se han utilizado los métodos de descripción, análisis, comparación y síntesis. Su realización se basa en las obras mencionadas en el apartado de bibliografía, plasmando en el primer capítulo las opiniones doctrinales sobre los aspectos más relevantes. Asimismo, en aras a lograr su transparencia, la página web de la Comisión Europea ofrece fácil acceso a documentos, registros de comités de comitología, grupos consultivos de expertos y grupos de interés, y beneficiarios de la financiación de la UE, lo cual ha contribuido enormemente a la rigurosidad de este trabajo. Los textos legales de las Decisiones de Recursos Propios, así como los informes y propuestas de las diferentes instituciones europeas han sido imprescindibles para el análisis detallado del nuevo sistema de recursos propios.

2. CAPÍTULO I: LA HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Actualmente, en toda economía de mercado el sector público presenta una gran importancia tanto social como económica. Además, se considera que la voluntad política encuentra su máxima expresión en el presupuesto. Este es el instrumento que mejor muestra la forma de entender y gestionar las relaciones socioeconómicas a través de su estructura de ingresos y gastos.

Sin embargo, esto no ha sido siempre así. A principios del siglo XX, el papel del Estado se limitaba a suministrar bienes de consumo colectivo, llamados bienes públicos, y mantener el orden público de manera que el mercado estuviese en condiciones de funcionar adecuadamente. Fue tras la Segunda Guerra Mundial cuando comenzó a observarse el comportamiento cíclico de la economía que, unido a las externalidades y fallos de mercado, evidenciaba la necesidad de considerar el intervencionismo estatal como una posible solución. Desde una perspectiva teórica, la intervención pública permite influir sobre las magnitudes económicas contribuyendo a alcanzar una asignación eficiente de los recursos, una distribución equitativa de la renta y la estabilidad económica, consiguiendo un mayor bienestar general de la sociedad².

Ahora bien ¿cómo el sector público es capaz de solventar estos fracasos del mercado? La doctrina³ considera que se debe a que la acción pública se fundamenta en el principio de autoridad. Esto quiere decir que la Administración Pública funciona en un régimen diferente al mercado en la mayoría de sus relaciones con el resto de los agentes económicos.

² Ahora bien, dicho esto, cabe mencionar los denominados «fallos del sector público», que pueden dificultar o agravar la situación.

³ Ver las opiniones defendidas por Barberán Ortí, R. (2013). “La hacienda pública de la Unión Europea”, en Jordán Galduf, J.M. y Tamariz Escalona, C. (Coordinadores): Economía de la Unión Europea, Ed. Civitas/Thomson Reuters, Navarra.

Para alcanzar sus objetivos, las Administraciones Públicas disponen de dos actividades: la presupuestaria y la reguladora. La primera se refiere a la gestión de ingresos y gastos públicos. El presupuesto trata de movilizar los recursos financieros obtenidos principalmente con tributos con el fin de proveer a la sociedad con servicios y transferencias. Por su parte, la actividad reguladora se refiere al resto de actuaciones que realiza la Administración Pública, entre las que se encuentran las actividades normativas y de control.

Por otra parte, al mismo tiempo que empezaba a observarse una intervención pública en muchas economías, varios estados modernos emprendieron procesos de internacionalización del sistema económico. Estos procesos derivaron en el nacimiento de organismos internacionales, ya sean de cooperación o de integración. En lo que respecta a este último concepto, cabe señalar que existen diversos estadios, en los que la Unión Europea se encuentra en el más avanzado, ya que va más allá de disponer de un mercado común. Este grado de integración supone la cesión de ciertas competencias tradicionalmente ejercidas por los Estados miembros, lo que hace imprescindible la existencia de una hacienda pública europea, independiente de la de los Estados miembros. Este tema será objeto de análisis a lo largo de este primer capítulo, donde abordaremos la actividad financiera de la Unión, el presupuesto comunitario y todas sus fases, para finalizar analizando sus componentes.

2.2 ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA UNIÓN EUROPEA

La importancia social y económica del sector público se acentúa en los países pertenecientes a la Unión Europea, siendo un reflejo de la clara voluntad de sus habitantes de vivir en un Estado que les ofrezca protección social y realice un correcto proceso redistributivo de la renta. De esta manera, la opinión defendida por algunos autores⁴ es que estas economías se caracterizan

⁴ Vega Mocora, I. (1998). "La integración económica europea: curso básico". Lex Nova, Valladolid.

frecuentemente por suponer la plasmación más perfecta del Estado de Bienestar y constituir un gran logro económico.

Buena parte de la doctrina⁵ normalmente encuadra la intervención pública en un contexto federal. Esto quiere decir que el sector público de la mayor parte de los países se divide en varios organismos con cierta autonomía que les permite gestionar sus competencias. Generalmente, se divide en niveles según su grado de autonomía: nacional, regional y local. El nacional podría considerarse un único organismo superior que se encuentra en el primer nivel, mientras que a nivel regional podemos encontrar varios organismos al mismo nivel y con la misma autonomía, funcionando en paralelo. Dentro de cada uno de ellos, aparecen unos terceros organismos, llamados entidades locales, que podrían considerarse de tercer nivel.

Como hemos mencionado en la introducción, la transferencia a la Unión de competencias previamente ejercitadas por los Estados evidencia la necesidad de desarrollar una actividad financiera autónoma, una Hacienda Europea. Por esta razón, en el ámbito europeo aparece un cuarto nivel supranacional que se superpone a los anteriores. Este reparto de competencias ha resultado en ocasiones problemático en el seno de la Comunidad Europea. Se ha tratado de solventar el problema de la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros a través de lo que se conoce hoy en día como principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Ambos principios se encuentran recogidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea⁶ (de ahora en adelante, TUE), el cual dispone que el ejercicio de la Unión debe regirse por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Estos principios actúan como criterios limitadores de la intervención de la Unión Europea, no afectando directamente a la atribución ni delimitación de competencias. El principio de subsidiariedad determina que “la

⁵ Ver las opiniones defendidas por Barberán Ortí, R. (2013). Op. Cit.

⁶ Tratado de la Unión Europea (2010). Disponible en: Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (boe.es)

Unión Europea, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, sólo intervendrá en caso, y en la medida, de que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. A su vez, en virtud del principio de proporcionalidad el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Estos principios pretenden evitar la centralización excesiva, teniendo como objetivo que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, adecuándose a las características técnicas y económicas de la intervención que deba llevarse a cabo. Por ello, su incorporación puede concebirse como un instrumento que articula y concilia las tensiones entre los intereses de la integración y los de la diferenciación para llevar a cabo la actividad financiera. Para ello, la UE cuenta con los dos instrumentos básicos mencionados anteriormente: la actividad reguladora y la presupuestaria. Como contrapartida, estas actividades generan gastos⁷.

En lo que respecta a la asignación de recursos, la UE realiza actividades reguladoras sobre el mercado europeo y sobre cómo los distintos agentes económicos que participan en él deben actuar. Entre estas actividades destacan la supresión de barreras al comercio, la libre circulación, la defensa de la competencia y de los consumidores, y la determinación de los derechos de los trabajadores. Igualmente, la comunidad invierte en investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y educación, así como realiza intervenciones financieras en ciertos sectores como es el caso del sector agrario.

⁷ En palabras del profesor MARTÍNEZ PÉREZ, el funcionamiento de la UE ocasiona, básicamente, dos tipos de gastos: aquellos que derivan de la administración de las instituciones europeas, y los gastos operacionales para llevar a cabo las competencias que les son atribuidas. Ver Martínez Perez, E. y Salinas Alcega, S. (2019). “Lecciones para el estudio del derecho de la Unión Europea”. Prensas de la Universidad. Universidad de Zaragoza.

A pesar de que la Unión Europea, con los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, ha ido adquiriendo protagonismo y la amplitud de competencias de la Comunidad ha evolucionado con el tiempo, aún no es asimilable a lo que nos encontramos en una situación federal.

En la esfera redistributiva, la falta de medios y la negativa de los Estados miembros a ceder sus competencias en materia de fiscalidad y regulatorias produce que la situación actual diste aún del federalismo. Por ello, la UE no presenta las políticas redistributivas que podrían darse en un mercado único. Existen únicamente acciones financieras destinadas a apoyar el desarrollo de ciertas regiones más desfavorecidas y a países con menores niveles de renta, así como actuaciones para impulsar la integración laboral de determinados grupos sociales en desventaja. Estas acciones tienen como objetivo final fortalecer la cohesión económica y social de la UE y se vieron reforzadas a partir del Acta Única Europea. La razón de que no existan políticas redistributivas dirigidas directamente a los ciudadanos es la clara ausencia de sentimiento de pertenencia a la UE como comunidad política por parte de muchos de los naturales comunitarios.

Sobre las políticas macroeconómicas de la UE, es destacable que queda pendiente la puesta en marcha de una auténtica política fiscal que posibilite la reducción de diferencias económicas en los Estados miembros, una vez que estos han perdido la política monetaria y de tipo de cambio, así como mecanismos de ajuste macroeconómico⁸.

Por último, en lo que concierne a los instrumentos de financiación, la Comunidad se encuentra muy alejada de la teoría federalista. Esto se debe a que el sistema tributario sigue siendo gestionado casi exclusivamente por los Estados miembros, limitándose la Unión a realizar la armonización fiscal de la imposición indirecta necesaria para la viabilidad del mercado único. Es cierto

⁸ Ver las opiniones defendidas por Barberán Ortí, R. (2013). Op. Cit.

que ha habido ciertos avances en cuanto a la armonización directa, pero es todavía muy escasa.

Son muchos los factores que impiden considerar a la UE como una verdadera entidad federal. Actualmente, la UE tiene sus propios recursos definidos por los tratados lo que la confiere un régimen particular de autonomía financiera. Sin embargo, lo que impide considerarla una entidad federal es que, aunque la mayoría de los ingresos comunitarios tienen esta naturaleza de recursos propios la casi totalidad es recaudada por los Estados y transferida posteriormente a la Unión. Esto quiere decir que no existen apenas tributos realmente comunitarios. En esta línea, cabe reiterar que el avance en el proceso de integración económica europeo está estrechamente ligado a la evolución de las finanzas de la UE, esto quiere decir que una mayor integración económica supone mayores atribuciones a la comunidad y objetivos más ambiciosos para los que se requieren más recursos, a lo cual se ha dado recientemente una respuesta con el nuevo sistema de recursos propios que es objeto de análisis en el segundo capítulo.

El principal instrumento de financiación con el que cuenta la Unión es el presupuesto. Éste es imprescindible para lograr el fin de la mayoría de sus políticas y a través de él realiza la casi totalidad del ajuste entre los gastos e ingresos comunitarios. Ahora bien, existen otros instrumentos financieros comunitarios como el Fondo Europeo de Desarrollo (de ahora en adelante, FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que hasta fechas recientes funcionaban de manera separada⁹.

⁹ El FED ya está incluido en el MFP 2021-2027.

2.3 PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

2.3.1 Introducción

El presupuesto comunitario podría considerarse como uno de los instrumentos que mejor reflejan la integración europea, con sus debilidades y complejidad. Éste establece las prioridades y los límites del gasto. Nos permite conocer las políticas y acciones comunes de la UE, así como ofrece una visión de la situación, asimetrías y potencialidad de los elementos que componen fundamentalmente la integración europea. De esta manera, la existencia de un presupuesto comunitario ha sido indispensable para constituir la integración europea, permitiéndole tener cierta independencia de la voluntad de los Estados para lograr cierta autonomía en sus actividades.

Por las razones que acabamos de exponer, para analizar el presupuesto comunitario es preciso conocer tanto la historia de la integración europea como la situación actual de las políticas y acciones que se pretenden llevar a cabo. De la misma manera, ha de tenerse en cuenta que la financiación de la UE funciona a través del Marco Financiero Plurianual, un instrumento de planificación plurianual de gastos e ingresos en el que el presupuesto anual debe ajustarse a sus límites máximos. El marco actual abarca el período de 2021-2027.

2.3.2 Concepto y evolución del presupuesto

El concepto de presupuesto se basa en la idea de previsión de los gastos e ingresos. Tiene su fundamento en el volumen limitado de recursos que tienen los agentes económicos para hacer frente a sus gastos. Los presupuestos de agentes públicos presentan principalmente dos características: participación en el proceso de decisión de sus representantes electos y mecanismos de control específicos y con mayor impacto. La importancia del presupuesto se mide en la manera directa en la que afecta a los ciudadanos y en sus consecuencias políticas, económicas y sociales.

El presupuesto comunitario se encuentra regulado en los artículos 310 a 324 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (de ahora en adelante, TFUE). “Este proyecto comprenderá una previsión de ingresos y una previsión de gastos” (art 314 TFUE¹⁰), es decir se busca financiar el gasto y las actividades de la Unión. El artículo precitado destaca en su último apartado que cada institución ejercerá sus competencias (las que le atribuye este mismo precepto) dentro del respeto a los Tratados y a los actos adoptados en virtud de éstos, especialmente en materia de recursos propios de la UE y el equilibrio entre los ingresos y los gastos.

Asimismo, entre las diferencias significativas de la actividad financiera de la Unión respecto de los Estados miembros destacamos las grandes disparidades territoriales dentro de la UE en cuanto a riqueza y bienestar, el reducido porcentaje de gasto público que supone el PIB de la Unión y el limitado papel de la política fiscal de la Unión Europea¹¹. En efecto, el presupuesto de la Unión Europea es muy limitado para hacer frente a sus competencias. Para ilustrar esta idea, ciertos autores¹² destacan que en 2017 el presupuesto del sector público interno venía a representar una media del 48% del PIB de los distintos Estados miembros, mientras que el de la Unión no superaba el 1,20%. Estas cifras muestran un peso muy escaso en el conjunto de la actividad económica de la Unión Europea, lo cual es contrario a los amplios programas de gastos que presenta la UE. No obstante, el régimen comunitario está estableciendo un área de integración cada vez más amplio, con independencia de la cuantía de las dotaciones financieras puestas a disposición de los distintos medios de acción comunitarios.

Refiriéndonos a la evolución del presupuesto y a su impacto sobre la construcción europea, es observable que el presupuesto comunitario refleja el carácter incompleto y evolutivo de la misma. Ya en los tratados constitutivos,

¹⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010). Disponible en: Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (boe.es).

¹¹ Esto se debe a que las cuentas deben estar equilibradas por lo que no puede llevarse a cabo una política fiscal de carácter compensatorio.

¹² Bustos Gisbert, A. (2017). “Curso básico de hacienda pública” (4ª ED). Aranzadi, Madrid.

Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1957, se definían los instrumentos presupuestarios que estarían en vigor hasta 1970. Al inicio de la década de los setenta el presupuesto no alcanzaba ni el 0,5% del PIB de sus Estados miembros y representaba el 1,2% del total de los presupuestos nacionales¹³. En esta misma década se firmó el tratado sobre cuestiones financieras y se instauró el sistema de recursos propios (decisión del Consejo 70/243/CECA, CEE, Euratom¹⁴). Con esta decisión del consejo del 21 de abril de 1970 se pretendía avanzar de forma progresiva hacia un sistema de recursos propios, sustituyendo el sistema utilizado hasta ahora que consistía en que los ingresos de la Comunidad Económica Europea (de ahora en adelante, CEE) emanaban de aportaciones directas de los Estados miembros. Por ello, el objetivo de la constitución de un sistema de recursos propios les permitía disponer de una fuente de ingresos de titularidad ajena a los Estados miembros, aun teniendo su origen en ellos. Es decir, se pretendía que a partir de 1975 el presupuesto se financiase íntegramente a través del sistema de recursos propios, es decir consiguiese la autonomía financiera. Cabe señalar que el primer presupuesto que se pudo financiar íntegramente a través de recursos propios fue el presupuesto del año 80. De acuerdo con el artículo 311, apartado 2, del TFUE¹⁵: "El presupuesto se financiará íntegramente con cargo a los recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos". El objetivo era garantizar la independencia financiera de las Comunidades con respecto a los Estados miembros y por ello se pasa de un sistema de contribuciones nacionales a los recursos propios que analizaremos en el segundo capítulo.

Entre otras características que presenta el presupuesto general de la UE podemos destacar la aplicación del principio de equilibrio presupuestario (que explicaremos en el apartado siguiente) y del principio de competencia que pone

¹³ En 2020 el 1,17% PIB comunitario y gasto de unos 285 euros por habitante- 150. 000 millones de euros. Ver Gamazo Chillón, J.C (2020). "Notas para el Estudio del Curso de Política Fiscal de la UE". Universidad de Valladolid, Valladolid.

¹⁴ Consejo Europeo (1970). "Decisión del Consejo 70/243/CECA, CEE, Euratom, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades". Disponible en: EUR-Lex - 31970D0243 - ES - EUR-Lex (europa.eu)

¹⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010). Op.Cit.

de relieve la particular estructura institucional de la UE: la autoridad presupuestaria corresponde al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo.

Además, se trata de un presupuesto fundamentalmente operativo, el cual establece las prioridades financieras de la acción política de la Unión.

En la misma línea, cabe destacar que se trata de un presupuesto de gastos y esencialmente de inversión. La primera de ellos supone que los ingresos se fijan una vez se han determinado los gastos mientras que el hecho de que sea un presupuesto de inversión supone que el presupuesto comunitario pone en común recursos de los países de la UE para generar economías de escala.

Especialmente significativo resultó también que, en 1970, el antiguo presupuesto de investigación e inversión de la CEEA se integró en el presupuesto general. En lo que respecta al presupuesto operativo de la CECA, coexistió con el presupuesto general de la UE hasta 2002, momento en el que desaparece la CECA¹⁶.

2.3.3 Principios presupuestarios

Los principales principios clásicos del derecho de las finanzas públicas (unidad, universalidad, anualidad, especificación y equilibrio presupuestario) son aplicables al presupuesto de la Unión. Están consagrados en el TFUE (artículos 310 y siguientes¹⁷) o, en algunos casos, sólo en el Reglamento Financiero¹⁸.

- 1) El principio de unidad

¹⁶ Edo Hernández, V. y Pablos Escobar, L. (2004). "Actividad financiera en los presupuestos de la unión europea: 50 años de instituciones comunitarias". Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/7861/1/0418.pdf>

¹⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010). Op.Cit.

¹⁸ Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2018). "Reglamento (UE, EURATOM) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018", título II.

El presupuesto de la UE se define como "el acto que, para cada ejercicio, prevé y autoriza el conjunto de los ingresos y gastos previstos de la Unión Europea". El principio de unidad, establecido en el artículo 310 del TFUE, significa que todos los gastos e ingresos están contenidos en un único documento.

No obstante, ciertas actividades se financian con fondos extrapresupuestarios, por ejemplo, aquellas cuya fuente de financiación son los recursos del BEI.

2) El principio de anualidad

Este principio implica que las estimaciones de gastos e ingresos deben realizarse para cada ejercicio, es decir, para un periodo que coincida con el año natural. Según el artículo 313 del TFUE, "el ejercicio comenzará el 1 de enero y terminará el 31 de diciembre". Esta norma no impide que los créditos sean prorrogados de un año a otro.

3) El principio de equilibrio

El artículo 310, apartado 1, del TFUE exige el equilibrio de los ingresos y los gastos del presupuesto. Conforme a este principio, en un ejercicio, las previsiones de ingresos tienen que ser iguales a los créditos de pago. Esto implica que, en principio, la Unión no puede pedir un préstamo para cubrir un posible déficit presupuestario ya que no sería compatible con el sistema de recursos propios. Ahora bien, por razones técnicas, hay excepciones a esta última regla. Existe la posibilidad de que existan discrepancias entre gastos e ingresos, originadas por diferencias producidas entre la fase de previsión y autorización y la fase de ejecución. Para corregir estas divergencias se realiza un presupuesto rectificativo o suplementario (dependiendo de si se trata de diferencias que causen superávit o déficit) de manera que se traslada al ejercicio siguiente el resultado como ingreso o como gasto¹⁹.

4) El principio de la unidad de cuenta

¹⁹ Gamazo Chillón, J.C (2020). Op.Cit.

El euro es la unidad de cuenta del presupuesto comunitario desde 1999. El Reglamento financiero dispone en su artículo 320 que el presupuesto se establecerá, ejecutará y presentará en euros²⁰.

5) El principio de universalidad

Este principio se recoge en el Reglamento Financiero: todos los ingresos se utilizan para financiar todos los gastos. En la práctica, esto supone que los ingresos no pueden asignarse a partidas específicas de gastos. Este es un principio muy importante en lo que respecta a la solidaridad entre los Estados miembros. Algunos Estados miembros pagan más de lo que reciben y viceversa. Este principio implica la no afectación y la no compensación de ingresos y gastos. A pesar de que se ha afianzado con la implantación del sistema de recursos propios, hay muchas excepciones a este principio.

Obsérvese que el producto de los empréstitos destinados a la financiación de los programas europeos tendrá la consideración de "ingresos afectados externos" en el sentido del artículo 21 del Reglamento financiero aplicable al presupuesto de la Unión Europea. Esto quiere decir que se trata de ingresos que, como excepción al principio de universalidad, se utilizan para fines específicos al margen de los créditos autorizados en el marco del procedimiento presupuestario anual. La más reciente es el programa *Next Generation EU*. La crisis generada por la pandemia Covid-19 ha supuesto la necesidad de establecer un fondo europeo de recuperación. La utilización de esta disposición permite situar los 390.000 millones de euros previstos en forma de subvenciones fuera del equilibrio presupuestario.

Uno de los inconvenientes que, según la corriente euroescéptica, presenta la UE en muchos Estados miembros es que el tratamiento que la UE hace a cada país va a depender de su tamaño y peso específico en ella²¹. Este debate entre

²⁰ Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2018). Op.Cit.

²¹ Learn Europe (2005). "Argumentos contra la adhesión a la UE". Disponible en: Learn Europe : Argumentos contra la adhesión a la UE

lo que los diferentes países aportan y lo que reciben del presupuesto no ha concluido en ningún momento, siendo los fondos *Next Generation EU* objeto de controversia en el seno de diversos Estados miembros.

Sin embargo, una de las finalidades del presupuesto es precisamente lo que se debate: cumplir con tareas redistributivas que alcancen una mayor equidad entre los países miembros. Igualmente, el hecho de que la mayoría de las ventajas e inconvenientes de la integración europea se trasmitan por el normal funcionamiento de la economía de la UE y no tanto por el presupuesto de la Unión dado su relativo tamaño, normalmente beneficia en mayor medida a las economías más dinámicas y desarrolladas de la Unión. Finalmente, como expresan ciertos autores²² “los déficits o superávits en las relaciones financieras de los países miembros con la UE no ofrecen una información directamente comparable entre sí. Surgen de la mecánica de aplicación decidida para los instrumentos de ingresos y gastos, y adoptan un mayor o menor valor absoluto en función del propio tamaño de la economía de cada país y de su riqueza relativa. Así un país grande y rico puede tener un gran déficit absoluto en el presupuesto común, aunque en términos relativos contribuya menos que otro Estado miembro con menor déficit presupuestario y menor nivel de prosperidad. Incluso, el país más superavitario puede recibir del presupuesto menos financiación relativa que otros Estados en menor situación de privilegio aparente. Alemania y España son ejemplos, respectivamente, de esas situaciones”.

6) El principio de especialidad

En virtud del artículo 316 del TFUE, los créditos se destinan a capítulos específicos que agrupan los gastos según su naturaleza o finalidad. Por lo tanto, la autorización presupuestaria no se da de forma global, sino específicamente para determinadas partidas de gasto. Así, los gastos del

PwC (2021). “La brújula de los fondos europeos”. Disponible en: La brújula de los fondos europeos: el fantasma del bloqueo - Ideas PwC

²² Nieto Solís, J. A. (2001): “La Unión Europea: una nueva etapa en la integración económica”. Edición Pirámide, Madrid.

Parlamento Europeo (de ahora en adelante, PE), la Comisión, el Consejo y el Tribunal de Justicia Europeo (de ahora en adelante, TJUE) se tratan en partes separadas del presupuesto. Este principio pretende facilitar el debate presupuestario y la adopción del presupuesto, así como mejorar su transparencia.

7) El principio de la buena gestión financiera

El apartado 5 del artículo 310 del TFUE señala que: "El presupuesto se ejecutará de acuerdo con el principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros y la Unión cooperarán para que los créditos consignados en el presupuesto se utilicen de acuerdo con este principio". Los créditos se utilizarán de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Este principio va acompañado del compromiso de los Estados miembros y de la Unión de luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión.

8) El principio de transparencia

El Reglamento Financiero establece que: "El presupuesto se elaborará, ejecutará y contabilizará respetando el principio de transparencia". Según este principio, el presupuesto y los presupuestos rectificativos deben publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (De ahora en adelante, DOUE).

2.3.4 Fases del procedimiento presupuestario

El artículo 314 TFUE pone de relieve que el procedimiento presupuestario gira en torno a dos autoridades: el Consejo y el Parlamento Europeo. Ambas instituciones acuerdan el presupuesto anual de la UE, mientras que la Comisión lo prepara y ejecuta.

Previamente, existía una diferencia entre gastos obligatorios y no obligatorios. Ésta era esencialmente una diferencia de evidente significado político, que

mostraba la pugna política entre el Parlamento y el Consejo Europeo. En este contexto, el Consejo tenía la competencia sobre los gastos obligatorios, que eran aquellos que constituían una obligación jurídica derivada de los Tratados o de actos adoptados en virtud de aquellos, lo que se conoce como gastos obligatorios. Por otra parte, el Parlamento Europeo tenía la competencia sobre los no obligatorios, que eran todos los demás. Esta diferencia desapareció en 2008.

El artículo precitado del TFUE establece un procedimiento especial para la adopción del presupuesto. Adicionalmente se aplica el Reglamento Financiero de 18 de julio de 2018 citado anteriormente²³.

El Tratado de Lisboa simplificó el procedimiento presupuestario de la Unión. Únicamente hay una lectura en cada institución del proyecto de presupuesto presentado por la Comisión y las fases son las siguientes:

1. ELABORACIÓN: en primer lugar, todas las instituciones de la Unión elaboran sus previsiones de gastos que deben presentar antes del 1 de julio. A continuación, la Comisión presenta una propuesta con el proyecto de presupuesto y lo envía al Consejo antes del 1 de septiembre del año que precede a su ejecución.

Una vez recibida la propuesta de la Comisión, el Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto y lo remite al Parlamento antes del 1 de octubre, exponiendo las razones que le han llevado a adoptar su posición.

2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN: El Parlamento tiene 42 días para pronunciarse sobre la posición del Consejo. Dentro de este período, puede:

- Aprobar la posición del Consejo o no tomar ninguna decisión, en cuyo caso el presupuesto se considera definitivamente adoptado.
- Adoptar enmiendas por mayoría de sus miembros, en cuyo caso el proyecto de enmienda se transmite al Consejo y a la Comisión. En este caso, el

²³ Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2018). Op. Cit.

presidente del Parlamento Europeo, de acuerdo con el presidente del Consejo, convocará de manera inmediata al Comité de Conciliación. Ahora bien, si en el plazo de 10 días el Consejo aceptará sus enmiendas, el Comité de Conciliación no se reunirá.

El Comité de Conciliación se encarga de llegar a un acuerdo sobre un texto conjunto en los 21 días siguientes a su convocatoria, sobre la base de un texto conjunto que contenga las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. Este comité se compone de un número igual de miembros de cada institución. Puede adoptar una decisión por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o de sus representantes y por mayoría de los representantes del Parlamento Europeo.

- Si el Comité de Conciliación no llega a un acuerdo sobre un texto conjunto en un plazo de 21 días, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto.
- Si, dentro de estos plazos, el Comité de Conciliación acuerda un texto conjunto, el Parlamento Europeo (por mayoría absoluta) y el Consejo disponen de 14 días a partir de la fecha de este acuerdo para aprobar el texto conjunto. Se distinguen varias situaciones que sitúan al Parlamento Europeo en una posición de supremacía:
 - Si ambos lo aprueban (o sólo uno, pero el otro no actúa, o ninguno actúa), el presupuesto queda aprobado.
 - Si ambos rechazan (o sólo uno, pero el otro no actúa), la Comisión presenta un nuevo proyecto de presupuesto.
 - Si el PE, por mayoría simple, rechaza el proyecto común mientras el Consejo lo aprueba, la Comisión presenta un nuevo proyecto. No hay adopción sin el PE.
 - Si el PE aprueba y el Consejo rechaza, el PE puede tomar una decisión final adoptando todas o parte de las enmiendas que aprobó en primera lectura. Esta decisión debe ser tomada por mayoría de sus miembros y tres quintos de los votos emitidos. El PE puede adoptar el proyecto de presupuesto conjunto a pesar del rechazo del Consejo.

