



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LAS FINANZAS COMUNITARIAS: ESTUDIO DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027.

Presentado por:

Diego de Castro Polo

Tutelado por:

Juan Carlos Gamazo Chillón

Valladolid, 29 de abril de 2022

*“Es Galán y es como un oro,
tiene quebrado el color;
persona de gran valor
tan cristiano como moro;
pues que da y quita el decoro
y quebranta cualquier fuero,
poderoso caballero
es don Dinero”.*

“Poderoso caballero es Don Dinero”, Francisco de Quevedo.

RESUMEN

La Hacienda Pública Europea, cuyos instrumentos principales son el Presupuesto General y su planificación plurianual a través del Marco Financiero, desarrolla la actividad financiera de la Unión Europea como institución supranacional sui generis.

La devastadora pandemia del coronavirus ha obligado a la Unión a actuar de forma más coordinada y ambiciosa que nunca en materia fiscal. La elevación del gasto comunitario para los próximos siete años y el insólito recurso del endeudamiento para financiar parte de ese volumen representan la formación de un nuevo paradigma histórico para las finanzas comunitarias.

El futuro de Europa y la evolución de la economía doméstica de los Estados Miembros es una incógnita, pero sin duda este Marco Financiero Plurianual 2021-2027 tendrá una importante incidencia en su trascendental desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Hacienda Pública, Presupuesto General, Marco Financiero Plurianual, Next Generation, ingresos, gastos.

ABSTRACT

The European Public Finance, whose main instruments are the General Budget and its multiannual planning through the Financial Framework, carries out the financial activity of the European Union as a sui generis supranational institution.

The devastating coronavirus pandemic has forced the Union to act in a more coordinated and ambitious way than ever before in the area of financial. The increase in community spending for the next seven years and the unusual use of indebtedness to finance part of this volume represent the formation of a new historical paradigm for Community Finances.

The future of Europe and the evolution of the domestic economy of the Member States is unknown, but this Multiannual Financial Framework 2021-2027 will undoubtedly have an important impact on its important development.

KEY WORDS: European Union, Public Finance, General Budget, Multiannual Financial Framework, Next Generation EU, revenue, expenditure.

INDICE:

1. INTRODUCCION.....	7
2. LA HACIENDA PUBLICA EUROPEA Y SU PRESUPUESTO.....	9
2.1. APROXIMACION AL CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA EUROPEA.....	9
2.1.1. La Hacienda Pública.....	9
2.1.2. El Sector Público.....	10
2.2. HACIENDA PUBLICA EUROPEA: UNA EXPLICACION DESDE EL MODELO MULTINIVEL DE GOBERNANZA EUROPEO.....	12
2.2.1. Concepto de Unión Europea.....	12
2.2.2. Modelo de federalismo fiscal.....	14
2.2.3. Gobernanza económica de la Unión Europea.....	19
2.2.4. Definición de Hacienda Pública Europea.....	21
2.3. ¿EXISTE UNA ACTIVIDAD FINANCIERA PROPIA DE LA UE Y EQUIPARABLE A LA DE LOS ESTADOS MIEMBROS?.....	22
2.4 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNION EUROPEA.....	24
2.4.1. Definición, aspectos normativos y características.....	25
2.4.2. La competencia presupuestaria de la UE y su evolución.....	27
2.4.3. El ciclo presupuestario.....	29
2.4.4. El Marco Financiero Plurianual: un instrumento para la disciplina presupuestaria.....	33
3. ANALISIS DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027.....	36
3.1. ANALISIS GENERAL DEL MFP 2021-2027.....	36
3.2. INGRESOS.....	37
3.2.1. Recursos Propios Tradicionales.....	39
3.2.2. Recurso Propio IVA.....	41
3.2.3. Recurso RNB o cuarto recurso.....	42
3.2.4. Recurso Propio basado en los envases plásticos y otros recursos nuevos.....	43
3.2.5. Otros ingresos de la UE o “Ingresos Varios”.....	45
3.2.6. La gran novedad: Next Generation European Union (Next Generation EU).....	45
3.3. GASTOS.....	47
3.2.1. Mercado Único, innovación y economía digital.....	50
3.2.2. Cohesión, resiliencia y valores.....	54
3.2.3. Recursos naturales y medio ambiente.....	56

3.2.4. Migración y gestión de fronteras.....	59
3.2.5. Seguridad y defensa.....	60
3.2.6. Vecindad y resto del mundo.....	62
3.2.7. Administración pública europea.....	64
3.2.8. Next Generation EU.....	64
3.3. LA CONTROVERSIA DEL SALDO FINANCIERO: EL CASO DE ESPAÑA EN EL PERIODO 2021-2027 Y SU SISTEMA DE ABSORCIÓN	70
3.3.1 La controversia del saldo financiero.....	70
3.3.2. España como estado receptor neto de fondos europeos.....	72
3.3.3. El sistema español de absorción de fondos europeos.....	73
3.4. CONDICIONALIDAD.....	77
4. LA HACIENDA PUBLICA EUROPEA DEL FUTURO: ¿MOMENTO HAMILTONIANO O EUROPA COMO CAJERO AUTOMATICO?.....	80
4.1. La Europa Federal o hamiltoniana.....	81
4.2. Europa como cajero automático.....	82
5. CONCLUSIONES.....	84
6. BIBLIOGRAFIA.....	87

1. INTRODUCCION

La Unión Europea (UE) cada vez juega un rol más importante en la vida de los ciudadanos europeos. Europa está presente cuando volamos a París sin necesidad de renovar el pasaporte, cuando aceptamos el tratamiento de datos al descargar una nueva aplicación para el móvil, cuando leemos el etiquetado de un producto alimentario, cuando adquirimos un derecho de garantía de dos años al cambiar de ordenador portátil o cuando viajamos por una autovía financiada con fondos comunitarios.

La influencia de la UE se manifiesta principalmente en su vertiente económica. El mercado único, el Euro o la regulación europea de la competencia son solo algunos ejemplos de este consolidado poder. Sin embargo, el objetivo de este trabajo no es analizar la UE en su totalidad o su importante rol económico, sino reflexionar sobre la norma más importante que aprueba cualquier institución: su presupuesto. Una norma que en el caso europeo presenta una serie de particularidades y elementos propios que merecen ser estudiados con detenimiento.

La elección de este tema no es casual. La pandemia del COVID-19 ha ocasionado la crisis más devastadora para el continente europeo desde la II Guerra Mundial, provocando una auténtica congelación de la economía y situando a todos los indicadores macroeconómicos en valores altamente preocupantes. La UE, consciente de esta situación, ha sido capaz de responder a esta amenaza de forma unida y coordinada, adoptando un estímulo fiscal histórico que alcanza los 1.824.300 millones de euros (a precios de 2018) para los próximos siete años. El elevado volumen de gasto público y el hecho de recurrir al endeudamiento, aunque sea de forma algo especial, para financiar parte de ese desembolso convierten al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 en un documento histórico cuyas consecuencias sobre la economía y el futuro general de la Unión aún son difíciles de dimensionar. Además, este nuevo MFP será el primero sin el Reino Unido dentro de la Unión, un hecho relevante que obliga a la UE a adaptarse a su nueva constitución de 27 Estados Miembros.

Las siguientes páginas tratan de arrojar algo de luz sobre el nuevo MFP 2021-2027, en particular sobre el paquete Next Generation EU, buscando un análisis completo y holístico que aborde de forma ordenada todos los vértices del momento en el que se encuentran las finanzas públicas europeas en la actualidad. Ofrecer una aclaración general de la Hacienda Pública Europea y el estado actual de sus finanzas es el fin último de un trabajo que estructura su metodología empleada de la siguiente manera:

- Primeramente, se parte del concepto mismo de Hacienda Pública, definiéndose antes el concepto general para después aterrizarlo en la dimensión comunitaria. Se utiliza para ello el concepto de federalismo fiscal, persiguiéndose como fin último el objetivo de concluir si la actividad financiera que realiza la UE, y su presupuesto como instrumento más importante, son equiparables a la que realizan y aprueben los estados nacionales. Posteriormente, se analiza el Presupuesto General de la UE

como instrumento paradigmático de cualquier actividad hacendística, estructurando sus características, las normas que lo regulan, su evolución histórica, sus particularidades, sus fases de adopción y su planificación plurianual.

- En segundo lugar, el trabajo se centra en un estudio avanzado y exhaustivo del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, examinándose su contexto general, las fuentes de las que emanan sus ingresos y sus diferentes apartados de gastos. Se repasa también en la incidencia de este documento fiscal en la economía española y en el nuevo mecanismo de condicionalidad que lo acompaña.
- Finalmente, dado el carácter histórico que caracterizan a los últimos acuerdos en materia fiscal en la UE, el trabajo reflexiona sobre el futuro de la Hacienda Pública Europea y la propia UE en su conjunto. Un futuro incierto, pero que a buen seguro estará marcado por el actual MFP 2021-2027 y el programa Next Generation EU.

En definitiva, este es un trabajo que, aunque pudiera abordar multitud de conceptos y plantear un gran número de cuestiones relacionadas con la Hacienda Pública Europea, su objetivo último es, aprovechando el momento trascendental que atraviesan, clarificar el funcionamiento de las finanzas públicas europeas partiendo de conceptos generales y haciendo especial hincapié en el análisis de la planificación financiera prevista para los próximos siete años. Para ello, la metodología utilizada ofrece un enfoque muy completo que aglutina el punto de vista jurídico con el punto de vista económico, sin pretender abandonar la visión política que necesariamente se encuentra presente en el análisis de cualquier materia de Derecho Público.

2. LA HACIENDA PUBLICA EUROPEA Y SU PRESUPUESTO

2.1. APROXIMACION AL CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA EUROPEA

El primer capítulo de este trabajo pretende elaborar una aproximación al concepto de Hacienda Pública Europea, realizando un énfasis especial en el instrumento principal con el que todas las haciendas públicas desarrollan su actividad: el presupuesto. Con ese objetivo, es imprescindible analizar, por un lado, el concepto general de Hacienda Pública y, por otro, la forma concreta que adopta esta institución en el ámbito de las instituciones europeas.

2.1.1. Concepto de Hacienda Pública

La Hacienda Pública es la rama de la economía que estudia la actividad financiera del Sector Público. Según Fuentes Quintana¹, se concreta en el conjunto de elecciones económicas adoptadas por la autoridad pública que implican la determinación de ingresos, gastos y la relación que existe entre ellos. Estas elecciones se plasman en un presupuesto y buscan resolver los tres problemas económicos clásicos: la correcta asignación de recursos, la distribución equitativa de la renta o corrección de otros fallos del mercado y la estabilización del mercado.

El prestigioso economista Richard Musgrave², precisa esta definición de Hacienda Pública equiparando la resolución de estos tres problemas con las funciones básicas de la Hacienda. A través de su vertiente financiera, el Sector Público busca la eficiencia en sus decisiones promoviendo una adecuada asignación de recursos, palia los problemas sociales, medioambientales o de ausencia de competencia que puede provocar el mercado y busca la estabilidad económica tratando de alcanzar el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio en la balanza de pagos y el desarrollo sostenible.

El desarrollo de la actividad financiera del Sector Público implica la participación de varios organismos e instituciones. En España, el proceso de aprobación del presupuesto se concreta en un procedimiento que compete tanto al poder ejecutivo (el Gobierno elabora los Presupuestos Generales del Estado, según el artículo 134 de la Constitución) como al legislativo (las Cortes Generales examinan, enmiendan y aprueban los Presupuestos Generales del Estado según el mismo artículo).