Una vez finalizado el procedimiento, el presidente del Parlamento Europeo declara que el presupuesto ha sido aprobado definitivamente. El apartado 9 del artículo 314 TFUE señala que el presupuesto no entra en vigor hasta que no es firmado por él.

En caso de bloqueo, surge el sistema de "doceavas partes provisionales" dispuesto por el artículo 315 del TFUE. Este sistema implica que, si al comienzo del ejercicio no se ha aprobado el presupuesto, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos, hasta una doceava parte de los créditos asignados al capítulo en cuestión en el presupuesto del ejercicio anterior o en el proyecto de presupuesto propuesto por la Comisión, si éste es menor. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar gastos que excedan de la doceava parte, siempre que se respeten las restantes condiciones establecidas en el párrafo primero, de conformidad con el reglamento adoptado en virtud del artículo 322.

Asimismo, el artículo 41 del Reglamento Financiero dispone que la Comisión tiene la potestad para presentar proyectos de presupuesto rectificativo en caso de encontrarse con circunstancias excepcionales que hayan sido inevitables e imprevisibles. Estos proyectos pueden modificar el presupuesto que se ha adoptado en el ejercicio en curso, ahora bien, siguiendo las mismas reglas que el presupuesto general.

3. EJECUCIÓN: El artículo 317 del TFUE: "la Comisión ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros (...) bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos, respetando el principio de buena gestión financiera". Conforme a esto, la Comisión ejecuta el presupuesto comunitario a través de cuatro vías:

- a) Gestión centralizada: significa que la Comisión ejecuta el presupuesto directamente o a través de gestores externos, normalmente agencias de terceros (ejecutivas, descentralizadas o nacionales).
- b) Gestión compartida: implica que las tareas de ejecución del presupuesto son delegadas por la Comisión a los Estados miembros y terceros.

Una de las características del presupuesto comunitario es que la práctica totalidad de los ingresos y gastos son gestionados por terceros distintos de la Comisión (en la práctica cerca del 76 por ciento del presupuesto se ejecuta a través de esta vía²⁴).

Esta ejecución presupuestaria representa la consecuencia directa de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, explicado anteriormente.

- c) Gestión conjunta con organizaciones internacionales: en el caso de la gestión descentralizada, algunas tareas de ejecución son confiadas por la Comisión a organizaciones internacionales.
- d) Gestión descentralizada en terceros países: este tipo de gestión solo tiene lugar en el caso de que la Comisión tenga garantías de que los terceros países que van a realizar las tareas descentralizadas cumplirán los principios de buena gestión financiera.

Cabe destacar que la Comisión sólo ejecuta, en un sistema de gestión centralizada, sus propios ingresos y gastos administrativos, algunos gastos en el ámbito de la investigación y determinadas acciones exteriores. Todos los créditos restantes (más del 80%²⁵) se desembolsan en régimen de "gestión compartida" con los Estados miembros (recursos propios, Agricultura y Cohesión Económica y Social), o en "gestión descentralizada" con terceros países (ayudas de preadhesión), o se desembolsan conjuntamente con organizaciones internacionales (ayuda humanitaria).

4. CONTROL: en los casos de gestión compartida los Estados miembros tienen establecidos en sus territorios controles sobre la gestión de los fondos europeos. A mayores, en el seno de la UE se realiza un control de la ejecución del gasto. La Comisión cada año presenta al PE y al Consejo las cuentas del ejercicio anterior, además de una ficha financiera que describe el activo y el pasivo de la Unión y un informe de evaluación de las finanzas de la Unión

²⁴ Gamazo Chillón, J.C (2020). Op.Cit.

²⁵ Cipriani, G. (2006). "The Responsibility for Implementing the Community Budget. Centre for European Policy Studies". Disponible en: http://aei.pitt.edu/6718/1/1353_247.pdf

sobre la base de las indicaciones del Parlamento Europeo y del Consejo (artículo 318 del TFUE).

El Consejo y el PE examinan los tres documentos presentados por la Comisión, así como el informe anual del Tribunal de Cuentas (u otros documentos). El PE puede pedir que se escuche a la Comisión sobre la ejecución del gasto. Cada año, el PE aprueba la gestión de la Comisión, por recomendación del Consejo de la Unión Europea, en la ejecución del presupuesto general, cerrando así el presupuesto. Éste comprueba si el presupuesto votado por el Parlamento se ha ejecutado, si hay deficiencias que ya han sido criticadas por el Tribunal de Cuentas o si la gestión de la Comisión muestra falta de iniciativa frente al Consejo Europeo y los Estados miembros.

Si considera que si la gestión de la Comisión es correcta, el Parlamento le concede la aprobación de la gestión. Generalmente, esta aprobación contiene observaciones y recomendaciones para mejorar la ejecución del futuro presupuesto.

El Parlamento también puede rechazar la aprobación de la gestión de la Comisión. Aunque no estén previstos en el Tratado ni en el Reglamento Financiero, el principio y el procedimiento de denegación están contemplados en el Reglamento del Parlamento Europeo. Esta negativa, que se considera un rechazo político de la Comisión, es excepcional. Se ha utilizado en dos ocasiones (en 1984 para el ejercicio de 1982 y en 1998 para el ejercicio de 1996)²⁶.

Para respaldar su decisión, el Parlamento Europeo examina las cuentas, el estado financiero y el análisis de la gestión financiera transmitidos por la Comisión, el informe anual, los informes especiales y la declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas, así como la recomendación del Consejo que precede a la aprobación de la gestión.

²⁶ Anexo V del Reglamento del PE: Artículo 5 § 2: Cuando una propuesta de denegación de la aprobación de la gestión obtenga la mayoría, se presentará una propuesta formal de cierre de las cuentas del ejercicio en cuestión en un período parcial de sesiones posterior en el que se invitará a la Comisión a hacer una declaración.

Resumiendo, el Reglamento Financiero establece las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto y las responsabilidades resultantes (apartado 2 del artículo 317). Por lo tanto, el correcto control y ejecución del presupuesto de la Unión es supervisado por tres organismos, de la siguiente manera:

- i) El Parlamento Europeo recibe las cuentas que le envía la Comisión Europea, junto con un estado financiero, al final de cada ejercicio.
- ii) Las "autoridades nacionales" realizan gran parte del "control inicial de los ingresos y los gastos".
- iii) El Tribunal de Cuentas Europeo examina y certifica el presupuesto europeo a posteriori.

5. EVALUACIÓN: El Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas n°1605/2002 del 25 de junio de 2002 especifica las condiciones de utilización de los fondos comunitarios de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se fijarán objetivos específicos, realizables, pertinentes y con fecha determinada. En el caso de los programas y actividades que supongan un gasto importante, deberán realizarse evaluaciones ex ante y ex post, y los resultados de las evaluaciones deberán difundirse entre las autoridades legislativas y presupuestarias.

2.3.5 Componentes y vertientes del presupuesto

Por lo que respecta a las componentes y vertientes del presupuesto, el presupuesto presenta un documento que se estructura en diez secciones. Cada una de estas secciones corresponde a una de las instituciones básicas de la Unión.

I. Parlamento Europeo

- II. Consejo
- III. Comisión
- IV. Tribunal de Justicia
- V. Tribunal de Cuentas
- VI. Comité Económico y Social Europeo
- VII. Comité de las Regiones
- VIII. Defensor del pueblo
- IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos
- X. Servicio Europeo de Acción Exterior

Antes de cada una de ellas, aparece un estado General de Ingresos. En este apartado se recoge la financiación del presupuesto general, el estado general de ingresos por línea presupuestaria, la plantilla de personal y el patrimonio inmobiliario. Posteriormente, cada una de las secciones se divide en estado de ingresos, estado de gastos y un último apartado de personal, que se dedica a los trabajadores de cada institución.

Cada una de ellas se divide en líneas presupuestarias (títulos, capítulos, artículos y partidas) según su naturaleza y destino. En el caso de la sección dedicada a la Comisión, cada título hace referencia a una política comunitaria y cada capítulo a una actividad. En el resto de las instituciones los gastos se refieren de manera exclusiva a gastos operativos o de funcionamiento.

A su vez, cabe destacar que la amplia mayoría de los recursos previstos en el presupuesto comunitario se destinan a la financiación de determinadas actividades dentro de una política. De esta manera se ofrece una mayor transparencia a la hora de entender la conexión entre los objetivos que se pretenden conseguir y los recursos que han sido destinados para alcanzarlos.

2.3.5.1 *Los gastos del presupuesto general: el marco financiero plurianual.*

El presupuesto de la UE a largo plazo, también denominado Marco Financiero Plurianual, proporciona un marco estable para la ejecución de los presupuestos anuales de la UE. Traduce las prioridades políticas de la Unión en términos financieros para un período de varios años y establece importes máximos anuales, denominados techos, para el gasto de la UE en su conjunto y para las principales categorías de gasto, denominados rúbricas. Se encuentra previsto en el artículo 312 TFUE.

El presupuesto de la UE a largo plazo proporciona un marco para la programación financiera y la disciplina presupuestaria, ya que garantiza que el gasto de la UE sea predecible y se mantenga en el tiempo. Permite a la Unión marcar los límites máximos de Créditos de Compromiso para las grandes rúbricas de gasto de la Unión y un límite máximo de Créditos de Pago para la totalidad del gasto²⁷. De la misma forma, prevé un límite máximo para los ingresos por recursos propios que pueden asignarse al presupuesto (expresado en Renta Nacional Bruta, RNB).

Por ello, los compromisos y los pagos de un año determinado deben respetar los límites máximos de ese año establecidos en el MFP. Al mismo tiempo, da seguridad a los beneficiarios de los fondos de la UE, como es el caso de las pequeñas y medianas empresas, las regiones en fase de recuperación, los estudiantes, los investigadores, los agricultores o las organizaciones de la sociedad civil, así como a las autoridades nacionales, regionales y locales. Igualmente prevé algunos instrumentos especiales que proporcionan cierta flexibilidad y permiten, en caso necesario, responder a necesidades presupuestarias imprevistas.

²⁷ Cabe señalar que el presupuesto comunitario presenta dos columnas claramente diferenciadas, una para los créditos de compromiso y otra para los créditos de pago de cada ejercicio. La diferencia entre ellos es que los créditos de compromiso hacen referencia al volumen máximo de obligaciones financieras que se pueden asumir en el ejercicio presupuestario correspondiente y los créditos de pago se refieren a los pagos a realizar que pueden corresponder a compromisos contraídos en el ejercicio vigente o en anteriores.

En lo que respecta a su evolución, el Marco Financiero Plurianual tiene su origen en la década de los ochenta, momento en el cual surgieron desajustes macroeconómicos, lo que avivó tensiones en el seno de la UE. Por ello, el primer Acuerdo Interinstitucional²⁸ se firmó en 1988 para el periodo que comprendía de ese momento a 1992. Se le denominó Paquete Delors I. No obstante, el Tratado de Lisboa modificó el régimen previsto para el MFP. Los Acuerdos Interinstitucionales pasaron a ser actos vinculantes jurídicamente y no sólo se les permitió fijar límites máximos anuales de créditos para lograr los compromisos y pagos que contraiga la Unión, sino también se abrió la puerta a incluir otras disposiciones que facilitasen el buen desarrollo del procedimiento presupuestario actual.

Respecto a la aprobación del marco financiero plurianual, cabe destacar la importancia del Consejo, quien previa propuesta de la Comisión, será quien lo acuerde por Unanimidad.

El actual MFP 2021-2027 fue propuesto por el Parlamento Europeo y los Estados miembros el 2 de mayo de 2018. Se trata de un presupuesto a largo plazo pragmático y moderno y está dotado de 2.018 millones de euros. Se trata en realidad de un presupuesto global que integra el marco financiero plurianual (1.211 millones de euros), al que se añade un esfuerzo extraordinario de recuperación "Next Generation EU" (807 millones de euros), destinado a ayudar a la UE a reconstruirse tras la pandemia de Covid-19 y a apoyar las inversiones en las transiciones verde y digital. Según el programa presentado por la Comisión presidida por Van der Leyden: "El carácter excepcional de la situación económica y social debida a la crisis Covid-19 requiere medidas excepcionales para apoyar la recuperación y la resistencia de las economías de los Estados miembros".

Tabla 1. Marco Financiero Plurianual 2021-2027

²⁸ Un Acuerdo Interinstitucional es aquel que se pacta entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, y que condiciona las decisiones que pueden adoptarse a lo largo del proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de cada ejercicio.

Rúbrica	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
CRÉDITOS DE COMPROMISO								
1. Mercado único, innovación y economía digital	20.919	21.288	21.125	20.984	21.272	21.847	22.077	149.512
2. Cohesión, resiliencia y valores	52.786	55.314	57.627	60.761	63.387	66.536	70.283	426.694
2a. Cohesión económica, social y territorial	48.191	49.739	51.333	53.077	54.873	56.725	58.639	371.577
2b. Resiliencia y valores	4.595	5.575	6.294	7.684	8.514	9.811	11.644	54.117
3. Recursos naturales y medio ambiente	58.624	56.519	56.849	57.003	57.112	57.332	57.557	400.996
Parte correspondiente a los gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	40.925	41.257	41.518	41.649	41.782	41.913	42.047	291.091
4. Migración y gestión de las fronteras	2.467	3.043	3.494	3.697	4.128	4.315	4.465	25.699
5. Seguridad y defensa	1.805	1.868	1.918	1.976	2.215	2.435	2.705	14.922
6. Vecindad y resto del mundo	16.247	16.802	16.329	15.830	15.304	14.754	15.331	110.597
7. Administración pública europea	10.635	11.058	11.419	11.773	12.124	12.506	12.959	82.474
Parte correspondiente a los gastos administrativos de las instituciones	8.216	8.528	8.772	9.006	9.219	9.464	9.786	62.991
TOTAL COMPROMISOS	163.483,00	165.892	168.761	172.024	175.632	179.725	185.337	1.210.894
TOTAL PAGOS	166.140	167.585	165.542	168.853	172.230	175.674	179.187	1.195.211

*En millones de euros a precios corrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Diario Oficial de la Unión Europea (2021).

Tabla 2. Gastos de la Unión Europea para 2021-2027

Rúbrica	Marco Financiero Plurianual	Next Generation EU	TOTAL
Mercado único, innovación y economía digital	149.5	11.5	161
Cohesión, resiliencia y valores	426.7	776.5	1.203
Recursos naturales y medio ambiente	401	18.9	419,90
Migración y gestión de las fronteras	25.7		25.7
Seguridad y defensa	14.9		14.9
Vecindad y resto del mundo	110.6		110.6
Administración pública europea	82.5		82.5
TOTAL	1.211	807	2.018

*Medido en millones de euros a precios corrientes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Diario Oficial de la Unión Europea (2021).

2.3.5.2 Situación actual y perspectivas: el presupuesto para 2021

En este apartado acudimos al presupuesto general aprobado para el ejercicio corriente con el fin de disponer de la información más reciente sobre el importe y el destino de los gastos de la UE.

El Presupuesto General de la UE para el ejercicio 2021 (PUE 2021) presenta gran relevancia por diversos factores. En primer lugar, se trata del primer presupuesto elaborado tras la finalización del periodo de transición y, por tanto, la salida efectiva del Reino Unido. Asimismo, es el primer presupuesto del

marco plurianual MFP 2021-2027, que como hemos explicado anteriormente tiene como principal objetivo la recuperación económica de la Unión tras la crisis sufrida a causa de la pandemia originada por el Covid-19.

Este presupuesto, junto con el programa de recuperación para Europa, pretende gestionar de manera inmediata los daños económicos y sociales ocasionados por la crisis generada por el coronavirus, así como impulsar la recuperación y protección del empleo e impulsar la transición ecológica y digital. Para lograr la modernización de la Unión en este sentido y superar todos los retos expuestos, se ha previsto la movilización de cuantiosas inversiones para el ejercicio económico 2021.

En lo que concierne al estudio de los gastos destinados a cada rúbrica en el PUE 2021 tenemos la ocasión de destacar los siguientes:

La primera rúbrica está destinada a financiar programas como el Mecanismo Conectar Europa, el Programa de Investigación e Innovación Horizonte Europa o el Programa digital europeo. Se denomina: Mercado único, innovación y economía digital.

La segunda se divide en dos subrúbricas. La primera que se refiere a la Cohesión económica, social y territorial, que se mantiene como pilar de la actividad europea. En segundo lugar, aparece aquella destinada a alcanzar una economía europea más resiliente.

En tercer lugar, hay una parte consignada al apoyo a los fondos agrícolas, pesqueros y medioambientales en línea con el objetivo de lograr la transición ecológica europea en el marco del Pacto Verde Europeo (Recursos naturales y medioambiente).

La cuarta rúbrica hace referencia a diversos grupos de políticas que tienen el fin común de establecer un espacio de libertad, justicia y seguridad sin fronteras interiores, así como la mejora de la política de migración y asilo. Es decir, de afianzar el concepto de ciudadanía europea.

Al hilo de la anterior, la quinta se destina a la Seguridad y Defensa, contribuyendo así a lograr una cooperación policial y la cooperación de las diversas políticas de defensa de todos los países que forman parte de la Unión.

La antepenúltima rúbrica (Vecindad y resto del mundo) se refiere a la promoción de la estabilidad, seguridad y prosperidad en los países vecinos, contribuyendo al desarrollo sostenible y asegurando su posición como potencia mundial, de manera estratégica y civil.

Para terminar, la rúbrica séptima trata los gastos que tengan lugar en la administración de todas las instituciones europeas, así como el gasto en pensiones y Escuelas Europeas, lo que supone mantener cifras similares a las del año anterior.

Es evidente que estos gastos tienen como contrapartida una fuerte necesidad de financiación. Siguiendo el principio de equilibrio presupuestario, la Unión debe prever ingresos suficientes para cubrir todos los gastos previstos.

Tabla 3. Gastos de la Unión Europea para 2021

Rúbrica	2021
Mercado único, innovación y economía digital	17.192
Cohesión, resiliencia y valores	66.154
Recursos naturales y medio ambiente	56.804
Migración y gestión de las fronteras	2.686
Seguridad y defensa	671
Vecindad y resto del mundo	10.811
Administración pública europea	10.450
Instrumentos especiales	1.293
TOTAL COMPROMISOS	166.061

*Medido en millones de euros a precios corrientes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Diario Oficial de la Unión Europea (2021).

2.3.5.3 Ingresos

Hasta 2020, el presupuesto se financiaba con tres tipos de recursos propios (tema sobre el que versará el capítulo II en su totalidad) y otros recursos menores (equivalentes al 1% de los ingresos). Entre éstos últimos se encuentran: los impuestos pagados por el personal de la UE sobre sus salarios, las contribuciones de terceros países a determinados programas de la Unión y las multas impuestas a las empresas que infringen las normas de competencia u otras leyes, entre otros.

La financiación del Presupuesto de la Unión Europea para 2021 se articula conforme a la Decisión del Consejo de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. La tabla siguiente detalla la financiación del Proyecto de Presupuesto de la UE para 2021:

Tabla 4. Ingresos de la Unión Europea.

	Presupuesto 2021	Presupuesto Final 2020	Variación
Ingresos de aduanas y cotización del azúcar	17.605.700.000	18.507.300.000	-4,87%
Recurso propio IVA	17.967.491.250	17.344.303.050	3,59%
Recurso propio RNB	121.294.236.492	123.980.214.681	-2,17%
Ingresos diversos	9.193.040.514	4.276.224.016	114,98%
Excedentes de ejercicios anteriores			
TOTAL	166.060.468.256	164.108.041.747	1,19%

*Medido a precios corrientes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Diario Oficial de la Unión Europea (2021).

3. CAPÍTULO II: EL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS

3.1 NATURALEZA

El presupuesto europeo se financia prácticamente en su totalidad mediante recursos propios (un 98% según datos ofrecidos por el Parlamento Europeo). Los ingresos anuales deben cubrir por completo los gastos anuales. El artículo 311 TFUE dispone que el presupuesto de la Unión debe ser financiado íntegramente con este tipo de recursos. Cualquier decisión sobre nuevos recursos propios debe ajustarse al sistema de recursos propios del artículo precitado, que establece el procedimiento para aplicar y modificar la forma actual de los recursos propios. La decisión sobre los cambios en el sistema de recursos propios existente no sólo requiere el apoyo unánime del Consejo tras consultar al Parlamento Europeo, sino también la aprobación de los parlamentos nacionales de acuerdo con sus requisitos constitucionales.

En lo que respecta a los tipos de recursos propios a los que vamos a referirnos, su concepto está indiscutiblemente ligado al término de autonomía financiera, por lo que son de carácter fiscal. Esta naturaleza fiscal implica que existe una relación entre la Unión y la fuente de la renta (ya sea persona física o jurídica) que no depende de las decisiones que tomen las autoridades presupuestarias nacionales. En esta línea, ciertos autores²⁹ consideran que el concepto recurso propio señala la voluntad de independencia fiscal de la Unión respecto a sus Estados miembros. Son recursos que confieren a las instituciones de la UE unos ingresos de pleno derecho, es decir, que corresponden a la UE desde el principio y por ello no deberían ser incluidos en los presupuestos de los Estados miembros ni considerarse como gastos, ya que el estado sólo los recauda y repercute. No obstante, en varios Estados miembros, como es el caso de Italia, los recursos propios aparecen en su presupuesto dentro de la partida dedicada al gasto. Otro ejemplo particular es el de Francia que incluye los recursos propios de la UE en la columna de ingresos de su presupuesto para luego deducirlos una vez se destinan a la UE.

²⁹ Gamazo Chillón, J.C (2020). Op.Cit.

Además, estos recursos se dividen en dos categorías: los recursos propios tradicionales y los llamados otros recursos propios. La UE tiene un verdadero poder normativo y fiscal, lo que significa que puede fijar un impuesto concreto. Como consecuencia, los países pierden parte de su soberanía fiscal. En lo que respecta a los llamados otros recursos propios son los ingresos más importantes cuantitativamente. Suponen un reparto automático de los recursos presupuestarios nacionales con la UE, siendo esta parte generalmente indexada a indicadores macroeconómicos.

3.2 ORIGEN Y EVOLUCION

3.2.1 Origen

El origen del sistema de recursos propios puede ubicarse en las exacciones de la CECA. El tratado de 1951 (Tratado de París) permitía en su artículo 49 que la Comisión, a través de exacciones sobre la producción del carbón y del acero y la contratación de empréstitos, obtuviese los recursos que necesitase para la consecución de sus objetivos, convirtiéndose éstas en el primer recurso propio comunitario. Cabe destacar que la Comisión Europea era la competente para establecer el tipo y la base impositiva. Esta situación cambió en 1957. El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (de ahora en adelante, CEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía Atómica (de ahora en adelante, CEEA o Euratom), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957, preveían un sistema de financiación de las Comunidades mediante contribuciones de los Estados miembros.

Estas contribuciones se determinaban según una clave de reparto basada en la capacidad contributiva de cada Estado miembro (apartado primero del artículo 200 Tratado CEE y apartado primero del artículo 172 del Tratado CEEA).

El Tratado de la CEE en el segundo apartado del artículo 200 preveía otra clase de reparto para los gastos del Fondo Social Europeo. En el EURATOM,

el reparto difería según se tratase del presupuesto operativo o del presupuesto de investigación e inversión (artículo 172 apartado segundo). Así pues, al igual que las organizaciones internacionales, estas dos Comunidades se financiaban con contribuciones nacionales.

Sin embargo, esta situación sólo pretendía ser transitoria, ya que la posibilidad de pasar a un sistema de financiación independiente de los Estados miembros ya estaba prevista en los Tratados de Roma. Los artículos 201 del Tratado CEE y 173 del Tratado CEEA preveían la sustitución de las contribuciones de los Estados miembros por recursos propios.

El artículo precitado iba más allá, ya que preveía la sustitución de las contribuciones nacionales por una categoría específica de ingresos, los ingresos del arancel aduanero común. Además, tras el establecimiento de una política agrícola común, el Consejo decidió, en su Reglamento nº 25 de 4 de abril de 1962, que los ingresos procedentes de exacciones agrícolas se destinarían a la financiación de la política agrícola común. De esta manera, este reglamento instauró en 1962 las exacciones agrícolas como primer recurso propio. Éstas consistían en impuestos que gravaban el comercio de productos agrícolas con Estados no miembros, todo ello en el marco de la política agrícola común. Igualmente se incluían como recursos propios las tasas sobre la producción y el almacenamiento de cotizaciones de producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa. Estas tasas eran internas a la Comunidad, a diferencia de los gravámenes sobre las importaciones agrícolas.

En este momento, la Comisión presentó varias propuestas sucesivas al Consejo. En 1965, se hizo un primer intento de transferir de los Estados miembros a la UE las tasas agrícolas, pero fracasó ante la oposición del gobierno francés. El proceso de integración europea experimentó la crisis de la "silla vacía", que se resolvió casi seis meses después con el famoso "compromiso de Luxemburgo" en enero de 1966.

En lo que respecta al arancel aduanero común, este se introdujo el 1 de julio de 1968 y consistía en gravar las importaciones provenientes de países no miembros. Dichos derechos de aduana se recaudan en las fronteras exteriores. Por lo tanto, en esta fase, podría considerarse que estos dos ingresos suponían un comienzo en la financiación autónoma de la Comunidad.

No fue hasta la Cumbre de La Haya de 1969 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su deseo de sustituir las contribuciones financieras de los Estados miembros por un sistema de recursos propios.

3.2.2 Primera decisión relativa al sistema de recursos propios (1970-1985)

La decisión del Consejo 70/243/CECA³⁰, sobre la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por los recursos propios de las Comunidades fue adoptada el 21 de abril de 1970 por el Consejo Europeo. Establecía la transición de las contribuciones, que son un medio de control de los Estados miembros sobre las políticas emprendidas, por la financiación autónoma mediante recursos propios "tradicionales" (exacciones agrícolas y derechos de aduana) y un recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA).

Además, la Decisión de 21 de abril de 1970 dispuso que, a partir del 1 de enero de 1971, se fuese asignando gradualmente al presupuesto los derechos del arancel aduanero común y otros derechos sobre el comercio con terceros países.

³⁰ Consejo Europeo (1970). "Decisión del Consejo 70/243/CECA, CEE, Euratom, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades". Disponible en: EUR-Lex - 31970D0243 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

En concepto de gastos de recaudación, la Decisión de 1970 en su artículo 201 concedía a los Estados miembros una condonación del 10% del importe de los recursos propios tradicionales recaudados.

Las exacciones agrícolas y los derechos de aduana que surgieron en el periodo anterior conformaban los recursos propios tradicionales. Se les considera recursos propios por su propia naturaleza, ya que son ingresos recaudados en el marco de las políticas comunitarias y no son ingresos de los Estados miembros.

Sin embargo, no fueron suficientes para financiar el presupuesto comunitario, por lo que se recurrió a otro tipo de ingresos. El artículo 4 de la Decisión de 21 de abril de 1970 introdujo un tercer recurso propio a partir del 1 de enero de 1975: los recursos procedentes del IVA.

Este recurso se diferenciaba de los demás en que reflejaba la intensidad del potencial económico de los Estados miembros. Se derivaba de la aplicación de un tipo porcentual uniforme aplicado a la base armonizada del IVA de cada Estado miembro.

El tipo aplicable no podía superar un porcentaje máximo del 1%. Este se fijaba cada año al final del procedimiento presupuestario en función de los gastos que no se hubiesen cubierto por otros recursos propios. El objetivo de este tercer recurso es, por tanto, equilibrar el presupuesto.

A pesar de lo que venimos explicando, el presupuesto no se financió íntegramente con recursos propios hasta el ejercicio de 1980 debido al retraso de algunos Estados miembros a la hora de realizar los ajustes necesarios en su legislación sobre el IVA, que no incorporaron efectivamente este tercer ingreso hasta 1979.

Cabe señalar que las Comunidades disponían de otros recursos. El Tratado de la CEE no preveía inicialmente que la Comunidad pudiera pedir préstamos y empréstitos. Su capacidad se limitaba a los empréstitos para ayudar a los

Estados en dificultades (préstamos a la balanza de pagos). Sin embargo, el artículo 235 del Tratado de la CEE, amplió esta posibilidad para la financiación de proyectos de inversión presentados por la Comunidad.

Este sistema de recursos propios, con un techo máximo del 1% del recurso IVA, duró más de diez años, pero la falta de fondos para hacer frente a los costes de los proyectos ligada a la cuestión de la política agrícola, la adhesión de Grecia en 1981 y la perspectiva de la ampliación a España y Portugal, obligó al Consejo a adaptar el sistema de recursos propios.

3.2.3 Segunda decisión sobre recursos propios (1985-1988)

La decisión del Consejo 85/257/CEE³¹, Euratom, de 7 de mayo de 1985, adoptada tras la Cumbre de Fontainebleau de junio de 1984, no modificaba sustancialmente el sistema de recursos propios.