En conclusión, es importante huir de la habitual confusión que suele efectuarse entre Hacienda Pública y Agencia Tributaria (órgano encargado de ejecutar la recaudación) o entre Hacienda Pública y Ministerio de Hacienda (departamento del Gobierno encargado de esta actividad), recalcando así que la Hacienda Pública no es un organismo en sí mismo, sino que es una actividad o conjunto de procedimientos que realiza el Sector Público para financiarse y cumplir con

¹ Expansión.com. (s.f). "Diccionario jurídico: Hacienda Pública". *Expansión.com*. [En línea] Disponible en: <https://www.expansion.com/diccionario-juridico/hacienda-publica.html> [Consultado el 2 de febrero de 2022].

² Musgrave, R. (1959). *Teoría de la Hacienda Pública*. (1ª ed.). Aguilar. pp.12.

una serie de fines económicos o sociales mediante la utilización del gasto recaudado como instrumento.

2.1.2. El Sector Público

La definición que hemos aportado de Hacienda Pública exige una clarificación exhaustiva del concepto de Sector Público. Según Bustos Gisbert³, la delimitación de este sector es manifiesta en dos alternativas: un criterio objetivo y otro subjetivo.

Siguiendo las opiniones de este autor, objetivamente, el Sector Público es el conjunto de agentes económicos que ejercen su actividad basándose en el principio de coerción de forma ajena al principio de intercambio voluntario.

Mientras que, subjetivamente, el Sector Público es un conglomerado de entidades encuadradas dentro de este sector por la ley e independientemente de si cimentan su actividad en el principio de coerción o no. Estas instituciones deben aparecer explícitamente reflejadas en la legislación y guiarse por el principio de atribución de competencias. Así se incluye tanto a las Administraciones Públicas, como a empresas públicas financieras, empresas públicas no financieras y otras entidades públicas.

Bustos Gisbert concluye argumentando que el segundo criterio es más correcto. Pues dada la complejidad, pluralidad y gran tamaño que presentan en la economía el conjunto de actividades que desarrolla hoy el Sector Público, la mejor forma de delimitar este concepto es observar la legislación vigente y averiguar que entes encuadra dentro de este sector. La disposición que recoge de forma más clara el ámbito subjetivo del Sector Público es el artículo 2.1 de la Ley 40/2015, del 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Según el cual, el Sector Público comprende:

- La Administración General del Estado (AGE)
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las Entidades que integran las Administraciones Locales.
- El Sector Público Institucional.

La referencia al Sector Público Institucional se clarifica en el apartado 2 de este mismo artículo, especificándose que este está compuesto por:

- Los organismos públicos y entidades de derecho público dependientes de la Administración Pública (CNI, CSIC, INE, CIS, etc.).
- Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de la Administración Pública (Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio, etc.).
- Las Universidades Públicas.

³ Bustos Gisbert, A. (2017). *Curso Básico de Hacienda Pública* (4ª ed.). Thomson Reuters. pp.25.

La redacción de este artículo únicamente delimita de forma amplia y genérica que instituciones componen el Sector Público. Si queremos una delimitación más específica, podemos acudir al Inventario de Entes Públicos del Ministerio de Hacienda. Allí encontraremos un elenco enorme (Academia Valenciana de la Lengua, World Trade Center Barcelona S.A., etc.)⁴ de entes considerados pertenecientes al Sector Público al haber sido creados todos ellos en virtud del principio de atribución.

La descentralización territorial y el aumento de la intervención del Estado en la economía son los responsables de esta fuerte proliferación de órganos incluidos dentro del Sector Público. Dificultando, en muchas ocasiones y de modo creciente, su delimitación concreta. En mi opinión, la frontera entre público y privado es hoy más difusa que ayer. Obligándonos a definir al Sector Público únicamente por sus fines colectivos y sociales en contraposición a los fines de exclusivo beneficio individual que persiguen los entes privados.

Partiendo de esta premisa, debemos tener claro que todas las economías capitalistas o de mercado desarrollan su actividad a través de tres agentes bien definidos: las empresas, las familias y el Estado. Ya en el siglo XVIII, es decir incluso antes de la Primera Revolución Industrial (siglo XIX), el economista francés, François Quesnay, teorizó el denominado “Flujo Circular de la Renta”.⁵

Se trata de un modelo explicativo que representa los flujos de dinero, bienes y servicios entre los tres agentes económicos que acabamos de mencionar. Este modelo es un buen punto de partida para comprender el papel del Estado en la economía. Pues, mientras empresas y familias intercambian bienes y servicios por flujos monetarios en el mercado de productos, y tierra, capital y mano de obra por flujos monetarios en el mercado de factores, el Estado se interrelaciona con empresas y familias a través del cobro de tributos y el uso de esos tributos para proveer a empresas y familias de subvenciones, subsidios y bienes o servicios a través de lo que denominamos gasto público. Que como veremos luego, se organiza, racionaliza e implementa a través de un presupuesto. Además, el Estado también hace uso de empresas públicas para proveer bienes y servicios en el mercado cuando lo producido es considerado de interés estratégico o de especial necesidad.

Seguramente este modelo sea insuficiente para reflejar fielmente la intervención del Estado en el sistema económico, máxime después del incremento de su papel y presencia experimentado durante el siglo XX, pero nos sirve para observar la frontera más nítida entre el Sector Público (Estado y sus Empresas públicas) y el Sector Privado (Empresas privadas y Familias). Posicionalmente, dentro de este modelo, el Estado se sitúa en un lugar central entre las empresas privadas y las familias, relacionándose con ellas sin necesidad de acudir al

⁴ Gobierno de España. (2022). “Inventario de Entes Públicos”. [En línea] Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/Inventario.aspx>. [Consultado el 28 de enero de 2022].

⁵ Economipedia.com. (2022). “Flujo Circular de la Renta”. [En línea] Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/flujo-circular-de-la-renta.html> [Consultado el 28 de enero de 2022].

mercado y prestando a ambas servicios, bienes y transferencias financiados con los tributos que recibe a cambio.

En resumen, el Sector Público es el sector de la economía que, acudiendo a principios objetivos, funciona fuera del sistema de libre cambio y basa sus acciones en principio de coerción. Este busca cumplir con unos fines colectivos y sociales que exceden a la mera ganancia de beneficio privado. Y opera, siguiendo principios subjetivos, a través de un elenco de instituciones que articulan la voluntad de la colectividad y cuyas funciones nacen del principio de atribución. La vertiente financiera de este Sector, denominada Hacienda Pública, se constituye como una actividad de naturaleza económica que, mediante un conjunto de procesos culminantes en la aprobación de un presupuesto, organiza los gastos e ingresos de todos los entes del Sector Público para financiar su actividad global e incidir en la economía real y la sociedad aprobando políticas públicas.

2.2. HACIENDA PUBLICA EUROPEA: UNA EXPLICACION DESDE EL MODELO MULTINIVEL DE GOBERNANZA EUROPEO

Definido el concepto de Hacienda Pública, deberíamos ser capaces de elevarlo a categoría comunitaria. Para ello, es necesario realizar una serie de consideraciones previas que aclaren el concepto de Unión Europea y contextualicen el modelo de Gobernanza Económica Multinivel en el que España y Europa viven inmersos.

2.2.1. Concepto de Unión Europea

La Unión Europea, como espacio de reflexión, es objeto de discusiones sobre su definición como ente jurídico, su concepción como institución política, su dimensión como potencia económica, su espacio como realidad geopolítica e incluso, en términos más filosóficos, su devenir como construcción existencial.

Su definición nunca ha resultado sencilla y los avances de integración experimentados en las últimas décadas aumentan esa dificultad. Ya en los años 80, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, definió a la UE como “un objeto político no identificado”⁶. Esta peculiar conceptualización es el ejemplo perfecto para ilustrar como la UE no es una institución encuadrable dentro de los criterios jurídico-políticos clásicos, pues por un lado no es definible como estado-nación, al carecer de un “demos” unificado, y no es del todo definible como una mera organización internacional, dada su amplitud de competencias y el avanzado grado de integración que representa.

En mi opinión, esa singularidad que rodea al ser de la UE obliga a una aproximación conceptual más dinámica que estática. Es decir, entender qué la UE no se puede tratar de definir por medio de una foto fija, sino que debe

⁶ Citado por Quermonne, J.L. “Existe-t-il un modèle politique européen?”. *Revista Francesa de Ciencia Política* (núm. 2, 1990). pp.196.

analizarse como una institución política en constante evolución que no necesariamente debe fijarse una meta concreta hacia la que confluir. Para defender esta tesis, veo conveniente exponer la relación existente entre la UE y los tres elementos que, comúnmente, la doctrina presenta como componentes clásicos del Estado: el poder/soberanía, el territorio y el pueblo.

En términos de soberanía, la primeras Comunidades Europeas (Comunidad del Acero y el Carbón, Euratom y Comunidad Económica Europea) de los años 50 poco se parecen a la Unión Europea del Tratado de Lisboa actual. Es cierto que fracasos u obstáculos como la Constitución Europea no nata de 2004, la incapacidad para superar la regla de la unanimidad en el Consejo o el hecho irrefutable de que la UE se cimienta “constitucionalmente” en Tratados Internacionales rescindibles (lo vimos con Reino Unido) nos impiden hablar de la Unión como un Estado asimilable a EE.UU., China, España o Alemania. Sin embargo, en estos 65 años la UE ha ido experimentando sucesivos incrementos competenciales de gran calado.⁷ Los europeos compartimos mercado interior, moneda, importantes regulaciones, espacio de circulación, un servicio común de acción exterior, algunas -tiernas aún- cooperaciones defensivas, estrategias comunitarias de todo tipo y, como veremos a continuación, una Hacienda Pública común que, aunque pequeña en términos relativos, totalmente independiente al resto de haciendas de los Estados Miembros. Además, el Parlamento Europeo, único órgano directamente elegido por los ciudadanos europeos, ha visto como su poder e influencia política crecían exponencialmente.⁸

Desde el punto de vista del territorio y el pueblo, la UE también ha experimentado importantes variaciones. En conjunto, hemos pasado de la Comunidad Económica Europea (CEE) de los 6 a la UE de los 27. En los últimos años, hemos visto ampliaciones, como la incorporación de Croacia en 2013, y abandonos, como el “Brexit” en 2020. En el futuro, no se descartan nuevas ampliaciones. Así lo pone de manifiesto la concesión del estatus de países candidatos a Albania, Serbia, Islandia, Macedonia del Norte y Turquía o las recientes solicitudes de adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia.

En conclusión, la UE jurídicamente es una organización internacional, pero calificada como “sui generis”⁹ por no ser asimilable al resto, dada su importancia política, el grado de integración que representa y la amplitud de la soberanía que, aunque cedida por los Estados en virtud del principio de atribución (artículo 5.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)), ejercen las instituciones comunitarias.

⁷ Martín Alonso, A. (18 de diciembre de 2014). “El sistema competencial de la UE”. *Noticias Jurídicas*. [En línea] Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10673-el-sistema-competencial-de-la-union-europea/>. [Consultado el 1 de marzo de 2022].

⁸ Hallal, K. (27 de octubre de 2017). “Historia del Parlamento Europeo”. *El Orden Mundial*. [En línea] Disponible en: <https://elordenmundial.com/historia-del-parlamento-europeo/>. [Consultado el 1 de marzo de 2022].

⁹ Palacio, A. (11 de octubre de 1995). “La Unión Europea, un proceso “sui generis””. *El País*. [En línea] Disponible en: https://elpais.com/diario/1995/10/11/opinion/813366023_850215.html. [Consultado el 1 de marzo de 2022].