Con el fin de aumentar los recursos financieros manteniendo las fuentes de ingresos existentes, se elevó el límite máximo del recurso IVA del 1% al 1,4% a partir del 1 de enero de 1986 (apartado 2 del artículo 3).

La principal novedad de esta decisión fue la introducción de un sistema de corrección de los desequilibrios presupuestarios, destinado a establecer un mecanismo estable para la compensación financiera concedida al Reino Unido. Invocando el desequilibrio entre las cargas que soportaba por su pertenencia a la Comunidad y el rendimiento financiero que obtenía de la misma, se concedía al Reino Unido una reducción de sus pagos de ingresos a la Comunidad en materia de IVA. La financiación de esta compensación se repartiría entre los demás Estados miembros en proporción a su participación en los ingresos por IVA, a excepción de Alemania, cuya participación se redujo en un tercio.

³¹ Consejo Europeo (1985). "Decisión del Consejo 85/257/CEE, Euratom, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades". Disponible en: EUR-Lex - 31985D0257 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

A pesar del aumento del límite máximo del IVA a partir del 1 de enero de 1986, el presupuesto comunitario pronto resultó insuficiente para cubrir los gastos, cada vez mayores, asociados al creciente alcance de las actividades comunitarias (consecuencias del Acta Única Europea) y la adhesión de nuevos Estados miembros. Además, los recursos propios tradicionales estaban disminuyendo.

La Comunidad, que cada vez era más autosuficiente en el sector agrícola, estaba reduciendo sus importaciones, lo que significaba que los ingresos procedentes de los impuestos a la importación estaban disminuyendo. Además, la Comunidad concedía una serie de reducciones arancelarias de diversa índole, lo que se traducía en una disminución de los ingresos aduaneros.

Tal y como se indicó en la comunicación de la Comisión de 15 de febrero de 1987, "Lograr el éxito del Acta Única: una nueva frontera para Europa" (paquete Delors I), el régimen vigente ya no funcionaba. La Comunidad debía dotarse de un sistema suficiente de recursos propios que pudiese proporcionar un periodo suficientemente largo de "seguridad presupuestaria".

El aumento del límite del recurso del IVA no proporcionaría por sí solo una solución duradera. Por lo tanto, la Comisión recomendó un cuarto recurso y la introducción de un tope de recursos propios.

El Consejo Europeo de Bruselas que tuvo lugar en febrero de 1988 dio seguimiento a la comunicación de la Comisión y preparó una revisión a fondo del sistema de recursos propios

3.2.4 Tercera decisión sobre recursos propios (1988-1994)

La Decisión del Consejo 88/376/CEE³², de 24 de junio de 1988 estableció un nuevo sistema de financiación del presupuesto comunitario.

Esta decisión creó un cuarto recurso basado en el producto nacional bruto (PNB) de los Estados miembros: el recurso del PNB. Este recurso se obtenía aplicando un tipo que se fija cada año en el marco del procedimiento presupuestario a una base que representa la suma de los PNB de todos los Estados miembros establecida según las normas que se adoptaban mediante una directiva (artículo 2.1.d). Este recurso se creó destinado a equilibrar el presupuesto comunitario, de ahí el término "recurso adicional". La referencia al PNB debía permitir tener en cuenta la prosperidad relativa de los países miembros y, por tanto, el reparto equitativo de la carga de la financiación comunitaria entre ellos.

La misma decisión establecía un tope para el importe total de los recursos propios en porcentaje del PNB. De este modo, introdujo el principio de un límite máximo global del importe total de los recursos propios asignados a la Comunidad. Este límite máximo, fijado en 1988 en el 1,15%, aumentó gradualmente hasta el 1,20% del total del PNB comunitario en 1992. De esta manera, era posible indexar el presupuesto europeo a la evolución de la riqueza económica de la Comunidad.

Los ingresos por IVA, que perdieron su papel de recurso de equilibrio, se adaptaron para tener en cuenta las disparidades entre los Estados miembros debido a su desigual propensión al consumo. El tipo máximo de IVA se mantuvo en el 1,4%, pero la base para tener en cuenta para cada Estado miembro no podía superar el 55% de su PIB. Se trataba del principio de nivelación de la base imponible del IVA.

³² Consejo Europeo (1988). "Decisión del Consejo 88/376/CEE, Euratom, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad". Disponible en: EUR-Lex - 31988D0376 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

El mecanismo de compensación concedido al Reino Unido se modificó ligeramente para tener en cuenta la limitación de la base imponible del IVA y la introducción de ingresos adicionales. A su vez, la decisión hizo permanente la reducción de la parte de Alemania en la financiación de esta compensación e introdujo una reducción temporal para España y Portugal hasta 1991. Asimismo, se asignó al presupuesto comunitario los derechos de aduana recaudados en virtud del Tratado CECA, cuyos productos no estaban cubiertos por el arancel aduanero común.

El calendario del límite global de los recursos propios expiró (1992) y tras el aumento de los gastos comunitarios como consecuencia de la ampliación de las competencias atribuidas al Tratado de la Unión Europea (TUE), la Comisión comenzó a estudiar un nuevo sistema de recursos propios.

En su comunicación de 11 de febrero de 1992, titulada "Del Acta Única a la era post-Maastricht: los medios para satisfacer nuestras ambiciones (paquete Delors II), subrayó el carácter regresivo del recurso IVA, que penalizaba desproporcionadamente a los Estados miembros menos prósperos, ya que solían dedicar una gran proporción de su PNB al consumo. La Comisión presentó al Consejo las correcciones que debían aplicarse para reducir la parte relativa del recurso IVA de los recursos comunitarios y para adecuar los recursos pagados por cada Estado miembro a su capacidad de pago.

Los Jefes de Estado o de Gobierno se reunieron en Edimburgo en diciembre de 1992 para decidir las modificaciones que debían introducirse en el sistema. Además, aunque la Decisión de 1970 preveía un sistema de financiación comunitaria basado en los recursos propios, fue el Tratado de la UE -que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993- el que modificó los artículos 201 del Tratado CEE y 173 del Tratado CEEA, estableciendo así este sistema de financiación autónomo.

Al mismo tiempo, el Tratado de la UE derogó los artículos que establecían una clave de reparto para las contribuciones financieras de los Estados miembros

(artículo 200 del Tratado de la Unión Europea y artículo 172 del Tratado CEEA).

3.2.5 Cuarta decisión sobre recursos propios (1994-2000)

La Decisión del Consejo 94/728/CE³³, de 31 de octubre de 1994, aplicable a partir del 1 de enero de 1995, establecía el nivel de recursos comunitarios para el período 1995-1999 sobre la base de las mismas disposiciones que la Decisión anterior, pero con algunos ajustes.

Para reducir la parte de los ingresos del IVA en la financiación comunitaria y tener así más en cuenta la capacidad de pago de los Estados miembros, esta Decisión preveía una reducción gradual del tipo de referencia del recurso IVA, que se reduce del 1,4% al 1% entre 1995 y 1999.

A partir de 1995, el límite máximo de la base imponible del IVA se fijó en el 50% de su PNB para los Estados miembros cuyo PNB per cápita en 1991 era inferior al 90% de la media comunitaria. Este cambio se extendió gradualmente entre 1995 y 1999 a todos los Estados miembros. Así, los países menos prósperos se beneficiarían más de esta limitación (artículo 2.1.c).

Al mismo tiempo, se elevó el límite máximo del importe total de los recursos propios para aumentar los ingresos comunitarios. Pasa del 1,21% al 1,27% del PNB total de los Estados miembros en el periodo de tiempo precitado (1995-1999).

En su comunicación "Agenda 2000: por una Unión más fuerte y amplia", de 16 de julio de 1997, la Comisión subrayó la necesidad de tener en cuenta las repercusiones financieras de la futura ampliación de la Unión Europea a los

³³ Consejo Europeo (1994). "Decisión del Consejo 94/728/CE, Euratom, de 31 de octubre, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad". Disponible en: EUR-Lex - 31994D0728 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

países de Europa Central y Oriental. Ahora bien, se consideró que el sistema de recursos propios no necesitaba modificarse y podía mantenerse para el periodo 2000-2006.

El sistema de recursos propios fue evaluado por la Comisión en un informe de 7 de octubre de 1998. Señaló que las reformas introducidas por las decisiones sobre recursos propios de 1988 y 1994 llevaban a una reducción de la parte de las contribuciones del IVA en el presupuesto. Por otro lado, la importancia de los recursos propios tradicionales estaba disminuyendo como consecuencia de la liberalización del comercio. Como resultado, la proporción de recursos del PNB en el presupuesto aumentó considerablemente.

El informe evaluaba el funcionamiento del sistema de financiación según cinco criterios: adecuación, equidad, autonomía financiera, transparencia-sostenibilidad y eficiencia. A partir de este análisis, el informe presentó opciones de reforma para simplificar el sistema, mejorar su rentabilidad y transparencia, y aumentar la autonomía financiera de la Unión. Además, también contenía propuestas para la introducción de nuevos recursos propios.

Sobre la base de este informe, el Consejo Europeo de Berlín que tuvo lugar en marzo de 1999 decidió los ajustes que debían introducirse en el sistema de financiación de la Unión.

Sobre la base de este informe, el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 decidió los ajustes que debían realizarse en el sistema de financiación de la Unión, pero se abstuvo de introducir nuevos recursos propios.

3.2.6 Quinta decisión de recursos propios (2000-2007)

La decisión del Consejo 2000/597/CE³⁴, EURATOM, de 29 de septiembre de 2000, que entró en vigor el 1 de enero de 2002, respondió a los deseos expresados por el Consejo Europeo de Berlín.

Para mantener el proceso de consideración de la capacidad de pago de cada Estado y reducir los ingresos por IVA, el tipo máximo de referencia del recurso IVA se redujo al 0,75% en 2002 y al 0,50% en 2004. Por las mismas razones, el límite máximo de la base imponible del IVA se mantuvo en el 50% del PNB de cada Estado miembro.

Para que la Unión pudiera desarrollar sus políticas y preparar la nueva ampliación, el límite máximo de los recursos propios se mantuvo en el 1,27% del PNB comunitario. Al mismo tiempo, esta Decisión preveía un ajuste técnico para utilizar los conceptos estadísticos más recientes. En el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales 1995 (SEC 95), el concepto de PNB fue sustituido por el de RNB (renta nacional bruta). Así, en esta Decisión, el PNB se definió como equivalente a la RNB. Por consiguiente, para mantener sin cambios el importe de los recursos comunitarios, el límite máximo de los recursos propios en porcentaje de la RNB de la Unión se ajustaba al 1,24%.

En lo que respecta a los recursos propios tradicionales, la fracción que los Estados miembros podían retener en concepto de gastos de recaudación pasó del 10% al 25% a partir del 1 de enero de 2001.

La compensación para el Reino Unido se mantuvo. No obstante, se le aplicaron dos ajustes técnicos destinados a neutralizar los beneficios extraordinarios resultantes del aumento del porcentaje de recursos propios tradicionales retenido por los Estados miembros para cubrir sus gastos de recaudación y de

³⁴ Consejo Europeo (2000). "Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom, de 19 de septiembre de 2000, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad". Disponible en : EUR-Lex - 32000D0597 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

preadhesión. Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia sólo pagaban un cuarto de su cuota normal en la financiación de la corrección británica. Los tres cuartos restantes estaban cubiertos por los otros diez Estados miembros.

Por último, se invitó a la Comisión a iniciar, antes del 1 de enero de 2006, una revisión general del sistema de recursos propios, incluidas las consecuencias financieras de su ampliación, así como a examinar la posibilidad de crear nuevos recursos propios autónomos. Ésta debía también abordar el sistema de corrección de los desequilibrios presupuestarios y, en particular, la compensación concedida al Reino Unido.

El 14 de julio de 2004, la Comisión emitió un informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios. Este informe puso de manifiesto la complejidad y falta de transparencia del sistema de recursos propios para los ciudadanos, junto con la cada vez más limitada autonomía financiera de la Unión. También destacaba la necesidad de reformar el mecanismo de corrección de los desequilibrios presupuestarios. A la vista de estos resultados, la Comisión propuso un sistema de financiación basado en los recursos propios tradicionales, el recurso RNB y, en lugar del recurso IVA -recaudado sobre las bases nacionales del IVA "teóricas y armonizadas" de los Estados miembros- un nuevo recurso propio fiscal. Para ello, proponía varias opciones: instaurar recursos fiscales vinculados al consumo de energía (impuesto sobre los carburantes utilizados en el transporte por carretera y aéreo), un recurso fiscal del IVA (aplicación de un tipo comunitario a las bases nacionales del IVA), o bien un recurso basado en la renta de las empresas (impuesto de sociedades). Además, la Comisión abogaba por la introducción de este recurso antes de 2014.

En cuanto a la corrección de los desequilibrios presupuestarios, la Comisión consideraba que el Reino Unido ya no se encontraba en una situación única y, por tanto, abogó por un mecanismo de corrección generalizado.

El Consejo Europeo reunido en Bruselas en diciembre de 2005 alcanzó un acuerdo político sobre el marco financiero 2007-2013. También invitó a la Comisión a preparar una nueva decisión sobre recursos propios y a modificar el documento de trabajo que acompañaba a la corrección británica. El 8 de marzo de 2006, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas y presentó un documento de trabajo sobre la corrección británica. Una vez adoptada por unanimidad por el Consejo y ratificada por cada Estado miembro, esta decisión entró en vigor y tuvo efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2007.

3.2.7 Sexta decisión de recursos propios (2007-2014)

La Decisión del Consejo 2007/436/CE Euratom³⁵ sobre el sistema de recursos propios fue aprobada en el mes de junio de este mismo año. El límite máximo de gasto se mantuvo en el que se había tomado en la quinta decisión. No obstante, el tipo máximo de referencia del recurso IVA descendió del 0,5 que se encontraba en 2004 al 0,3%. Obsérvese que se contemplaron ciertas particularidades para Austria, Alemania y Países Bajos: se consideraron exentos de esta aplicación y se previó una reducción en la contribución basada en la RNB de 605 millones de euros. Al mismo tiempo, se redujo en 150 millones de euros para Suecia.

En esta Decisión se instó a la Comisión europea a revisar detalladamente la totalidad de las características de los gastos y de los ingresos de la UE.