Tal es su importancia para países como España que, según señala la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, el “65% de las leyes aprobadas en España en 2020 derivan de directrices y decisiones europeas”. Esta cifra es algo incierta, pero el artículo trata de demostrar con bastante rigurosidad como de las 28 normativas a las que se refiere: siete responden a directivas que han sido objeto de trasposición a nuestro ordenamiento y el resto “derivan de recomendaciones, orientaciones, programas o iniciativas emanadas del Consejo, Comisión o Parlamento Europeo o de otras instituciones comunitarias”.¹⁰ Es decir, que las 28 leyes se han aprobado inspirándose directa o indirectamente en la línea política y común marcada por la UE.

2.2.2. Modelo de federalismo fiscal

Para entender el concepto de federalismo fiscal es muy útil observar la realidad territorial española y sus diferentes niveles de gobierno.

España es miembro efectivo de la UE desde 1986, incorporándose a la vez que Portugal con la firma del Tratado Madrid-Lisboa unos meses antes. La entrada española en la UE consolidó nuestro país como un Estado descentralizado en dos direcciones. Por un lado, la aprobación de la Constitución de 1978 y en concreto el desarrollo de su Título VIII implicaron una paulatina cesión de competencias hacia abajo, es decir, hacia las recién creadas Comunidades Autónomas. Por otro lado, la entrada de España en la Unión Europea iniciaba una progresiva cesión competencial hacia la UE, es decir, hacia arriba. En definitiva, podemos describir, en las últimas cuatro décadas, a España como un estado-nación que ha experimentado un achicamiento competencial en pro de la integración europea y la consolidación del Estado de las Autonomías. España, en los últimos cuarenta y tres años, se ha convertido en un estado de tipo federal¹¹, claramente descentralizado, sin soberanía pura para los territorios y denominado autonómico por nuestra carta magna, y miembro de una Unión Europea que actúa como nivel superior de gobierno.

Un estado federal es aquel que organiza su soberanía en varios niveles de gobierno definidos según el ámbito espacial en el que cada nivel ejerce su autoridad. Los estados federales o federados se asemejan a las matrioskas rusas; unas muñecas tradicionales de madera donde dentro de cada una de ellas podemos encontrar otra muñeca similar, pero de menor tamaño. Es decir, los estados federales se estructuran en forma de gobiernos concéntricos asociados a un territorio localizado dentro de otro con un poder competencial definido en la ley.

¹⁰ Parlamento Europeo. (2022). “Comunicado de Prensa: El 65% de las leyes aprobadas en España en 2020 deriva de directrices y decisiones europeas”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/spain/barcelona/es/prensa/65-por-ciento-leyes-2020-deriva-de-directrices-y-decisiones-europeas>. [Consultado el 2 de marzo de 2022].

¹¹ Enciclopedia Jurídica. (2020). “Estado Autonómico”. [En línea] Disponible en: <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/estado-autonomico/estado-autonomico.htm>. [Consultado el 13 de abril de 2022].

En los países federales suelen operar tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Además de los cuales, en los países pertenecientes a la Unión Europea, debemos añadir un cuarto nivel superior al nacional¹². Como vimos anteriormente, este cuarto nivel ha ido experimentado diferentes formas desde la “mera” organización internacional que suponían las Comunidades Económicas Europeas en los años 50 hasta la organización supranacional y para muchos cuasi-federal que la UE es hoy.

A este proceso de descentralización bidireccional no es ajena la actividad financiera del Sector Público, es decir, no es ajena la Hacienda Pública. El federalismo se proyecta en el campo económico a través del denominado “federalismo fiscal”. Sin embargo, en teoría hacendística, este concepto trasciende la mera proyección del modelo federal a su vertiente económica y presupuestaria de gobierno. Como afirman los profesores García Villarejo y Salinas Sánchez, “la teoría del federalismo fiscal no es, por tanto, otra cosa que el estudio de la descentralización fiscal, entendida esta en términos abstractos, bien sea en el contexto de una forma de Estado Federal, regionalizado o de las autonomías e incluso de un Estado Unitario con mínimos grados de descentralización”.¹³ De esta forma, podemos hablar de la presencia de los principios del federalismo fiscal en estados federales como el alemán, autonómicos como el español o unitarios como el francés, sin ningún miedo a equivocarnos con la terminología.

Esta última reflexión aportada por García Villarejo y Salinas Sánchez resulta tremendamente útil para acotar el concepto de Hacienda Pública Europea. Pues independientemente de que consideramos a la UE una mera asociación de estados o un auténtico estado federal, podemos definir la relación de gastos e ingresos efectuada por esta institución como un cuarto nivel superior a las haciendas nacionales de los estados miembros encuadrado dentro del concepto de federalismo fiscal. Es decir, tal y como veremos más adelante, independientemente de la etiqueta que pongamos a la UE desde el punto de vista jurídico-político, debemos considerar a su Hacienda Pública como una hacienda equiparable a las nacionales en términos hacendísticos.

Una última cuestión importante para asentar el concepto de modelo de federalismo fiscal europeo es el grado de interrelación y dependencia existente o no entre la Hacienda Pública Europea y las Haciendas de los Estados Miembros, en concreto de la española.

Si observamos la posición que ocupa la Hacienda Pública Española, por encima encontramos a la Hacienda Pública Europea y por debajo a 15 Haciendas Públicas Autonómicas de Régimen Común, a las cuatro Haciendas Públicas de Régimen Foral y a las dos Haciendas Públicas correspondientes a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. A su vez, desde esa posición del Estado Central,

¹² Camarero, M., y Tamarit Escalona, C. (2019). *Economía de la Unión Europea* (8ª ed.). Thomson Reuters. pp. 88-89.

¹³ García Villarejo, A., y Salinas Sánchez, J. (1994). *Manual de Hacienda Pública: General y de España* (3ª ed.). Tecnos. pp. 565.

también deberían observarse una multitud de Haciendas Locales que pueblan todo el territorio nacional sin relación de dependencia jerárquica respecto a las Hacienda estatal y Autonómicas de Régimen Común y Foral. Unas Haciendas Locales que consagran su existencia en el artículo 142 de la Constitución Española, donde se dice que estas “deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

En lo que se refiere a la relación de la Hacienda estatal con las Haciendas subestatales, destaca la ya mencionada diferencia entre los dos modelos de financiación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas: el régimen común (previsto para la inmensa mayoría de Autonomías) y el régimen foral (establecido para la Hacienda Foral Navarra y las tres Haciendas Forales Vascas). A esta división debemos añadir las especialidades de la Hacienda Canaria, Ceutí y Melillense; consecuencia de sus características geográficas y establecidas en gran medida para dar cumplimiento a la normativa europea. Un modelo algo complicado, pero asentado dentro del modelo fiscal español desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, que sin ser objeto de este trabajo nos aporta una visión más completa de la complejidad abarcable por los modelos de federalismo fiscal.

Centrándonos en el régimen común, el artículo 156 de la Constitución Española establece en su apartado 1 que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. Este artículo constitucional, de acuerdo con la visión de la profesora Grau Ruiz ¹⁴, sitúa a España dentro de un modelo de federalismo fiscal cooperativo. Un modelo desarrollado por remisión del constituyente en la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que establece un modelo mixto de financiación donde las Comunidades ejecutan transferencias del Estado vía presupuestos o vía fondos de compensación territorial a la vez que cuentan con un sistema de tributos propios o cedidos por el Estado. Un modelo cooperativo que, en palabras de la misma académica, “no se da en la práctica al desarrollarse un modelo más cercano al federalismo competitivo”. La profesora argumenta que “los entes territoriales, para conseguir mayor suficiencia, mantienen la presión fiscal o la reducen, planteándose reducir el grado de solidaridad (...)”. Una cuestión que va más allá de la existencia de situaciones de *dumping* fiscal existentes entre Comunidades; pues se ve agravada, en mi opinión, por el papel decisivo que tradicionalmente han ocupado los partidos políticos nacionalista-periféricos en la gobernabilidad del Estado y la negociación de los Presupuestos Generales del Estado. El problema de la financiación autonómica y las inversiones territorializadas cada vez está más presente en el debate académico, político y mediático español. Una polémica que previsiblemente ocupará un papel aún más

¹⁴ Grau Ruiz, M. A. (2006). “Mecanismos de coordinación legislativa entre Haciendas Territoriales”. *Foro, Nueva época* (núm. 3/2006). pp.329-370.

central en el debate público de las próximas legislaturas con el probable desembarco en las Cortes de movimientos políticos provinciales articulados en torno a la problemática de la despoblación.

Sin embargo, la organización federal de la Hacienda dentro de España y sus problemas derivados, aunque útil para entender el concepto de federalismo fiscal, no es objeto de este trabajo sobre la Hacienda Pública Europea.

La relación entre la Hacienda Pública Europea y la Hacienda Pública Española (o de otros Estados Miembros) debe interpretarse a partir del Principio de Subsidiariedad (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea). Este principio consagra un sistema de toma de decisiones dónde estas deben adoptarse, al menos como norma general, en el nivel de gobierno más próximo al ciudadano; sólo admitiéndose acudir a una instancia superior cuando sea la vía más adecuada para resolver el problema que la decisión política desea abordar. La subsidiaridad funciona como un freno a la centralización excesiva de competencias en las instituciones europeas en detrimento a los estados nacionales.

En un sentido menos general, podemos limitarnos a remarcar que desde el punto de vista de los instrumentos financieros existe una distribución asentada de fuentes tributarias entre ambos niveles hacendísticos (estatal y europeo), algo difuso en términos teóricos y bastante clarificado en el desarrollo práctico.

En el campo de los ingresos, la Hacienda Pública Europea cuenta con un sistema de recursos propios desde 1970, donde mayoritariamente la recaudación es colaborativa y ejecutada en última instancia por los Estados Miembros. Esa relación bilateral de Europa como ente perceptor y España como ente recaudador es la relación más nítida que existe entre ambas haciendas. Se asemeja a la existente entre la Agencia Tributaria y la Hacienda Pública Española, donde la primera institución ejerce como entidad recaudadora de la segunda (situada como entidad perceptora).

Al actuar mayoritariamente los Estados Miembros como intermediarios, la relación impositiva existente entre la UE como Hacienda Tributaria y las familias o empresas europeas como contribuyentes puede calificarse de indirecta. Este modelo recaudatorio no ensombrece la actividad financiera de la UE, ni la hace menos independiente o menos equivalente a otras Haciendas. Sin embargo, la realidad es que, pese a la existencia de un sistema asentado de recursos propios bien construido jurídicamente, en la práctica, la mayor parte de los ingresos de la UE provienen del porcentaje de Renta Nacional Bruta (RNB) que aportan los Estados Miembros como veremos en el Capítulo II (un tributo más próximo a los modelos de contribuciones nacionales que a los modelos de recursos propios puros). Este hecho si ensombrece, en mi opinión, ligeramente el modelo de ingresos de la UE, pues, aunque este inteligentemente construido desde el punto de vista recaudatorio, el peso tan alto que representa el cuarto recurso y su modelo de cálculo desvirtúan la intención de financiar los gastos de la UE con

recursos estrictamente propios de la organización.¹⁵ Por ello la Decisión 2020/2053 sobre el Sistema de Recurso Propios de la UE (la última aprobada) establece su reducción a la aportación porcentual al Presupuesto General de la UE como objetivo según el párrafo 6 de su prólogo (“reducir las contribuciones de los Estados Miembros basados en la renta nacional bruta (RNB) al presupuesto anual de la Unión”).