En junio de 2011, la Comisión lanzó una propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea para el período 2014-2020. El objetivo era contribuir a los esfuerzos de consolidación fiscal de

³⁵ Consejo Europeo (2007). “Decisión del Consejo 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junio de 2007, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad”. Disponible en: EUR-Lex - 32007D0436 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

los Estados miembros en el contexto de la crisis financiera. Había propuesto simplificar el recurso propio del IVA y crear un nuevo recurso propio, basado en un impuesto sobre las transacciones financieras. El Parlamento Europeo había apoyado las propuestas de la Comisión. Aunque no se pudo obtener el necesario acuerdo unánime de los Estados miembros, hubo un amplio consenso sobre la necesidad de la reforma.

3.2.8 La necesidad de nuevos recursos propios (2014-2020)

La Decisión del Consejo 2014/335/UE Euratom³⁶ del 26 de mayo de 2014 supuso la séptima Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios.

En esta Decisión se mantuvo el tipo uniforme del 0,30% aplicable sobre la base del IVA que hemos explicado anteriormente, si bien se establecían tipos reducidos para Alemania, Países Bajos y Suecia, concretamente del 0,15%, para el periodo 2014 a 2020. El recurso RNB, por su parte, se mantuvo invariable respecto a decisiones anteriores. Como novedad se contempló una reducción en esta contribución para algunos Estados Miembros (Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Austria). Por último, esta Decisión redujo la retención a la que tenían derecho los Estados en concepto de gastos de recaudación del 25% al 20%.

Además, la Decisión de 2014 contemplaba aún la compensación a favor de Reino Unido, cheque británico, creada en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984. Esta compensación ha quedado sin efecto en 2021 tras la salida efectiva de Reino Unido de la Unión Europea.

Años más tarde, en junio de 2017, la Comisión adoptó un "documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE", en el que proponía opciones

³⁶ Consejo Europeo (2014). Decisión del Consejo 2014/335/UE, Euratom, de 26 de junio de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea". Disponible en: EUR-Lex - 32014D0335 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

para vincular los recursos propios a las políticas de la UE, en particular el mercado único y el crecimiento sostenible.

3.3 NUEVO SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS

La Decisión del Consejo 2020/2053 (UE, Euratom)³⁷ del 14 de diciembre de 2020 deroga la Decisión 2014/335/UE introduciendo un nuevo sistema de recursos propios. El objetivo de la introducción de este nuevo sistema es dotar de autonomía financiera a la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria. Este sistema será objeto de un estudio exhaustivo en los siguientes apartados, comenzando con los motivos que originaron esta reforma, continuando con el análisis de los elementos del sistema y, por último, se expondrán las previsiones de éste para los próximos años.

3.3.1 Hacia una reforma de los recursos propios de la Unión

Ya desde el Tratado de Lisboa se ha hecho mucho hincapié en que el presupuesto debía ser financiado de manera íntegra mediante recursos propios. Son varias los preceptos referidos a este sistema que han sido modificados por este Tratado. Estos flexibilizaban la posibilidad de suprimir una categoría de recursos propios y de instaurar una nueva.

El sistema de recursos propios tiene que asegurar que se han obtenido los recursos necesarios para ejecutar las políticas de la Unión. Como hemos explicado anteriormente, es el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, el encargado de adoptar por unanimidad una decisión a este respecto, estableciendo las disposiciones que considere aplicables, así como suprimir o incorporar nuevas categorías si es necesario. Queda asimismo establecido que

³⁷ Consejo Europeo (2020c). “Decisión del Consejo 2020/2053/UE, Euratom, 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”. Disponible en: EUR-Lex - 32020D2053 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

el Consejo sólo puede adoptar las medidas de ejecución de estas decisiones previa aprobación del Parlamento.

En los últimos años, el Parlamento Europeo ha resaltado la necesidad de reformar axiomáticamente el sistema de recursos propios. Las razones para sostener esta necesidad es que el anterior sistema era de excesiva complejidad y seguía dependiendo financieramente de las contribuciones nacionales. Resulta muy ilustrativa la Resolución legislativa, de 16 de abril de 2014, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la Unión Europea, en el que el Parlamento puso de relieve que el sistema anterior de recursos propios había imposibilitado que el Consejo alcanzase una mayoría favorable para destinar una cantidad suficiente de créditos de pago en los presupuestos anuales para cumplir los compromisos legales y políticos de la Unión. Asimismo, como consecuencia de la insistencia del Parlamento durante las negociaciones del MFP 2014-2020, en 2014 se acometió un análisis general de este sistema en el que participaron representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión.

Tras dos años de reflexión, el grupo presidido por Mario Monti presentó en 2017 su informe final. Éste versaba sobre cómo financiar el presupuesto europeo de una manera transparente, sencilla, equitativa y democráticamente responsable. Para lograr un presupuesto de la UE más estable y diseñado para apoyar los objetivos políticos de la Unión, abordar los desafíos actuales y obtener resultados concretos en favor de los ciudadanos europeos era necesaria una reforma, que modificase tanto los ingresos como los gastos. En este documento la Comisión planteó cinco posibles escenarios y sus repercusiones en los ingresos. Su objetivo era dar más visibilidad a la relación entre los recursos propios y las políticas de la Unión, particularmente, el mercado único y el crecimiento sostenible, teniendo en cuenta su impacto en lo que a competitividad y crecimiento sostenible respecta, así como en el reparto equitativo entre los Estados miembros.

El 2 de mayo del año siguiente, en 2018, la Comisión presentó propuestas que tenían como objetivo simplificar el actual recurso propio basado en el IVA e introducir nuevas categorías de recursos propios. Se pretendía, en primer lugar, recaudar un 20% de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; aplicar un tipo de referencia del 3% a la nueva base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (que se introducirá progresivamente una vez que se haya adoptado la legislación necesaria); y una contribución nacional calculada sobre la base de los residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro (0,80€ por kilo). Los cálculos estimados por la Comisión eran que, estos nuevos recursos propios representarían aproximadamente el 12% del presupuesto total de la Unión y podrían aportar ingresos por valor de hasta 22.000 millones€ al año. Previo a esto, ya en 2013, el Consejo de Europa había instado al Consejo a que continuase estudiando la propuesta de la Comisión de nuevos recursos basados en el IVA para que fuera lo más simple y transparente posible, fortaleciendo así el vínculo con la política de la UE.

En paralelo, la Comisión propuso ir suprimiendo de manera progresiva todas las correcciones hasta su desaparición. A su vez, para cubrir los gastos de recaudación propuso reducir del 20% al 10% el porcentaje de los ingresos aduaneros retenido por los Estados miembros y planteó un aumento del límite máximo para las movilizaciones anuales de recursos propios, considerando tanto la menor RNB total de la Europa de los Veintisiete como la propuesta de que el Fondo Europeo de Desarrollo pasase a ser incluido en el presupuesto de la Unión.

El Parlamento, en su resolución del 20 de mayo de 2018 sobre el MFP 2021-2027 aceptó dichas propuestas de la Comisión en relación con los recursos propios e hizo hincapié en la imposibilidad de alcanzarse un acuerdo sobre el próximo MFP si no se dan progresos similares en relación con dichos recursos.

Un año después, en el mismo contexto del MFP 2021-2027 y recursos propios, el Parlamento solicitó en su Resolución, de 10 de octubre de 2019, la

incorporación de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono por considerarlo «una manera justa de responder a la demanda social de un liderazgo decisivo en la lucha contra el cambio climático, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones en el comercio internacional».

En 2020, la crisis generada por la pandemia Covid-19 ha obligado a la Unión Europea a ejecutar un plan de recuperación y resiliencia, con el que dotar a los Estados miembros de subvenciones y préstamos que le permitan reactivar sus economías. Para hacer frente a estos gastos, la UE necesita recursos financieros de una magnitud excepcional que permitiesen hacer frente a estas consecuencias sin aumentar la presión sobre las economías de los países pertenecientes a la UE. Esto ha puesto de relieve la necesidad de asegurar que la UE ostente una autonomía financiera capaz de hacer frente a situaciones imprevistas. Para ello, la comisión lanzó una propuesta el 28 de mayo de 2020 en el que anunciaba la intención de tomar prestados hasta 750.000 millones€ destinados a financiar este plan junto con un MFP para el periodo 2021-2027 renovado. Este préstamo se tomaría a precios de 2018 a través de emisiones de obligaciones en nombre de la Unión en los mercados internacionales con vencimientos de entre tres y treinta años.

Todas estas nuevas prioridades políticas definidas por la Comisión Europea y la retirada del Reino Unido de la UE hacían imprescindible la reforma del sistema de recursos propios. Por ello, el 16 de septiembre de 2020, el Parlamento Europeo votó en una resolución un calendario para la introducción de seis nuevos recursos propios antes de 2028, fecha en la que comienza el reembolso del préstamo contraído para financiar el plan de recuperación europeo (*Next Generation EU*).

La actual decisión señala que los empréstitos utilizados con el fin de otorgar préstamos a los Estados miembros deben ser reembolsados con las cantidades que la UE reciba de los Estados miembros que se hayan beneficiado de estas ayudas. El préstamo de la UE pretende proveer a los Estados de ayuda reembolsable y no reembolsable, a través de instrumentos

financieros o una provisión de garantías presupuestarias, y del pago de los intereses adeudados. Por su parte, en virtud del TFUE (apartado cuarto del artículo 310 y artículo 323) dichos recursos deben ser asignados a la Unión de manera que sea capaz de hacer frente a sus obligaciones financieras y pasivos contingentes.

En efecto, el carácter excepcional de la situación económica y social llevó al Consejo Europeo, en sus conclusiones de julio de 2020, a decidir que "la Comisión en nombre de la Unión estaría autorizada a tomar fondos prestados en los mercados de capitales". Los ingresos se transferirán a los programas de la Unión de acuerdo con *Next Generation EU*. De estos 750.000 millones, 390.000 millones se asignarán en forma de transferencias presupuestarias a los Estados miembros, y los 360.000 millones restantes serían préstamos (a precios de 2018).

La decisión hace hincapié en que el calendario de reembolsos ha de cumplirse en el marco del principio de buena gestión financiera. Asimismo, con aras a reducir de manera estable y previsible los pasivos durante todo el período, debe comprender todo el volumen de los empréstitos constreñidos. En este sentido, las cantidades debidas por la Unión en un ejercicio determinado para el reembolso del principal no superarán el 7,5% del importe máximo de 390.000 millones€ para gastos.

Esta respuesta tiene carácter excepcional y está diseñada para mitigar las consecuencias de la crisis del Covid-19 y prevenir su recurrencia. Por lo tanto, las ayudas han de ser determinadas en el tiempo, destacando que los compromisos legales de los programas mencionados deben haberse suscrito el 31 de diciembre de 2023. Esto quiere decir que la casi totalidad de los fondos deben ser aportados tan pronto como finalice la pandemia.

No obstante, esta facultad es limitada en cuanto a volumen, duración y alcance: 750.000 millones de euros, como máximo hasta finales de 2026, y para hacer frente a las consecuencias de la crisis de Covid-19. El reembolso está previsto,

de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, hasta el 31 de diciembre de 2058.

Por consiguiente, antes del 31 de diciembre 2026 debe haber cesado el endeudamiento neto nuevo. Posteriormente a esta fecha, las operaciones de empréstito han de limitarse rigurosamente a la refinanciación para asegurar una gestión efectiva de la deuda. Al realizar las operaciones mediante una estrategia de financiamiento diversificada, la Unión debe aprovechar al máximo la capacidad del mercado para obtener préstamos de una cantidad tan grande de fondos con diferentes vencimientos, “incluido el financiamiento a corto plazo para fines de administración de liquidez, y garantizar la condición de reembolso más favorable”.

Volviendo al nuevo sistema de recursos propios, la Decisión aprobada el 14 de diciembre de 2020 implica la modernización de este sistema.

En primer lugar, se conservan los derechos de aduana como recurso propio tradicional de la UE y se mantiene el recurso propio basado en la renta nacional bruta, conservando su función de equilibrio, así como se simplifica el recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido.

Asimismo, en el contexto del programa *Next Generation EU*, se consideró necesario demostrar a los inversores que el presupuesto de la UE será capaz de cumplir con su obligación de reembolso en cualquier circunstancia. Para ello, la integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la Unión debe ir acompañada de un aumento de los límites máximos de los recursos propios establecidos en la nueva Decisión sobre el sistema de recursos propios. El límite de recursos propios asignados a la Unión se elevará, en lo que respecta a los créditos de pago y compromiso anuales, a 1,40% y 1,46%, respectivamente, de la suma de la RNB de todos los Estados miembros. Esto aumentará la diferencia entre el límite del marco financiero plurianual, es decir, los gastos, y el límite de los recursos propios, es decir, los ingresos. Este margen de maniobra servirá de garantía para los inversores y,

por tanto, permitirá a la Comisión Europea obtener préstamos en condiciones favorables.

Con el fin de respaldar las obligaciones de la Unión para el reembolso final de los fondos recibidos en el mercado, se planteó establecer una cesta de nuevos recursos propios. La Comisión propuso un aumento excepcional y temporal del límite máximo de recursos propios al 0,6% de la RNB de la Unión, más allá del aumento permanente propuesto de 1,2 a 1,4% de la RNB para tener en cuenta el nuevo contexto económico. Adicionalmente planteó un recurso propio basado en el IVA simplificado, así como un nuevo recurso que grave los residuos de envases plásticos no reciclados. Las opciones para nuevos recursos patentados incluían un recurso separado basado en el sistema de comercio de derechos de emisión (que incluyese a mayores los sectores marítimos y de aviación), un mecanismo de ajuste fronterizo para las emisiones de CO₂, un recurso dedicado a las operaciones de grandes empresas y un impuesto digital.

En julio de 2020 tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo en la que se decidió simplificar el actual sistema de determinación de recursos basado en IVA. Esto se debe a que había sido objeto de críticas por parte del Tribunal de Cuentas, el Parlamento Europeo y los Estados miembros por considerarlo excesivamente complejo. En esta reunión se alcanzó un acuerdo sobre un nuevo recurso propio basado en residuos plásticos no reciclados que se aplicará a partir de enero de 2021. Días más tarde, el Parlamento señaló en una resolución que la incorporación de nuevos recursos propios era imprescindible para lograr amortizar la deuda de la Unión y salvaguardar, a su vez, el presupuesto de la Unión aliviando la presión fiscal sobre las haciendas públicas.

Las negociaciones sobre el MFP concluyen el 10 de noviembre de 2020 con un acuerdo político sobre nuevo marco financiero para el período 2021-2027, el nuevo sistema de recursos propios y la gestión del instrumento de Recuperación. Asimismo, se integra un anexo al Acuerdo interinstitucional

entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, que fija una hoja de ruta para la incorporación de nuevos recursos propios.