En el apartado de gastos, en algunas ocasiones, los programas previstos por la UE son aplicados por los Estados Miembros de forma meramente ejecutiva o en otras ocasiones con algún grado de discrecionalidad. A modo de ejemplo y sin explayarnos mucho, tenemos el esquema aplicativo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Un fondo condicionado a la recuperación pos-COVID-19 incluido dentro del programa Next Generation EU que España está llevando a la práctica por medio de sus PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica). El esquema seguido, desde una perspectiva totalmente reduccionista, es el siguiente:

Figura 1: Fondos europeos gestionados por ejecución de los Estados Miembros.

HACIENDA PUBLICA EUROPEA (MFP 2021-2027 + Next Generation EU).	GOBIERNO ESPAÑOL (Hacienda Pública Española).	FAMILIAS Y EMPRESAS (posibles concursantes).
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (incluido en Next Generation EU) – criterio verde.	PLAN ESPAÑA PUEDE /PERTE para el Vehículo Eléctrico y Conectado – decisión nacional según necesidades de su industria siguiendo el criterio verde.	SEAT S.A. (concurante al PERTE) – beneficiario finalista del dinero europeo.

Fuente: Elaboración propia, según una proyección ficticia utilizada a modo de ejemplo.

Este modelo es el seguido por varios programas de fondos europeos para su ejecución e implementación, sobre todo cuando los beneficiarios del dinero europeo son los Estados. Sin embargo, por otro lado, existen otros ejemplos de fondos donde los concursantes a las convocatorias europeas son directamente las familias o las empresas (como por ejemplo ocurre con Europa Digital). En estos casos, el esquema seguido es más directo y más parecido al siguiente:

¹⁵ Calvo Hornero, A. (2007). *Organización de la Unión Europea* (3ª ed.). CERA. pp.-27.

Figura 2: Fondos europeos gestionados sin ejecución de los Estados Miembros (concurso directo).

HACIENDA PUBLICA EUROPEA (MFP 2021-2027 + Next Generation EU).	FAMILIAS Y EMPRESAS (posibles concursantes).
PROGRAMA EUROPA DIGITAL – líneas de financiación para pymes.	INDUSTRIAS PACO S.L. (concurante al programa Europa Digital) – beneficiario finalista del dinero europeo.

Fuente: Elaboración propia, según una proyección ficticia utilizada a modo de ejemplo.

En términos generales, podemos concluir que la UE funciona como un cuarto nivel hacendístico para sus Estados Miembros. De ellos o junto a ellos recauda una parte muy sustancial de sus recursos. Y de la misma manera, es decir en colaboración, implementa una parte sustancial de sus diferentes políticas públicas.

2.2.3. Gobernanza económica de la Unión Europea

En el contexto de la Guerra del Golfo de 1990, el economista y Exministro de Exteriores belga, Mark Eyskens, definió a la UE como “un gigante económico, un enano político y un gusano militar”¹⁶. Una frase que, aunque hiperbólica, recoge acertadamente las diferentes velocidades a las que circulan los tres vectores clásicos de poder que configuran a todas las potencias (incluida la UE).

Desde un punto de vista estrictamente político, la realidad es que, pese a la existencia de un Parlamento Europeo con poder normativo elegido directamente por los ciudadanos y una Comisión que ejerce como “gobierno”, las capitales europeas parecen seguir acumulando más poder político que Bruselas. El poder normativo es compartido entre el Parlamento y el Consejo, pero, en términos de gobernanza comunitaria, ese peso ligeramente predominante de los gobiernos nacionales se ejerce a través del Consejo Europeo y el Consejo de la UE, instituciones que reúnen en un primer caso a los jefes de gobierno o primeros ministros de los Estados Miembros y a los ministros nacionales por ramo en el segundo. Ambos Consejos se rigen por la regla de la unanimidad de los 27 para asuntos sensibles.

El periodista español y analista de asuntos europeos, Emilio Ortiz¹⁷, argumenta que precisamente esa regla de la unanimidad en el seno del Consejo Europeo y el Consejo de la UE es el factor que más ralentiza el impulso definitivo de Europa

¹⁶ Barro, A. (2019). “Así (de mal) suena la voz de la Unión Europea en el mundo”. *El Confidencial*. [En línea] Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-05-25/union-europea-elecciones-estados-unidos_2021934/. [Consultado el 6 de marzo de 2022].

¹⁷ Ortiz, E. (2021). “La unanimidad, la utopía del consenso que lastra a la Unión Europea”. *El Orden Mundial*. [En línea] Disponible en: <https://elordenmundial.com/la-unanimidad-la-utopia-del-consenso-que-lastra-a-la-union-europea/>. [Consultado el 6 de marzo de 2022].

como agente político de primer orden (junto a EE.UU., China, etc.), actuando como un freno que provoca que la UE no siempre llegue a tiempo a todos los asuntos que le incumben. Una visión que también ha expresado el Parlamento Europeo en forma de resolución¹⁸. Sin embargo, este hecho no puede hacernos perder de vista que, aunque claramente es posible mejorar, la UE acumula un poder suficiente, sólido y hegemónico como institución política dentro y fuera del continente.

En el campo militar, los avances de los últimos años (PESCO, etc.) no cristalizan en la existencia de un ejército único europeo. Por otro lado, no es menos cierto que la UE lidera el número de embargos multilaterales de armamento en el mundo con 22 embargos¹⁹ (por delante incluso de la Naciones Unidas con 13) o que, ante conflictos bélicos, como hemos visto con la invasión de Ucrania, es capaz de responder utilizando instrumentos económicos de gran importancia como las sanciones. Además, la mencionada crisis de Ucrania ha impulsado el anuncio de la creación de una división de 5.000 soldados bajo bandera europea.²⁰

Sin embargo, la presencia militar europea en el mundo sigue siendo limitada y no responde a una actuación coordinada bajo un solo mando real. En comparación con otras potencias como EE.UU., China o India, nuestro gasto militar es pírrico. Incluso por separado, pues tomando como baremo el 2% sobre PIB que la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) exige a sus socios como aportación mínima, apenas ocho Estados Miembros de la UE superan por escasas décimas ese nivel inversión.²¹

Finalmente, el nivel de integración y la calificación de la Unión Europea como potencia crece cuando nos centramos en la cuestión económica. La consolidación de la existencia de un mercado único de bienes, personas, capitales y mercancías (artículos 4, 26, 27, 114 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)) o la introducción del euro en 1999 con el objetivo de cumplir con el artículo 3.4 del TUE (“la Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”) hacen imposible analizar las economías domésticas de los estados europeos obviando las decisiones que se toman en Bruselas. Es más, cualquier análisis macroeconómico realizado en Europa que desatienda la perspectiva comunitaria tendrá, en mi opinión, una

¹⁸ La Vanguardia. (2019). “Eurocámara pide olvidar la regla de unanimidad para que la UE pueda avanzar”. *La Vanguardia*. [En línea] Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190213/46442713157/eurocamara-pide-olvidar-la-regla-de-unanimidad-para-que-la-ue-pueda-avanzar.html>. [Consultado el 12 de marzo de 2022].

¹⁹ Instituto Internacional de Investigación por la Paz de Estocolmo. (2021). “SIPRI Yearbook, 2021” [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf. [Consultado el 13 de marzo de 2022].

²⁰ ABC. (2022). “La UE aprueba el proyecto de Borrell para crear una Fuerza de Despliegue Rápido de 5.000 soldados”. *ABC*. [En línea] Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-aprueba-proyecto-borrell-para-crear-fuerza-despliegue-rapido-5000-soldados-202203211936_noticia.html. [Consultado el 13 de marzo de 2022].

²¹ Expansión.com. (2022). “Gasto público Defensa 2020”. [En línea] Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa>. [Consultado el 13 de marzo de 2022].

relevancia limitada y un interés menor, pues el nivel de integración que nos aporta el euro, el mercado común, la política monetaria elaborada por el Banco Central Europeo (BCE) o las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) son determinantes en el análisis de cualquier economía doméstica como la española o cualquier otra.

Sin embargo, en el campo hacendístico esta necesidad de realizar análisis macroeconómicos teniendo en cuenta la perspectiva europea ha resultado tradicionalmente menos imperiosa. Podríamos incluso definir la política fiscal europea como el hermano pobre de la política monetaria y comercial europea. Las razones son más prácticas que académicas o jurídicas. Mientras que todos operamos en euros y cualquier empresa o ciudadano puede acudir al mercado común europeo sin barrera alguna, el Presupuesto General de la UE tan solo representó el 1,2% del PIB europeo²² en 2021. Apenas unos 285 euros por ciudadano de la UE. Una cifra que en comparación con el 52,4% que representó en 2020 el gasto público sobre PIB en, por ejemplo, España²³, resulta ridícula en términos relativos, y que está muy alejada del 25% de gasto sobre PIB que suele concentrar el nivel central de gobierno en los países federales.²⁴ Sin embargo, en términos absolutos la Hacienda Pública Europea sí tiene una gran importancia. Su Presupuesto General alcanzó en 2021 los 166.000 millones de euros en créditos de pago²⁵, una cifra fiscal absoluta de gran tamaño que influye de manera significativa en la economía europea y las finanzas globales.

2.2.4. Definición de Hacienda Pública Europea

En conclusión, las consideraciones anteriores determinan que la Hacienda Pública Europea constituye el cuarto nivel del federalismo fiscal que estructura las finanzas de la UE a través de inversiones y préstamos a los Estados dentro de un sistema de gobernanza europeo centrado en lo económico, dónde lo presupuestario tiene menos peso que otros instrumentos económicos como la moneda o la política comercial común.

Desde este contexto, y recogiendo la definición ordinaria de Hacienda Pública ya aportada anteriormente, podemos definir la Hacienda Pública Europea como el conjunto estructurado de elecciones económicas adoptadas por la autoridad pública europea que implican la determinación de ingresos, gastos y la relación

²² Gamazo Chillón, J.C. (2021). "Introducción: de la Actividad Financiera al Presupuesto de la Unión Europea". En J.C. Gamazo (Comp.), *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp. 6.

²³ Expansión.com. (2020). "España - Gasto público 2020". [En línea] Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Espa%C3%B1a,42%2C1%25%20del%20PIB>. [Consultado el 15 de marzo de 2022].

²⁴ OCDE. (2020). "OECD Fiscal Decentralisation Database". [En línea] Disponible en: http://www.OCDE.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3. [Consultado el 20 de marzo de 2022].

²⁵ Gamazo Chillón, J.C. (2021). "Introducción: de la Actividad Financiera al Presupuesto de la Unión Europea". En J.C. Gamazo (Comp.), *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp.11.

que existe entre ellos dentro de la Unión Europea como institución supranacional sui generis. Unos ingresos y gastos que se plasman en un Presupuesto General que busca resolver los tres problemas económicos clásicos: la correcta asignación de recursos, la distribución equitativa de la renta o corrección de otros fallos del mercado y la estabilización del mercado. Un presupuesto que se encuentra limitado, como veremos luego, por el Marco Financiero Plurianual (MFP).

2.3. ¿EXISTE UNA ACTIVIDAD FINANCIERA PROPIA DE LA UE Y EQUIPARABLE A LA DE LOS ESTADOS MIEMBROS?

La actividad financiera del Estado, según las características que aporta el profesor Gamazo Chillón²⁶, se define como la actividad económica consistente en la asignación de recursos, siempre escasos y con usos alternativos, a la satisfacción de necesidades colectivas presentes en una comunidad política.