Los ingresos de los nuevos recursos propios deben ser suficientes para cubrir el reembolso del plan *Next Generation EU*. Aquellos que excedan del importe necesario para efectuar dicho reembolso deberán utilizarse para financiar el presupuesto de la Unión de acuerdo con el principio de universalidad. El calendario vinculante estipulaba que la Comisión presentaría, antes de junio de 2021, propuestas de nuevos recursos propios, basándose en un mecanismo para ajustar los límites de emisiones de CO₂, una tasa digital y un nuevo régimen de comercio de derecho de emisiones (que se introducirá antes del 1 de enero de 2023). De la misma manera, la Comisión debe proponer nuevos recursos propios adicionales para junio de 2024, que podrían incluir un impuesto a las transacciones y una contribución financieras relacionada con el sector empresarial (posiblemente, una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades). Según la nueva Decisión sobre recursos propios adoptada el 14 de diciembre de 2020, las correcciones se mantendrán para determinados Estados miembros y los costes de recaudación que retienen para las aduanas aumentarán del 20% al 25%.

Adicionalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo deberán ser informados periódica y exhaustivamente por la Comisión de todo lo relativo a la gestión de dichos fondos. La Comisión deberá notificar al Parlamento Europeo y al Consejo un calendario de emisiones tan pronto como conozca los calendarios de pago de aquellas medidas que pretendan ser financiadas a través de empréstitos. Esta comunicación deberá incluir las fechas de emisión previstas y los volúmenes previstos para el ejercicio siguiente, así como un plan en el que se establezcan los pagos previstos de principal e intereses.

3.3.2 Fundamentos de derecho

Algunos autores³⁸ han invocado en los medios de comunicación la "falta de base jurídica para el préstamo europeo", que exige "una revisión de los tratados". Según ellos, el presupuesto de la Unión Europea, aprobado el 27 de noviembre de 2019, recordaba en su introducción el principio de equilibrio y mencionaba que el recurso al endeudamiento para cubrir un posible déficit presupuestario no es compatible con el sistema de recursos propios y, por tanto, no está autorizado.

Esto ignora el hecho de que el sistema de recursos propios puede ser modificado, sobre la base del artículo 311 del TFUE que dispone que "la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto, será financiado íntegramente con recursos propios". Asimismo, el nuevo sistema de recursos propios también encuentra su base jurídica en el artículo 322, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en los artículos 106 bis y 171 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, adoptó por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión por la que se establecían las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. En este marco, se hacía posible establecer nuevas categorías de recursos propios o derogar una categoría existente.

En el ordenamiento jurídico europeo, el carácter inédito y el importe excepcional del empréstito serán, por tanto, autorizados por una decisión con rango de cuasi tratado.

³⁸ Ver las opiniones defendidas por Naulot, J. y Kerber, M. (2020). "Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter", *le Monde*. Disponible en: "Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter" (lemonde.fr)

Los recursos así generados se utilizarán después en el marco del programa *Next Generation EU*, que tendrá como base jurídica el artículo 122 del TFUE. Este precepto ya ha sido utilizado al aplicar el mecanismo de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (bonos SURE) creado en abril de 2020 en el momento álgido de la pandemia de Covid-19 (100.000 millones de euros, que se añadían al plan de 750.000 millones).

3.3.3 Análisis de los elementos del sistema

Las categorías de recursos recogidas por la actual Decisión del Consejo 2020/2053³⁹ se recogen en su artículo 2 y son las siguientes:

-Recursos propios tradicionales: entre ellos destacamos exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y derechos del arancel aduanero común y de las cotizaciones sobre el azúcar. En este mismo grupo podrían incluirse otros derechos que establezcan las instituciones comunitarias en sus intercambios comerciales con países fuera de la Unión.

En lo que concierne a los derechos de aduana del arancel exterior común, se trata de un arancel aduanero común aplicable en toda la Unión con respecto a terceros países. Los Estados miembros deben reembolsar, en concepto de recursos propios, los derechos de aduana que perciben sobre las importaciones de mercancías y las exacciones de las importaciones de productos agrícolas.

Cabe señalar que, en virtud del principio de administración indirecta, no es la Unión la que recauda estos dos recursos, sino las administraciones aduaneras nacionales en nombre de la Comunidad.

³⁹ Consejo Europeo (2020). "Decisión del Consejo 2020/2053/UE, Euratom, 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". Disponible en: EUR-Lex - 32020D2053 - ES - EUR-Lex (europa.eu)

Este recurso que acabamos de mencionar junto con los gravámenes sobre el azúcar supuso en 2020 alrededor de un 15% de los ingresos.

-Exacción de un porcentaje del IVA recaudado por cada Estado miembro en relación con la totalidad de las entregas de bienes o prestaciones de servicios gravadas, dividido por el tipo medio ponderado del IVA calculado para el año natural correspondiente, según lo dispuesto en el Reglamento (CEE, EURATOM) número 1553/89 del Consejo. Un tipo uniforme del 0,3% es aplicable para todos los Estados miembros sobre las bases imponibles del IVA armonizadas, limitada al 50% de la RNB de cada una de ellas. Como ya hemos señalado, a pesar de que este recurso ya estaba previsto en la Decisión de 1970, no se empezó a recaudar hasta la armonización de los sistemas de IVA de los Estados miembros en 1979. El recurso del IVA supone ahora aproximadamente un 10% de los ingresos en concepto de recursos propios.

-Recursos propios basados en la renta nacional bruta (RNB): este recurso se creó mediante la Decisión 88/376/CEE del Consejo. Consiste en la aplicación de un tipo uniforme de referencia, que se calculará teniendo en cuenta el importe total de todos los demás ingresos, a la suma de la RNB de todos los Estados miembros. Las cotizaciones se calculan en función de la Renta Nacional Bruta de cada Estado miembro. De esta manera, los Estados contribuyen en proporción a su prosperidad económica. Desde finales de la década de los noventa, el recurso propio basado en la RNB se ha triplicado, representando en 2020 en torno al 73% de los ingresos.

- Como novedad, se recoge en esta decisión un nuevo recurso propio que se basa en grabar los residuos generados en cada Estado miembro por envases de plásticos no reciclados. Se aplica un tipo uniforme de 0,80€ kilogramo en referencia al peso de estos residuos. Asimismo, se aplicará una reducción bruta anual a determinados Estados miembros. Esto implica que las contribuciones de los Estados miembros con una RNB per cápita inferior a la media de la UE se ajustan mediante una reducción bruta anual correspondiente

a 3,8 kilogramos de residuos plásticos per cápita. Los ingresos procedentes de este recurso se estiman en alrededor del 4% del presupuesto de la UE.

-Otros ingresos diversos, que procedían de las ventas de publicaciones, impuestos sobre los salarios del personal de la UE, contribuciones de los Estados no miembros de la UE a determinados programas y las multas a empresas por infringir las normas sobre el Derecho de la Competencia. Lo habitual es que estos otros ingresos, los saldos y los ajustes técnicos supongan entre el 2 y el 8% de los ingresos totales.

Cabe destacar que otra de las funciones del sistema de recursos propios consiste en corregir los desequilibrios presupuestarios entre las contribuciones de los Estados miembros. En 1984 se acordó el «cheque británico». Consistía en reducir la contribución del Reino Unido. Esta reducción se financiaba de manera equitativa por el resto de los Estados miembros. Ahora bien, a su vez, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia también presentaban una reducción de sus contribuciones para la financiación del cheque británico. Aunque el cheque británico ya no es aplicable, durante el periodo 2021-2027 los países que acabamos de mencionar y Dinamarca se seguirán beneficiando de correcciones a tanto alzado basadas en la RNB, que serán financiadas por todos los Estados miembros.

Por su parte, el artículo 3 de la Decisión aludida señala los límites máximos de los recursos propios, mencionados anteriormente. El importe total de los recursos propios asignados a la Unión para financiar los créditos de pago anuales no puede superar el 1,40% de la suma de la RNB de todos los Estados miembros. Dado que el presupuesto siempre debe estar equilibrado, los gastos también han de ceñirse a este límite máximo. En la práctica, el actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 fija un límite máximo de gastos a un nivel equivalente al 1,1% de la RNB de la Unión. Por su parte, en lo que respecta al importe total de los créditos de compromiso anuales consignados en el presupuesto de la Unión no superará el 1,46% de la suma de la RNB de todos los Estados miembros.

En el apartado tercero del artículo precitado se expone que se pretende mantener una proporción adecuada entre los créditos de compromiso y los créditos de pago, así como permitir el cumplimiento del límite máximo en ejercicios posteriores. Asimismo, con objeto de mantener inalterado el volumen de recursos financieros puesto a disposición de la Unión se dispone que estos límites máximos dispuestos en los apartados 1 y 2 serán recalculados por la Comisión en el supuesto de que una modificación del Reglamento (UE) número 549/2013⁴⁰ cause cambios significativos en el nivel de la RNB.

El artículo 4 de la decisión señala que la UE no utilizará empréstitos contraídos en mercados de capitales para financiar gastos operativos, y el artículo 5 hace referencia a los medios complementarios extraordinarios y temporales para hacer frente a la crisis ocasionada por la Covid-19, que hemos explicado anteriormente. El siguiente artículo dispone que tendrá lugar el aumento extraordinario y temporal de los límites máximos de los recursos propios a efectos de la asignación de los recursos necesarios para hacer frente a las consecuencias de la crisis ocasionada por la Covid-19: “Los límites máximos que figuran en el artículo 3, apartados 1 y 2, se incrementarán cada uno temporalmente en 0,6 puntos porcentuales con el único fin de hacer frente a todos los pasivos de la Unión derivados de los empréstitos a que se refiere el artículo 5 hasta que todos los citados pasivos se hayan extinguido, y a más tardar el 31 de diciembre de 2058”. A este respecto es importante destacar que los incrementos en los límites máximos de los recursos propios no se esgrimirán para satisfacer ningún otro pasivo de la Unión. El aumento de los límites máximos de los recursos propios es necesario para asegurar que haya recursos suficientes para que la UE pueda hacer frente a las deudas derivadas de las facultades especiales y temporales de los préstamos contractuales. Además, como hemos reiterado anteriormente la necesidad de utilizar esta asignación adicional es limitada en el tiempo, ya que las obligaciones

⁴⁰ Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2013b). “Reglamento (UE) nº549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea”. Bruselas.

financieras y los pasivos contingentes relacionados se reducirán con el tiempo a medida que se reembolse la deuda y venza el préstamo. Por lo tanto, se espera que este crecimiento se detenga a más tardar el 31 de diciembre de 2058, una vez que todos los préstamos contratados hayan sido reembolsados y todos los pasivos contingentes concedidos sobre la base de empréstitos hayan sido reembolsados.

El principio de Universalidad viene recogido en el artículo 7 que dispone que los ingresos aludidos en el artículo 2 serán utilizados de manera indistinta para “la financiación de todos los gastos consignados en el presupuesto anual de la Unión”. Por su parte, el artículo 8 señala que cualquier excedente de ingresos de la Unión relativo a la totalidad de los gastos efectivos de un ejercicio será prorrogado al próximo ejercicio.

En lo que respecta a la recaudación de los recursos propios y su puesta a disposición de la Comisión, éstos se recaudaran por los Estados miembros siguiendo las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas nacionales. Si fuera necesario, los Estados miembros deberán adaptar estas disposiciones para cumplir las exigencias de la normativa de la Unión⁴¹. Éstos, en concepto de recaudación, consignarán el 25% de los importes mencionados en el primer apartado del segundo artículo, y proveerán a la Comisión de los recursos propios previstos en el artículo precitado de la presente Decisión, de conformidad con los reglamentos adoptados con arreglo al artículo 322, apartado 2, del TFUE.

Adicionalmente, en el caso de que los créditos autorizados consignados en el presupuesto de la UE no pudieran, por no ser suficientes, satisfacer los compromisos procedentes de los empréstitos afines a dicho incremento temporal, esta Decisión ha de contar con disposiciones dedicadas específicamente a autorizar a la Comisión a instar a los Estados miembros a

⁴¹La Comisión analizará las regulaciones de los Estados miembros que le comuniquen, exponiéndoles las adaptaciones que considere convenientes para asegurar que se adaptan correctamente a la legislación comunitario y, si fuera necesario, dará cuenta de ello al Parlamento Europeo y al Consejo.

dotar de manera provisional a la Unión de los recursos convenientes, durante el período de incremento temporal de los límites máximos. La Comisión puede, como último recurso y siempre con la debida antelación, solicitar a los Estados miembros que aporten provisionalmente la diferencia entre los activos globales y las necesidades de tesorería, en el caso de que no pueda generar la liquidez necesaria mediante la activación de otras medidas de gestión activa⁴². Todo ello tiene como objetivo asegurar que la UE cumpla con sus obligaciones con terceros estados.

En la decisión que nos concierne, se hace hincapié en que ha de determinarse lo que la Comisión puede reclamar anualmente a un Estado miembro como máximo. Esta institución presenta las propuestas requeridas con el fin de consignar en el presupuesto de la Unión los gastos cubiertos por los importes en efectivo que faciliten provisionalmente los Estados miembros. El objetivo de esto es certificar que esos recursos se tengan presentes en la acreditación en las cuentas de los recursos propios aportados por los Estados miembros; es decir, en virtud del marco jurídico aplicable y, por tanto, sobre la base de las pertinentes claves establecidas en la RNB, independientemente de otros recursos propios e ingresos.

Asimismo, cabe destacar que será el Consejo el encargado de establecer las medidas de ejecución en relación con los siguientes elementos del sistema de recursos propios de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 311, párrafo cuarto, del TFUE. Estas medidas incluirán disposiciones de carácter general y técnico, y se aplicarán a todas las categorías de recursos propios. Asimismo, contendrán disposiciones que detallen como calcular y presupuestar el saldo, y normas necesarias para controlar y supervisar la recaudación de los recursos propios.

Esta decisión se ha comenzado a aplicar el 1 de enero de 2021, cuyos destinatarios son los Estados miembros.

⁴² Cabe destacar que, si un Estado miembro no cumple la solicitud a tiempo, la comisión podrá de manera temporal solicitar aportaciones de recursos adicionales de los demás Estados miembros. Siguiendo el primero obligado a satisfacer la solicitud de aportación cuando pueda.