Esta actividad presenta cuatro características principales:

- Es una actividad política. Es decir, se ejecuta según criterios de oportunidad, aquello donde la subjetividad ideológica está tan presente como la pretendida objetividad de la ciencia económica.
- Es una actividad económica. Se sujeta a las reglas y principios básicos de esta ciencia social.
- Está sujeta a la ley. Su desarrollo está estructurado por el Estado de Derecho y su elemento central, el presupuesto, se construye sobre una norma con rango de ley.
- Es una actividad contable. Los gastos y los ingresos, operaciones económicas principales de esta actividad, deben ser anotados y estructurados de forma numérica y coherente.

El objetivo de este epígrafe es determinar si la Unión Europea, entidad supranacional de carácter sui generis, desarrolla una actividad financiera independiente y equiparable a las Haciendas domésticas de los Estados Miembros.

Siguiendo con las notas definitorias marcadas por Gamazo Chillón, para calificar a la actividad financiera de la UE como propia e independiente tenemos que someter esta al cumplimiento de las tres funciones básicas que, según el economista Richard Musgrave, toda actividad financiera debe cumplir: la función estabilizadora, la función redistributiva y la función asignativa.

En primer lugar, debemos indicar que los objetivos de la Función Estabilizadora son el pleno empleo (ausencia de recursos inutilizados) y la estabilidad de

²⁶ Gamazo Chillón, J.C. (2021). "Introducción: de la Actividad Financiera al Presupuesto de la Unión Europea". En J.C. Gamazo (Comp.), *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp. 1.

precios (inexistencia de variaciones desmedidas en el nivel general de precios). Estos dos objetivos no son alcanzables por el libre mercado por sí solos, pues su desarrollo es cíclico (alterna periodos de crecimiento con periodos de recesión y también periodos alternativos de inflación y deflación). Por tanto, para alcanzarlos, el Estado se ve obligado a intervenir por medio de dos instrumentos: la política monetaria (controlando la cantidad de masa monetaria circulante) y la política fiscal (compensando la falta demanda agregada con déficit público y el exceso con superávit).

En el caso de la política monetaria, el Banco Central Europeo (BCE) controla esta política en los países de la eurozona (no de la UE) con casi total exclusividad. El resto de países de la UE gestionan su política monetaria a través de sus propios bancos centrales y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que reúne al BCE con todos los Bancos Centrales de los Estados miembros usen el euro o no.

La política fiscal, por su parte, también puede ser alterada por la UE jugando con el gasto y los ingresos para estimular o contraer la demanda. Sin embargo, su carácter compensatorio, incluido en el caso del programa de endeudamiento Next Generation EU, está limitado por los Tratados al prohibirse el déficit público presupuestario (artículo 310 Tratado de Funcionamiento de la UE).

En segundo lugar, la Función Redistributiva persigue mantener una distribución de la riqueza lo más equitativa posible, garantizando unos estándares sociales básico y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. El mercado, por sí solo, expulsa a las personas con capacidad productiva nula y dificulta el éxito de aquellos que cuentan con menos recursos de origen. El Estado trata de corregir esta situación mediante instrumentos fiscales de diversos tipos: impuestos progresivos, gasto social, etc.

La UE juega un papel importante en la redistribución europea de la renta. Los programas sociales, dentro y fuera del Presupuesto General, representan una importante dimensión financiera de las políticas comunitarias. Dentro del presupuesto, observamos el Fondo Social Europeo (FSE), Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI), el Fondo Europeo de Ayudas a los más Desfavorecidos (FEAD), etc. Mientras que fuera del mismo, existen el Fondo Europeo de Desarrollo (que a partir del MFP 2021-2027 se incluirá en la rúbrica sexta de este denominada “Vecindad y Resto del Mundo”), los programas sociales desarrollados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP).

Por otro lado, la UE se financia a través de un sistema de recursos propios, donde en torno al 70% ²⁷ de los ingresos provienen del porcentaje de RNB que se aplica a los Estados Miembros para financiar el total de gasto no cubierto por el resto de recursos. Este recurso, al estar basado en un porcentaje objetivo,

²⁷ Parlamento Europeo (2022). “Los ingresos de la Unión Europea: Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>. [Consultado el 7 de abril de 2022].

presenta un carácter mayormente progresivo, contribuyendo así a una mejor redistribución de la renta entre estados.

Sin embargo, las disparidades territoriales y la mejorable cohesión territorial económica de la UE, en términos de crecimiento, empleo y sistemas de bienestar, apuntan a que la función redistributiva ejercida por las instituciones europeas debe ser perfeccionada y potenciada.

Finalmente, en el caso de la Función de Asignación, el objetivo es la asignación de recursos de la forma más eficiente posible. El mercado requiere, para lograr este objetivo, la intervención estatal en los casos de producción de bienes públicos (consumo no rival y sin exclusión, como por ejemplo el uso de un puente), situaciones de competencia imperfecta (por ejemplo, monopolios) y economías externas (aquellas que implican efectos para terceras personas no recogidos en el sistema de precios, como por ejemplo contaminación acústica). El Estado para corregir estas situaciones de ineficacia de mercado puede recurrir a los siguientes instrumentos: subvencionar economías externas positivas, impuestos disuasorios o pigouvianos, leyes en defensa de la competencia, etc. Esta función es desarrollada por la UE con total garantía, configurándose incluso como una auténtica potencia en esta cuestión.

En conclusión, podemos aseverar que las tres funciones de la actividad financiera encuentran su encaje, en mayor o menor medida, dentro de la actividad de la UE. Esta institución cuenta con un régimen particular de autonomía financiera suficiente como para considerar su actividad financiera independiente y equiparable a las actividades financieras que desarrollan sus Estados Miembros. Aun así, el carácter sui generis de la UE, presente en todas sus facetas, se extiende también sobre la actividad financiera comunitaria como se desprende de algunas cuestiones ya mencionadas: el escaso peso relativo del gasto público sobre el PIB, la imposibilidad de ejercer una política fiscal compensatoria real, la falta de cohesión territorial, etc.

2.4 EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNION EUROPEA

El funcionamiento de la Hacienda Pública Europea se concreta en las normas y procedimientos establecidos para la aprobación del Presupuesto General de la UE. Este presupuesto representa el medio que posibilita la actividad hacendística y su ejecución coincide con el fin último de su elaboración: financiar la actividad de la Unión Europea.

Para analizarlo correctamente, debemos reparar en su definición, asentar sus principios, las normas de las que emana, recalcar su encuadre dentro del marco plurianual, observar su evolución y desarrollar su ciclo procedimental de elaboración.

2.4.1 Definición, aspectos normativos y características

En general, un Presupuesto Público es un documento jurídico que establece de forma periódico y contable todos los gastos e ingresos que ejerce una Hacienda Pública concreta. Sus principales características son:²⁸

- Documento jurídico: se aprueba mediante una norma con rango de ley.
- Documento político: su aprobación es uno de los hitos políticos más importantes que anualmente ocurren en un Parlamento. Es objeto de discusión por todas las fuerzas políticas con representación y uno de sus funciones es el control legislativo de la gestión financiera del dinero público que hace el Gobierno.
- Documento periódico: su duración está sujeta a un periodo de tiempo concreto.
- Documento contable: está sujeto al cumplimiento de los principios contables, por ejemplo, al principio de equilibrio.
- Documento que incluye gastos e ingresos: refleja todas las autorizaciones de gasto y todas las previsiones de ingresos para ese periodo.
- Documento que refleja el plan económico de la Hacienda Pública que lo aprueba: recoge los objetivos macroeconómicos que esa institución aspira a lograr, pues su aprobación afecta y trata de incidir en el funcionamiento de todo el sistema económico.

Centrándonos en la perspectiva comunitaria, el Presupuesto General de la Unión Europea constituye una previsión normativa y vinculante de todos los ingresos y los gastos de esta organización en su conjunto para el periodo de un año natural (desde el 1 enero al 31 de diciembre). Sus principales características son:

- Presupuesto operativo que ejecuta competencias atribuidas a la UE.
- Responde a un orden procedimental definido para su adopción.
- Se expresa en euros.
- Está focalizado en la inversión. Su objetivo es destinar recursos a la generación de economías de escala en sectores como la tecnología, la energía, los transportes, etc.
- Desde 1988, debe ajustarse a un Marco Financiero Plurianual (MFP) que limita y organiza los gastos en el medio y largo plazo para ajustar la planificación financiera y velar por la buena gestión.

Las normas jurídicas que regulan el Presupuesto General de la Unión Europea son el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos del 310 al 325) y el Reglamento de la UE 2018/1046 del Parlamento Europeo y el Consejo del 18 de julio del 2018.

Estas normas recogen una serie de principios que deben guiar la elaboración del presupuesto e inspirar su resultado final. Estos principios son:

²⁸ Gamazo Chillón, J.C. (2021). "Cifras Presupuestarias". En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp.6.

1. Principio de Unidad y Veracidad: El presupuesto debe recoger todos los gastos e ingresos de la UE sin obviar o excluir ninguno. Deben recogerse todos esos datos en un mismo documento contable. En la realidad, existen algunos fondos extrapresupuestarios como son el Fondo Europeo de Desarrollo (dentro del MFP desde 2021), el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz o las inversiones de Banco Europeo de Inversiones. Además, lo fijado en el presupuesto debe reflejar la realidad de aquello que se pretende ingresar y gastar.
2. Principio de Unidad de Cuenta: El euro es la única moneda que sirve como unidad de cuenta de los gastos e ingresos reflejados en el Presupuesto.
3. Principio de Anualidad: La vida útil de presupuesto coincide con el año natural, es decir, el ejercicio presupuestario abarca desde el 1 de enero al 31 de diciembre de un mismo año.
4. Principio de Equilibrio: El presupuesto debe estar equilibrado en ingresos y gastos, pues la Unión Europea no puede recurrir a empréstitos (“Préstamo que un particular o -una entidad de crédito- concede al Estado, a un organismo oficial o a una empresa, y que se materializa en bonos, cédulas, pagarés, obligaciones, etc.”²⁹) para cubrir sus gastos. Los tratados obligan a la ortodoxia presupuestaria y prohíben el déficit.
5. Principio de Universalidad: Los ingresos y los gastos se han de recoger en el documento presupuestario sin ninguna compensación.
6. Principio de Especialidad: Los créditos, es decir las autorizaciones de gasto, deben tener un destino concreto y definido. Todo crédito Debe incluir tres manifestaciones:³⁰
 - i. Especialidad cualitativa: debe definirse una actividad concreta a financiar.
 - ii. Especialidad cuantitativa: debe fijarse un importe concreto.
 - iii. Especialidad temporal: la autorización es válida para un periodo de tiempo determinado.
7. Principio de Buena Gestión Financiera: Los objetivos fijados deben ser evaluables a través de indicadores claros y medibles. Tratándose en todo momento de cumplir criterios de eficacia y eficiencia.
8. Principio de Transparencia: Debe darse en todo el proceso presupuestario, tanto en la elaboración como en la aprobación y el control. Una de las manifestaciones de este principio es que el Presupuesto debe publicarse en el Diario Oficial de la UE (DOUE).

²⁹ Real Academia Española. (s.f.). “Empréstito, en Diccionario de la lengua española.” [En línea] Disponible en: <https://dle.rae.es/empr%C3%A9stito>. [Consultado el 10 de febrero de 2022].

³⁰ Gamazo Chillón, J.C. (2021). “Introducción: de la Actividad Financiera al Presupuesto de la Unión Europea”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE. Universidad de Valladolid*. pp. 22.

2.4.2 La competencia presupuestaria de la UE y su evolución

La competencia presupuestaria consiste en la facultad de aprobar un presupuesto, determinando los ingresos y distribuyendo los gastos en partidas o rúbricas, y ejecutar lo aprobado.

En el contexto de la UE, la competencia presupuestaria responde a un concepto sometido a una evolución constante que, como ocurre con casi todo en la UE, nos obliga a optar por un análisis dinámico frente a uno estático para aproximarnos a su configuración legal y consecuencias funcionales.

La evolución de la competencia presupuestaria es ordenable en cuatro fases:

a) Primera fase: El periodo constitutivo (de 1951 a 1957)

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, antecedentes directos de la UE, son: el Tratado de París de 1951 (constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o CECA) y el Tratado de Roma de 1957 (constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o Euratom y la Comunidad Económica Europea o CEE). En este periodo, la competencia presupuestaria recae casi en exclusividad sobre el Consejo, que es quien elabora y aprueba los presupuestos. El Parlamento apenas tiene la facultad de presentar propuestas modificativas que podrán ser aprobadas o no por el Consejo. Además, en este periodo conviven cinco presupuestos distintos en el seno de las Comunidades Europeas. Las autorizaciones de gasto que recogen esos presupuestos se circunscriben a gastos administrativos y algunos gastos operativos para financiar un grupo de políticas sectoriales muy reducido.

b) Segunda fase: Consolidación y simplificación presupuestaria

La Comisión realiza una serie de propuestas que consolidan la competencia presupuestaria y la acercan a la nueva realidad comunitaria. Estas propuestas son la mejora de la financiación de la Política Agraria Común (PAC), el aumento del peso del Parlamento en materia presupuestaria y la simplificación presupuestaria al reducirse los cinco documentos presupuestarios a tres.

c) Tercera fase: El punto de inflexión con la adopción de un sistema de Recursos Propios (1970)

La Decisión 70/243 del Consejo Europeo, firmado el 21 de abril de 1970, sirvió para desplazar el sistema de contribuciones nacionales vigente hasta ese momento e introducir un sistema de financiación europeo basado en los recursos propios. El propio artículo 1 de este texto legal asienta el nuevo deber de la Unión de asignar, de acuerdo con los Tratados, “resources in their own” (recursos propios) para asegurar el equilibrio presupuestario y financiarse más allá de contribuciones financieras de los Estados Miembros.

Este nuevo sistema de financiación supone un importante avance en la integración europea y un firme impulso para la construcción del mercado interior que después completará el Acta Única Europea (AUE) de 1986. La UE, con esta Decisión, adquiere autonomía financiera propia.

Además, el 22 de abril de 1970 se firma el Tratado de Luxemburgo. Este tratado modifica las disposiciones presupuestarias presentes en el derecho europeo hasta la fecha, consolidando el sistema de financiación de recursos propios y concediendo al Parlamento Europeo el derecho a tener la última palabra sobre los “gastos no obligatorios”. Es decir, sobre aquellos gastos que, según una clasificación posteriormente derogada por el Tratado de Lisboa, no son ineludibles por las exigencias que incluyen los tratados.

Este sistema de financiación ha sido modificado en multitud de ocasiones, perfilándose así un sistema de recaudación que, en su primera formulación de 1970, estaba pensado para una institución más pequeña (donde, por ejemplo, aún España no había entrado) y menos compleja. La más importante de todas las modificaciones se da en 1975, cuando el Tratado de Bruselas reconoce al Parlamento Europeo el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto (gastos obligatorios y no obligatorios), se crea el Tribunal de Cuentas para controlar la ejecución de las fianzas europeas y se refuerza el derecho de enmienda parlamentaria.

Otros hitos relevantes son la aprobación de los Acuerdos de Fontainebleau de 1984 (se fijan una serie de criterios de disciplina presupuestaria para paliar los problemas financieros de la UE) y la unificación definitiva del presupuesto en 2002 con la desaparición de la CECA.

Además, en 2007, se introducen dos importantes condiciones en el sistema aprobado por la Decisión 70/243: el Principio de Equidad en los Recursos Propios (establece que ningún Estado podrá soportar una carga presupuestaria excesiva de acuerdo con los criterios establecidos en el Consejo de Fontainebleau de 1984) y el Techo Máximo de Recursos Propios (que ha experimentado diversas modificaciones según el tipo de tributo). Se avanza así hacia un sistema de financiación más riguroso y consolidado con reglas que ahuyentan el desequilibrio presupuestario no permitido por los Tratados.

d) Fase Actual: La UE de Lisboa y la Codecisión Presupuestaria (2009)

Finalmente, la arquitectura jurídica que conforma el actual sistema de financiación europeo y su procedimiento de aprobación presupuestaria está consolidada en el Tratado de Lisboa de 2009. Este tratado introduce un sistema más simple, sencillo y transparente denominado “codecisión presupuestaria”.³¹ Las principales novedades aportadas son la unificación de los gastos obligatorios y no obligatorios, que somete a ambos tipos de gastos al mismo procedimiento, y la reducción de la doble lectura que efectuaba el Consejo y el Parlamento del proyecto presupuestario presentado por la Comisión a una sola lectura por parte de cada institución. De esta forma, se hace notable el fortalecimiento del papel del Parlamento en el procedimiento presupuestario hasta igualarse con el del Consejo.

³¹ Cuenca García, E. y Navarro Pabsdorf, M. (2019). *Lecciones de Economía de la Unión Europea*. (1ª ed.). Pirámide. pp.93.

2.4.3 El ciclo presupuestario

En su conjunto, el proceso presupuestario anual o ciclo presupuestario europeo incluye tres etapas: elaboración y aprobación, ejecución y control:

A) Elaboración y aprobación

Es la fase más importante de todas desde un punto de vista estrictamente hacendístico. Está sometida a un conjunto de pasos que deben sucederse unos a otros en orden y riguroso cumplimiento de plazos. Estos pasos están previstos en el artículo 314 de TFUE y son los siguientes:

- a) Elaboración del Proyecto Presupuestario por la Comisión Europea. Antes del 1 de septiembre, la Comisión elabora un primer documento según las previsiones de gasto de cada institución europea (comunicadas antes del 7 de julio) y se lo envía al Consejo y al Parlamento Europeo.
- b) El Consejo de la Unión Europea (formado por los 27 ministros nacionales de Hacienda) fija su posición por unanimidad antes del 1 de octubre y envía su postura al Parlamento junto con las razones que la justifican. A su vez, la Comisión Presupuestaria del Parlamento Europeo, que también ha recibido el proyecto de la Comisión, va trabajando en la posición del Parlamento recogiendo las opiniones del resto de comisiones.
- c) El Parlamento examina la posición del Consejo en un plazo máximo de 42 días. El pleno tiene tres opciones: aprobar la posición del Consejo (el presupuesto queda adoptado), no pronunciarse en 42 días (el presupuesto también queda adoptado) o enmendar el texto del Consejo. Cualquiera de estas tres opciones fija la posición del Parlamento por mayoría absoluta de sus miembros. En caso de imponerse la tercera opción el presidente del Parlamento convoca el Comité de Conciliación.
- d) El Comité de Conciliación, formado por los 27 miembros del Consejo y el mismo número de eurodiputados, discute un último texto conjunto que debe ser acordado en el plazo máximo de 21 días. La Comisión puede presentar iniciativas que acerquen las posturas de este comité. Si no hay acuerdo, el proceso vuelve a empezar con un nuevo proyecto de la Comisión. Si hay acuerdo y se aprueba un documento conjunto, este se somete a la aprobación final del Consejo y el Parlamento. En ese momento, y en el plazo de máximo 14 días, el procedimiento culminará con una de las siguientes situaciones:³²
 - i. Parlamento aprueba texto = El Presupuesto es adoptado.
 - ii. Parlamento no se pronuncia = El Presupuesto es adoptado, excepto si el Consejo se pronuncia en contra.
 - iii. Parlamento rechaza = La Comisión presenta un nuevo proyecto (el proceso vuelve a empezar).

³² Parlamento Europeo. (2021). "El procedimiento presupuestario: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo". [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>. [Consultado el 7 de abril de 2022].

- e) Finalmente, si el presupuesto es aprobado, el presidente del Parlamento Europeo firma el proyecto y este queda formalmente adoptado.

B) Ejecución

Según el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la ejecución del Presupuesto es responsabilidad de la Comisión Europea, quien debe ejecutar los gastos y los ingresos de conformidad con los Tratados, dentro de los límites que marca el Reglamento Financiero, en colaboración con los Estados Miembros y con sometimiento al control político del Parlamento.

Cuando hablamos de Reglamento Financiero nos referimos al Reglamento 2018/1046 del Parlamento y del Consejo, de 18 julio de 2018, que contiene todas las normas, reglas y principios necesarios para la aplicación del presupuesto.

Por su parte, los Estados Miembros también cuentan con un importante papel en la ejecución del Presupuesto. Cuantitativamente, los Estados Miembros “participan en la ejecución de aproximadamente tres cuartas partes del presupuesto de gastos”.³³ Cualitativamente, su misión se centra en colaborar en la realización de algunas de las tareas propias de la recaudación de ingresos e implementación de los créditos, así como velar por qué la ejecución discorra dentro de los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia). Además, esa cooperación es posible que también se efectúe entre la Comisión Europea y terceros países no pertenecientes a la UE donde el presupuesto prevea alguna inversión, como ocurre en el caso de las partidas destinadas a la cooperación internacional.

La Comisión puede recurrir a tres métodos distintos para ejecutar los distintos compromisos presupuestarios: la gestión directa, la gestión indirecta y la gestión compartida. La gestión directa es la ejecución del presupuesto a través de servicios propios de la Comisión o mediante sus Agencias Ejecutivas. La indirecta es la que se realiza a través de terceros países no pertenecientes a la UE, organizaciones internacionales, ONG, empresas u otras entidades. Y la compartida es la que se ejecuta en cooperación con los Estados Miembros.

El Presupuesto Europeo se ejecuta en un 70% mediante gestión compartida, en un 20% mediante gestión directa y en apenas un 10% mediante gestión indirecta. Poniéndose así de relevancia el importante papel que juegan los Estados en esta etapa del ciclo presupuestario.³⁴

Dentro de cada una de estas tres modalidades, la ejecución se materializa siguiendo un mismo esquema dividido en dos tiempos: la operación de

³³ Camarero, M., y Tamarit Escalona, C. (2019). *Economía de la Unión Europea*. (8ª ed.). Thomson Reuters. pp.95.

³⁴ Parlamento Europeo. (2021). “Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo: la ejecución presupuestaria”. [En línea] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/la-ejecucion-del-presupuesto#_ftn3 [Consultado el 1 de abril de 2022].

compromiso y la operación de pago. El compromiso consiste en destinar el importe previsto en el presupuesto a la financiación de una actividad concreta y asociada a ese importe (lo que en conjunto se conoce como línea presupuestaria). Por ejemplo, a través de la firma de un contrato a un convenio. Cuando se firma ese contrato o ese convenio se dice que el importe está “comprometido” y es posible proceder a la autorización del pago que culmina con la transferencia del importe fijado por la línea presupuestaria.

C) Control

El control es una etapa esencial dentro del ciclo presupuestario. Un control adecuado en la ejecución presupuestaria garantiza la solidez financiera, promueve la buena gestión y facilita alcanzar los objetivos de rendimiento fijados.

Los artículos 287, 318, 319, 322 y 325 del TFUE regulan los diferentes mecanismos de control a los que se somete la ejecución del presupuesto Comunitario. Estos mecanismos son agrupables en dos escalas: la nacional (efectuado por los Estados) y la europea (efectuado por organismo de la UE).