3.3.4 Previsiones

En la primera fase se ha establecido una nueva categoría de recursos propios basada en contribuciones nacionales calculadas en función de los residuos plásticos no reciclados, que se está aplicando desde el 1 de enero de 2021. Este primer paso surge en virtud de la Estrategia Europea para el Plástico, con el objetivo de que el presupuesto de la Unión contribuya a reducir la contaminación procedente de dichos residuos. Este recurso funcionará como incentivo para reducir el consumo de plásticos de un solo uso, fomentar el reciclado e impulsar la economía circular. De acuerdo con el principio de subsidiaridad, serán los Estados miembros los que tomarán las medidas que consideren más adecuadas para alcanzar estos objetivos. Para evitar un efecto excesivamente regresivo en las contribuciones nacionales, debe aplicarse una reducción bruta anual de las contribuciones de aquellos Estados miembros cuya RNB per cápita de 2017 se sitúe por debajo de la media de la UE. La reducción debe corresponder a 3,8 kg multiplicados por la población en 2017 de cada Estado miembro del que se trate.

En el primer semestre de este año, como base para los recursos propios adicionales, la Comisión ha presentado propuestas para un mecanismo de ajuste del carbono en las fronteras y un canon digital, con vistas a su introducción antes del 1 de enero de 2023.

Con el mismo espíritu, la Comisión presentará una propuesta de régimen revisado de comercio de derechos de emisión de carbono, posiblemente ampliado al transporte aéreo y marítimo.

Por último, la Unión tratará de introducir otros recursos propios durante el MFP vigente, que podrían incluir un impuesto sobre las transacciones financieras.

Los ingresos de los nuevos recursos propios introducidos después de 2021 se utilizarán para el reembolso anticipado de los préstamos contraídos en el marco de *Next Generation EU*.

Tabla 5 Evolución de recursos propios.

	Recursos propios estimados para 2027	Recursos propios en 2018
Recursos propios tradicionales	15,10%	16%
Recurso propio IVA	14,10%	12%
Recurso propio RNB	56,80%	72%
Recurso propio basado en el impuesto de sociedades	9%	
Recurso propio basado en el plástico	3,40%	
Recurso propio basado en el comercio de derechos de emisión	1,51%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por el Parlamento Europeo.

4. CONCLUSIONES

Europa nació como un experimento de innovación institucional para proteger la paz y la prosperidad. A pesar de las complicaciones que han surgido desde sus inicios en lo que al proceso de integración respecta y los nuevos desafíos que surgen día a día, los logros obtenidos por la Unión Europea demuestran que la Unión es hoy más que una organización internacional, un organismo político *sui generis*. El Programa Espacial, Galileo, la acción exterior, el apoyo humanitario y los fondos destinados a la investigación científica son solo algunos de los logros cuya realización no habría sido posible en el seno de un solo país. Por ello, con el fin de mantener esta integración económica y social, es importante que la UE actúe en torno a la innovación, la mejora de la calidad de vida, nuevas inversiones en formación y movilidad, así como en el impulso de los programas comunitarios.

Recientemente, la UE ha tenido que afrontar circunstancias totalmente nuevas: la renovación del Parlamento y la Comisión tras la propuesta del MFP 2021-2027, la salida efectiva del Reino Unido de la Unión Europea, el cual era un importante contribuyente al presupuesto comunitario, las negociaciones sobre el acuerdo comercial con Reino Unido y la pandemia mundial causada por la enfermedad Covid-19 que ha puesto en grave riesgo la economía de los países europeos. En este contexto, han tenido lugar las negociaciones del actual MFP 2021-2027 y del nuevo sistema de recursos propios.

Asimismo, cabe destacar que, desde sus inicios, el Reino Unido ha vetado cualquier proyecto que supusiese una unión más estrecha. Con su salida, la UE tiene la posibilidad de dar un salto cualitativo. Para lograr este objetivo, ha sido necesaria una propuesta ambiciosa en el presupuesto plurianual, bonos comunes garantizados por la Comisión Europea, más fondos para el Programa Erasmus con el fin de crear una generación que se sienta europea, más fondos para la defensa, investigación científica, el programa Horizonte 2020, un mecanismo de estabilidad para la eurozona, un verdadero sistema de asilo común y un gran plan de infraestructuras para la innovación digital y material

europea. Todos ellos podrían conjeturar ese salto necesario. A tal fin, el sistema anterior de recursos propios de la UE era, según la opinión defendida por el propio Parlamento Europeo, un sistema opaco, injusto e insuficiente para abordar los desafíos a los que se enfrenta Europa hoy en día. Por ello, el nuevo sistema de recursos propios de la Decisión del Consejo 2020/2053 supone un proyecto ambicioso pero necesario para lograr resultados significativos para los europeos y seguir invirtiendo en estos programas y nuevos. Se trata de un sistema en el que la introducción de nuevos recursos realmente propios ha supuesto un avance en el ámbito de transparencia, equidad y autonomía financiera.

En este nuevo sistema de recursos propios se conservan los derechos de aduana como recurso propio tradicional de la UE y se mantiene el recurso propio basado en la renta nacional bruta, conservando su función de equilibrio, así como se simplifica el recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido.

Asimismo, se instaura una nueva categoría de recursos propios basada en contribuciones nacionales calculadas en función de los residuos plásticos no reciclados, que se está aplicando desde el 1 de enero de 2021. Este primer paso surge en virtud de la Estrategia Europea para el Plástico, con el objetivo de que el presupuesto de la Unión contribuya a reducir la contaminación procedente de dichos residuos, funcionando este recurso como incentivo para reducir el consumo de plásticos de un solo uso, fomentar el reciclado e impulsar la economía circular.

Con el mismo espíritu, la Comisión presentará una propuesta de régimen revisado de comercio de derechos de emisión de carbono, posiblemente ampliado al transporte aéreo y marítimo.

A pesar de las críticas sobre el fundamento jurídico para acudir al endeudamiento público que algunos autores han lanzado sobre este nuevo sistema de recursos propios, en el presente trabajo se argumenta que estas críticas ignoran el hecho de que el préstamo jurídico puede encontrar su base

jurídica en el artículo 311 del TFUE que dispone que “la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”, y en el artículo 322, apartado 2, del mismo Tratado.

Europa debe convertir los grandes retos que está viviendo en una oportunidad, demostrando que el crecimiento político de la Unión no quita márgenes de maniobra a los Estados miembros, sino que libera recursos en determinadas áreas que pueden beneficiarse de las economías de escala y espacio para intervenir en otros.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el presente trabajo, el nuevo sistema de recursos propios, el actual MFP y el programa *Next Generation EU* se esfuerzan por mirar hacia esas oportunidades que en los últimos años no se han aprovechado y representan un buen punto de partida para construir una Unión capaz de reaccionar a las crisis y circunstancias imprevistas con rapidez.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barberán Ortí, R. (2013). “La hacienda pública de la Unión Europea”, en Jordán Galduf, J.M y Tamariz Escalona, C. (Coordinadores): Economía de la Unión Europea, Ed. Civitas/Thomson Reuters, Navarra.

Cipriani, G. (2006). “The Responsibility for Implementing the Community Budget”. Centre for European Policy Studies. Disponible en: http://aei.pitt.edu/6718/1/1353_247.pdf.

Comisión Europea (2011a). “Un presupuesto para Europa 2020”. Parte I, Bruselas.

Comisión Europea (2011b). “Un Presupuesto para Europa 2020”. Parte II: Fichas sobre políticas, Bruselas.

Comisión Europea (2018a). “Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el período 2021-2027”. Bruselas.

Comisión Europea (2018b). “Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea”. Bruselas.

Comisión Europea (2019a). “Hora de decidir sobre el marco financiero de la Unión para el período 2021-2027. Contribución de la Comisión Europea a la reunión del Consejo Europeo de 17 y 18 de octubre de 2019”. Bruselas.

Comisión Europea (2019b). “Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2020. Introducción General”. Bruselas.

Comisión Europea (2020a). “El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa”. Bruselas.

Comisión Europea (2020b). “EU funding programmes 2014-2020”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu_funding-programmes-2014-2020_en.

Comisión Europea (2020c). “EU expenditure and revenue 2014-2020”. Disponible en https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html.

Comisión Europea (2021): “Plan de recuperación para Europa”. Disponible en: Plan de recuperación para Europa | Comisión Europea

Consejo Europeo (1970). “Decisión del Consejo 70/243/CECA, CEE, Euratom, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades”. Disponible en: EUR-Lex - 31970D0243 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (1985). “Decisión del Consejo 85/257/CEE , Euratom, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades”. Disponible en: EUR-Lex - 31985D0257 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (1988). “Decisión del Consejo 88/376/CEE, Euratom, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad”. Disponible en: EUR-Lex - 31988D0376 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (1994). “Decisión del Consejo 94/728/CE, Euratom, de 31 de octubre, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad”. Disponible en: EUR-Lex - 31994D0728 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (2000). “Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom, de 19 de septiembre de 2000, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad”. Disponible en: EUR-Lex - 32000D0597 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (2007). “Decisión del Consejo 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junio de 2007, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad”. Disponible en: EUR-Lex - 32007D0436 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (2013). Conclusiones 7 y 8 de febrero de 2013. Conclusiones (marco financiero plurianual), EUCO 37/13, Bruselas.

Consejo Europeo (2014). Decisión del Consejo 2014/335/UE, Euratom, de 26 de junio de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea”. Disponible en: EUR-Lex - 32014D0335 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Consejo Europeo (2020a). “Negociación del presupuesto de la UE a largo plazo”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/negotiating-the-long-term-eu-budget/>.

Consejo Europeo (2020b). “Conclusiones. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)”. Bruselas.

Consejo Europeo (2020c). “Decisión del Consejo 2020/2053/UE, Euratom, 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”. Disponible en: EUR-Lex - 32020D2053 - ES - EUR-Lex (europa.eu).

Diario Oficial de la Unión Europea (2021). “Adopción definitiva (UE, Euratom) 2021/417 del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32021B0417&from=ES>

Edo Hernández, V. y Pablos Escobar, L. (2004). “Actividad financiera en los presupuestos de la unión europea: 50 años de instituciones comunitarias”. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/7861/1/0418.pdf>.

Falcinelli, F. y Monti, L. (2020). “Il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione”. Disponible en: Microsoft Word - TESI FINAL2 (1) 15:06 FF copy.docx (luiss.it).

Gamazo Chillón, J.C. (2020). Notas para el Estudio del Curso de Política Fiscal de la UE. Universidad de Valladolid, Valladolid.

Krenek, A. y Schratzenstaller, M. (2019). “Tax-based Own Resources to Finance the EU Budget”. Intereconomics. Disponible en: Tax-based Own Resources to Finance the EU Budget - Intereconomics.

Learn Europe (2005). "Argumentos contra la adhesión a la UE". Disponible en: Learn Europe : Argumentos contra la adhesión a la UE.

Martínez Pérez, E. y Salinas Alcega, S. (2019). "Lecciones para el estudio del derecho de la Unión Europea". Prensas de la Universidad. Universidad de Zaragoza.

Maufort, L. (2016). "L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union". Disponible en : publishable_fr.pdf (cvce.eu).

Naulot, J y Kerber, M. (2020) : "Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter", le Monde. Disponible en : « Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter » (lemonde.fr).

Nieto Solís, J. A. (2001): "La Unión Europea: una nueva etapa en la integración económica". Edición Pirámide, Madrid.

Parlamento Europeo (2013a). "History of own resources". Disponible en: resources system | News | European Parliament (europa.eu).

Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2013b). "Reglamento (UE) nº549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea". Bruselas.

Parlamento Europeo (2017). "Propuesta sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión (2017)". Disponible en: INFORME sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión (europa.eu).

Parlamento Europeo (2018a). "Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal. Initial comparison with the current MFF, European Parliamentary Research Service". Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI\(2018\)621864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf).

Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2018b). “Reglamento (UE, EURATOM) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018”, título II.

Parlamento Europeo (2018c). “El procedimiento presupuestario”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/elprocedimiento-presupuestario>.

Parlamento Europeo (2018d). “Marco financiero plurianual 2021-2027: Informe provisional sobre las propuestas de la Comisión”. Disponible en: Marco financiero plurianual 2021-2027: Informe provisional sobre las propuestas de la Comisión (europa.eu).

Parlamento Europeo (2020a): “¿Por qué el Parlamento pide nuevos recursos propios para la UE?”. Disponible en: ¿Por qué el Parlamento ha pedido nuevos recursos propios para la UE? | Noticias | Parlamento Europeo (europa.eu).

Parlamento europeo (2020b): “Informe sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea”. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0146_ES.html.

Parlamento Europeo, (2020c). “El marco financiero plurianual”. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual#_ftn.

Parlamento Europeo, (2020d). “Los gastos de la Unión Europea”. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/28/los-gastos-de-la-union-europea>.

Parlamento Europeo, (2020e). “Los ingresos de la Unión Europea”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>.

Parlamento Europeo (2021a). “El plan de recuperación, un poco más cerca”. Disponible en: El plan de recuperación, un poco más cerca | Noticias | Parlamento Europeo (europa.eu).

Parlamento Europeo (2021b). “Mise en œuvre la décision relative aux ressources propres”. Disponible en: Mise en œuvre la décision relative aux ressources propres (europa.eu).

Puchades Navarro, M. (2014). “Tema 6. Las finanzas públicas en la Unión Europea. Universitat de Valencia”. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&act=8&ved=2ahUKEwj37bH4qJfxAhWB5OAKHS9rA0UQFnoECAkQAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uv.es%2F~mpuchade%2FUED%2F2005Tema06.pdf&usq=A0vVaw07qei1jnzKHucTu3MXBuTo>.

PwC (2021). “La brújula de los fondos europeos”. Disponible en: La brújula de los fondos europeos: el fantasma del bloqueo - Ideas PwC.

Radio Televisión Española (2020). “La UE acuerda su presupuesto para 2021”. Disponible en: Unión Europea | La UE acuerda su presupuesto para 2021, a la espera del desbloqueo de Hungría y Polonia - RTVE.es.

Schratzstaller, M. (2013). “The EU Own Resources System: reform Needs and Options”. Intereconomics Disponible en: The EU Own Resources System – Reform Needs and Options - Intereconomics.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010). Disponible en: Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (boe.es).

Tratado de la Unión Europea (2010). Disponible en: Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (boe.es).

Vega Mocora, I. (1998): “La integración económica europea: curso básico”. Lex Nova, Valladolid.

Vega Mocoora, I. (2005): "Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europea del siglo XXI", Lex Nova, Valladolid.