En la escala nacional, la intervención de los Estados Miembros en el proceso de control del ciclo presupuestario europeo está regulada en el artículo 291 del TFUE. Este artículo, en su apartado 3, remite al Reglamento 182/2011 del Parlamento y del Consejo, del 16 de febrero de 2011, parte de la regulación del control que los Estados ejercen sobre la Comisión en la ejecución presupuestaria.

A grandes rasgos, el control nacional se articula a través de Comités Mixtos donde conviven representantes designados por los Estados y un presidente designado por la Comisión. La función de estos comités es emitir conclusiones sobre sus análisis de control que, según el alcance de lo examinado, pueden ser el final de un “procedimiento de examen” (donde las conclusiones pueden vetar medidas de la Comisión) o un “procedimiento de consulta” (donde las conclusiones tan solo deben ser tenidas en cuenta por la Comisión al adoptar sus medidas).

Por otro lado, en la escala europea, el control se proyecta en tres dimensiones: la interna, la externa y la política.

El control interno es el que realiza cada una de las instituciones europeas que ejecuta alguna de las líneas presupuestarias plasmada en el presupuesto.³⁵ Teniendo en cuenta que la inmensa mayoría del presupuesto se corresponde con gastos de la Comisión Europea, es habitual que cuando se habla de control interno de los gastos europeos solo se repare en el control ejercido por esta institución. Cuando la Comisión ejecuta una línea presupuestaria asignada por el presupuesto es ella misma quien ejerce un primer control sobre sus propios

³⁵ Parlamento Europeo (2022). “Fichas temáticas de la UE: El control presupuestario”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/el-control-presupuestario> [Consultado el 7 de abril de 2022].

gastos. El departamento de control interno de la Comisión está formado por contables, que son quienes efectúan un primer control, y por el interventor o auditor interno que realiza el control final.³⁶

Por su parte, el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE). Este órgano europeo se encarga de fiscalizar y salvaguardar las finanzas de la UE ejerciendo sobre ellas un control de legalidad y auditoría financiera.

El Tribunal de Cuentas Europeo está regulado de los artículos 285 al 287 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Allí se define la composición del TCE, estableciéndose que estará formado por un nacional de cada Estado que actuará en plena independencia, sin mandato de ningún tipo por parte de su nación. Estos miembros son nombrados mediante un procedimiento donde participan el Consejo, el Parlamento y los Estados por un periodo de 6 años renovables y entre profesionales del control externo o con la cualificación suficiente para desempeñar tal función. Los 27 miembros reunidos elegirán entre ellos mismos a un presidente por un mandato de tres años renovables.

La función de control externo que desempeña este tribunal se concreta en la presentación de una serie de informes y documentos que analizan la gestión financiera de la UE en busca de posibles irregularidades. Estos informes son:

- Una declaración sobre fiabilidad de cuentas y legalidad de las operaciones que analiza todos los ingresos y gastos de la UE y sus organismos. La conocida como Declaración de Fiabilidad o DAS se presenta ante el Parlamento y el Consejo y se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).
- Informe anual al cierre de ejercicio sobre la ejecución general y otros específicos sobre cada organismo e institución de la UE.
- Informes de auditorías operativas sobre cuestiones determinadas e informes que emiten opiniones.
- Desde 2021, también elaborará informes sobre los préstamos incluidos en el presente marco financiero plurianual 2021-2027.

Finalmente, la última dimensión de control del presupuesto se concreta en el control político que ejerce el Parlamento Europeo. La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento es el órgano encargado de velar por la buena gestión financiera de toda la UE. Entre sus tareas está el control de actividades financieras de todas las instituciones europeas, el seguimiento de la relación coste-eficacia de todas sus políticas públicas y la vigilancia sobre la ejecución de los fondos europeos que ejecutan los Estados. Además, esta comisión es la encargada de preparar la posición del Parlamento en lo relativo al procedimiento de aprobación de la gestión.

³⁶ Olesti Rayo, A. (2020). "La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. (núm.67). pp.797-831. [En línea] Disponible: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.67.02>. [Consultado el 22 de marzo de 2022].

El procedimiento de aprobación de la gestión consiste en una votación favorable del Parlamento, por recomendación del Consejo, que aprueba la ejecución del Presupuesto efectuada por la Comisión. Políticamente, rechazar la gestión de la Comisión se asemeja a una pérdida de confianza de la cámara y con ello a una petición informal de dimisión. Así ocurrió en 1999 cuando, en diciembre del año anterior, se denegó la aprobación de gestión de la Comisión Santer dando lugar a su dimisión en bloque.

Para cerrar la explicación del ciclo del presupuesto, es conveniente añadir que el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, también incluye una serie de elementos que completan el ciclo presupuestario y sirven como base jurídica para abordar posibles situaciones tasadas e impredecibles que pueden darse a lo largo de la vida útil del MFP 2021-2027:

- La Comisión puede, bajo circunstancias específicas e imprevistas y sin pasar el límite fijado en el Reglamento (915 millones para el MFP 2021-2027), utilizar Instrumentos de Flexibilidad que introducen nuevos gastos no previstos en un ejercicio concreto (artículo 12)
- El Reglamento 2020/2093 también prevé en su Capítulo 2 un mecanismo de ajustes técnicos, otro para ajustes específicos, otro para ajustes basados en la buena gobernanza económica o el régimen de condicionalidad y otro para nuevas normas o programas de gestión compartida.
- Asimismo, el resto del Reglamento dispone Instrumentos Especiales (Capítulo 3; pueden ser temáticos como la “Reserva de ajuste al Brexit” o no temáticos como el ya mencionado “Instrumento de Flexibilidad” o el “Instrumento de Margen Único”), Mecanismos de Revisión (Capítulo 4; prevén reformulaciones presupuestarias en casos concretos como la eventual reunificación de Chipre y la ampliación de la UE o genéricos como la revisión de los Tratados o una necesidad surgida de la ejecución).
- Finalmente, la disposición final del propio Reglamento obliga a la Comisión a presentar una propuesta para el siguiente MFP antes del 1 de julio de 2025.

2.4.4. El Marco Financiero Plurianual: un instrumento para la disciplina presupuestaria

El Marco Financiero Plurianual (MFP) es un acuerdo previo al presupuesto que, según el artículo 312 del TFUE, tiene por objeto “garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios”. Es decir, dotar de previsibilidad, certidumbre y estabilidad a las finanzas anuales europeas con una planificación a largo plazo. Funciona como una especie de “presupuesto por encima del presupuesto” (aunque no se pueda decir que sea un presupuesto como tal) que limita anual y plurianualmente las grandes categorías de gasto, denominadas rúbricas, de los presupuestos anuales en

periodos de tiempo no menores a cinco años (según determina el artículo 312 el TFUE). Actualmente, el MFP se diseña para un periodo de siete años.

Desde un punto de vista doctrinal, podemos considerar la existencia de seis marcos financieros aprobados hasta la fecha. Los cuatro primeros aprobados como Acuerdos Interinstitucionales y los dos últimos (incluyendo el Marco 2021-2027) aprobados como Reglamentos tras la inclusión de esta figura disciplinaria en el Tratado de Lisboa.

Los Acuerdos Interinstitucionales (AI) constituyen una especie de reglamento interno común a las instituciones europeas (Comisión, Parlamento y Consejo). Estos acuerdos consagran prácticas institucionales y establecen directrices para, con carácter vinculante o no, organizar la cooperación entre las tres instituciones principales de la UE. Su existencia está consagrada en el artículo 295 del TFUE.

Los AI actuaron como la base jurídica originaria del MFP. Fue la Comisión Delors en 1988 quien potenció un primer acuerdo de disciplina financiera denominado “Paquete Delors I” para el periodo 1988-1992. Seguidamente, en el periodo 1993-1999, se aprobó el “Paquete Delors II”, que posteriormente fue reemplazado por un nuevo marco para el periodo 2000-2006 (denominado “Agenda 2000”) y seguido de un nuevo AI que regulaba la disciplina financiera entre el año 2007 y el 2013.

En 2007, con la aprobación del Tratado de Lisboa, el MFP se “constitucionalizó” en el artículo 312 del TFU y se optó por el Reglamento como base jurídica del mismo. En la actualidad, la aprobación del MFP está sujeta a la unanimidad del Consejo y a la aprobación previa del Parlamento. El 2 de diciembre de 2013, se aprobó el primer MFP post-Lisboa para el periodo 2014-2020. Sustituido en 2021 por el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, marco financiero actual y objeto principal de este trabajo.

Todavía hoy, el Reglamento que establece el MFP está acompañado de un AI que completa la disciplina financiera europea más allá del propio MFP. El último AI vigente en esta materia es el Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios.

Este AI está estructurado en cuatro partes y un apartado de anexos. La primera parte completa el MFP (por ejemplo, introduciendo actualizaciones de previsiones de crédito de pago) e introduce una lista de instrumentos especiales (Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, Reserva de Ajuste al Brexit, etc.). El segundo apartado busca mejorar la cooperación entre instituciones en materia presupuestaria, abordando, por ejemplo, la transparencia en las relaciones. El apartado tres se centra en velar por la buena gestión financiera incidiendo en cuestiones como la programación financiera y la evolución del gasto (“spending review”). El último apartado, una novedad con respecto al AI de 2013, aborda la protección del presupuesto por vía de la auditoría, la lucha contra el fraude y en especial el control exhaustivo de los beneficiarios. Finalmente, el

texto incluye un amplio dossier de anexos donde en otras cuestiones destaca la inclusión del denominado “calendario pragmático”. Una previsión que, por acuerdo del Parlamento, Consejo y Comisión, acorta y especifica informalmente los plazos del ciclo presupuestario tratando de mejorar la coordinación entre instituciones y facilitar la aprobación del presupuesto, evitando así la caducidad de los plazos.

En general, el objetivo del MFP es la buena gestión financiera y la estabilidad de las finanzas europeas. La evolución de esta figura disciplinaria, incluyendo los primeros AI, ha ido perfilando sus objetivos según las necesidades concretas de la UE en ese momento. Esos objetivos tradicionalmente han sido fortalecer el mercado interior, consolidar la política social, financiar las ampliaciones territoriales optimizando recursos y potenciar el empleo, la competitividad o el crecimiento. Hoy, como veremos más adelante, el MFP 2021-2027 tiene como objetivos generales la recuperación tras la pandemia y la modernización de las economías europeas por la vía de ecología y la digitalización.

En el ordenamiento español, se cuenta con un instrumento algo similar, aunque imposible de calificar como planificación plurianual, denominado “techo de gasto” (Ley Organiza 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) que limita el gasto no financiero recogido en el Presupuesto. La adopción del techo de gasto es potestad exclusiva del Congreso de los Diputados y supone el primer paso dentro del ciclo presupuestario español, pues es previa a la propia elaboración y aprobación del presupuesto. En la UE, no existe este instrumento como tal. Sin embargo, podríamos considerar al MFP el sistema limitativo del gasto equivalente, aunque funcione impidiendo el desequilibrio financiero en el largo plazo. Un desequilibrio o déficit que mientras que dentro de las finanzas españolas es un elemento a evitar (o no, según criterios políticos y de oportunidad), en las finanzas europeas representa un elemento prohibido por los tratados (artículo 310 del TFUE).

3. ANALISIS DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027

3.1. ANALISIS GENERAL DEL MFP 2021-2027

El mejor análisis general que se puede hacer de un documento de índole presupuestario, más allá de sus grandes cifras de ingresos y gastos que veremos luego, es determinar el contexto en el que este es aprobado. Los presupuestos públicos no son ejercicios contables ajenos a la realidad política, económica y social que los rodea. Su voluntad es influir en esa realidad, tratando de potenciar los efectos positivos de esta y paliar aquellos aspectos negativos que desean revertirse.

La voluntad de influencia ambiental de los presupuestos públicos puede buscar cumplir con objetivos estructurales (buscando incidir en cuestiones sistémicas y marcándose objetivos a largo plazo) o sobre objetivos coyunturales (persiguiendo corregir shocks concretos que afectan a la economía en el corto plazo).

En el caso del MFP, como sabemos, no estamos hablando de un presupuesto como tal. El objetivo de este documento es disciplinar el gasto que los diferentes Presupuestos Generales adoptarán dentro de sus siete años de vida. Sus objetivos, por tanto, se centran de forma general en las políticas estructurales y sistémicas. Es decir, en dibujar los rasgos generales de la Unión Europea que queremos ver en siete años. El razonamiento que utilizo para defender esta tesis es sencillo: el contexto ambiental que orienta la negociación y la aprobación del MFP en 2020 no será el mismo que el que veremos en la Europa de 2027. En el plano político, habrá elecciones europeas y nacionales. Unas traerán un nuevo Parlamento Europeo en 2025 y el resto alterarán los equilibrios del Consejo con nuevos gobernantes. En el plano económico, el éxito o el fracaso de las políticas adoptadas, los eventos inesperados (por ejemplo, la guerra de Ucrania) y la mera evolución natural del ciclo generarán un escenario macroeconómico distinto. Incluso, en el plano social, las demandas sociales (medioambiente, acceso a servicios digitales, etc.) de hoy, no necesariamente deberán corresponderse con las que nos encontremos dentro de siete años.

Es el propio MFP 2021-2027 el que en sus primeros párrafos clarifica sus objetivos. Los párrafos 1 y 2 del Reglamento 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el propio MFP 2021-2027, establecen que su fin es dotar a las inversiones europeas de “un nivel adecuado de previsibilidad” a medio plazo y “allanar el camino para una transición justa e integradora a un futuro ecológico y digital, apoyado en la autonomía estratégica a largo plazo de la UE y la haga resistente a crisis futuras” como respuesta a las “repercusiones económicas de la crisis de la COVID”. Es decir, que desde el inicio deja muy clara su voluntad de incidir en lo estructural y de responder a un shock coyuntural muy concreto: la crisis económica desencadenada como consecuencia de la pandemia del COVID.

En otras palabras, y con voluntad de clarificar aún más el asunto, el MFP 2021-2027 deja claro que su fin no es responder minuciosamente a cada vaivén en el contexto económico, político y social europeo, si no dar estabilidad, previsibilidad y certidumbre a las inversiones europeas a medio plazo. Para abordar lo coyuntural más inmediato, la Hacienda Pública Europea cuenta con otros instrumentos: los Presupuestos Generales y, en última instancia, con los instrumentos de flexibilidad que el propio Reglamento de aprobación del MFP fija en su artículo 12.

Adentrándonos más en lo concreto, el MFP 2021-2027 fija el objetivo general de su existencia de forma clara y notoria en la recuperación tras la pandemia por la vía de cuatro conceptos a los que deberemos acostumbrarnos para interpretar adecuadamente el MFP 2021-2027: lo ecológico (objetivo del 30% del gasto en todos los programas), lo digital (prioridad en todos los programas y 20% del mecanismo de Recuperación y Resiliencia), la autonomía estratégica y la resiliencia frente a las crisis. Además, a la consecución de esos objetivos políticos y económicos, debemos añadir un hecho político coincidente con la vigencia del presente marco financiero no reseñado en el prólogo, pero sí previsto en su artículo 10: el abandono de Reino Unido de la Unión Europea.

En conclusión, estas dos circunstancias, la crisis económica derivada del COVID-19 y el Brexit, son los ejes centrales del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Por tanto, podemos determinar que la voluntad de este marco financiero es disciplinar las finanzas europeas entre los ejercicios 2021 y 2027 para adaptar la UE de los 28 a la UE de los 27 sin Reino Unido y reconstruir la economía europea tras la pandemia, aprovechando la coyuntura para lograr modernizar su estructura económica por la vía de la digitalización, la economía verde, la autonomía estratégica y una mayor resiliencia frente a futuras crisis.

3.2. INGRESOS

En todo presupuesto, los ingresos representan el montante dinerario que se prevé obtener en un periodo fiscal determinado con el objetivo de financiar los gastos plasmados también en ese mismo documento. Dicho de forma más simple: los ingresos son los recursos que obtenemos para financiar nuestros gastos.

Actualmente, y desde 1970, la UE utiliza un sistema de ingresos basado en los recursos propios implementado con la aprobación de la Decisión 70/243 del Consejo Europeo, firmada el 21 de abril de 1970. La adopción de los recursos propios como fuente de ingresos de la UE dotó a esta organización de autonomía financiera y consagró la voluntad comunitaria de emanciparse fiscalmente de los Estados Miembros.

Por tanto, los ingresos de la UE hoy, en el plano teórico, establecen una relación directa entre la Hacienda Pública Europea y los ciudadanos o empresas europeas. Los Estados Miembros juegan un rol recaudatorio en la obtención de estos ingresos comunitarios, similar al que en España desempeña la Agencia

Tributaria en favor de la Hacienda Pública Española. Desde cualquier punto de vista, en términos hacendísticos, pero también en términos jurídicos, económicos y políticos, la Decisión 70/234 supuso un impulso integrador enorme cuyas consecuencias contribuyen enormemente a esa dificultad a la que ya nos hemos referido para encuadrar a la UE dentro de las organizaciones internacionales tradicionales y desarrollar su carácter sui generis.

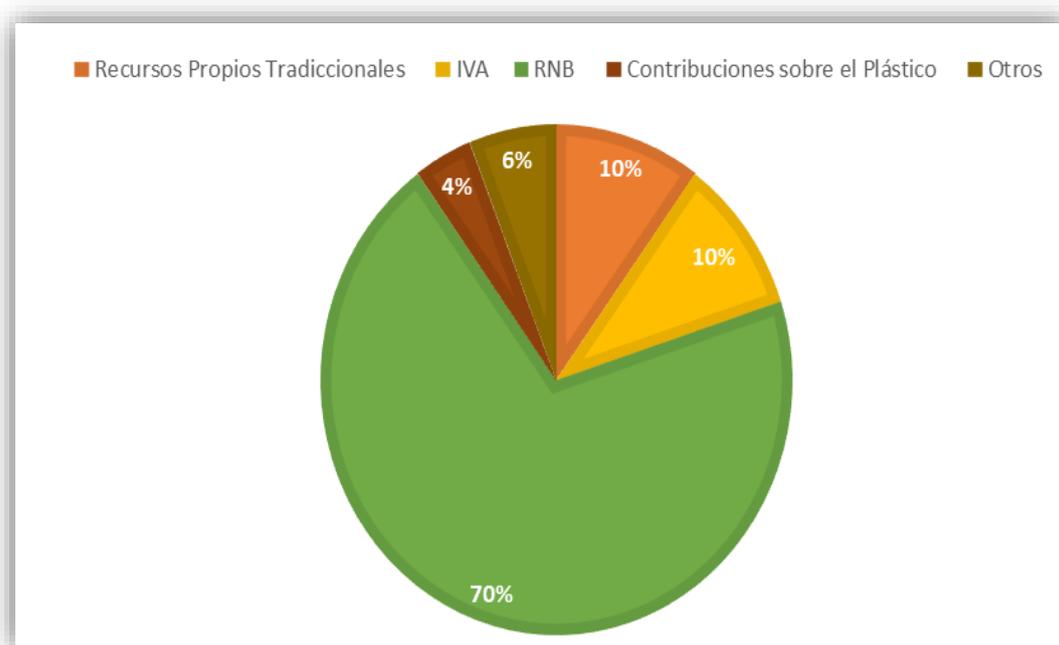
Los ingresos son parte del Presupuesto General, pero no del MFP. Sin embargo, tratar de estudiar las rúbricas del MFP 2021-2027 sin referenciar como se financian esos gastos nos aporta un análisis poco útil para comprender la realidad completa de las finanzas comunitarias. A la aprobación del Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del 17 de diciembre de 2020 que establece el MFP 2021-2027, le precedió tres días antes la aprobación de la Decisión (UE, EURATOM) 2020/2053 del 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de Recursos Propios de la Unión Europea. Ambos textos legales, emitidos casi simultáneamente por el mismo órgano (el Consejo) y con entrada en vigor el mismo día (1 de enero de 2021), sirven para estructurar las finanzas europeas en el largo plazo. Uno ocupándose de la vertiente del gasto y el otro de la vertiente de los ingresos.

En su artículo 1, la Decisión 2020/2053 establece su objeto general en fijar “las normas de asignación de recursos propios a la Unión con objeto de garantizar la financiación del presupuesto anual de la Unión”. Esta Decisión, que viene a sustituir a la anterior Decisión sobre recursos propios aprobada en 2014 (año en el que también se aprobó el anterior MFP), fija las diferentes categorías de fuentes de ingresos que acompañaran al MFP 2021-2027 en su artículo 2. Que son las siguientes:

- Recursos Propios Tradicionales.
- Recurso Propio basado en el IVA.
- Recurso Propio basado en los envases de plástico y otros recursos nuevos.
- Recurso RNB o cuarto recurso.
- Otros Recursos.

A continuación, con el objetivo de interpretar el peso de cada una de estas fuentes en el Presupuesto General, se añade un gráfico que recoge la aportación porcentual de cada categoría en el Presupuesto General 2021:

Figura 3: Ingresos Presupuesto General de la UE en el ejercicio 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2022).

Sin embargo, esta foto fija de los ingresos europeos en 2021 evolucionará en el periodo coincidente con el MFP 2021-2027. La propia Decisión 2020/ 2053 abre la puerta a la adopción de nuevos recursos propios en su prólogo, cuando en el artículo 6 de este se especifica que “la Unión obrará en los próximos años para reformar el sistema de recursos propios e instaurar nuevos recursos propios”. Esos nuevos recursos se enuncian más adelante, en el párrafo 8, cuando se dispone que la UE adoptará instrumentos de carácter fiscal sobre las emisiones de carbono antes del 1 de enero de 2023 y un impuesto sobre las transacciones financieras a lo largo del periodo de vigencia del MFP 2021-2027. En cualquier caso, el objetivo último de esta Decisión es reducir el peso del porcentaje de la RNB en las finanzas comunitarias a costa de otros recursos, por suponer este un sistema más cercano a un modelo de contribuciones nacionales que a uno de recursos propios real y puro.

3.2.1. Recursos Propios Tradicionales

Los Recursos Propios Tradicionales, denominados TOR – *Traditional Own Resources*-, son ingresos provenientes de la Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Comercio Exterior.

Su importancia dentro del Presupuesto General ha ido decreciendo notablemente desde 1971, cuando en torno al 56%³⁷ de los ingresos comunitarios procedían de este tipo de tributo. Hoy, tan solo el 10%³⁸ de los ingresos provienen de estos tipos de recursos.

Históricamente, los Recursos Propios Tradicionales han sido los siguientes:

- Derechos Agrícolas (ya derogados): eran un impuesto sobre los productos protegidos por la PAC que entraban en Europa. Hoy forman parte de los Derechos de Aduana.
- Cotizaciones sobre el Azúcar: gravan la actividad de las empresas azucareras para regular su producción y almacenamiento.
- Cotizaciones por producción de isoglucosa: funcionan igual que las Cotizaciones sobre el Azúcar, pero gravan la producción y almacenamiento de isoglucosa.
- Derechos de Aduana: son los más importante. Suponen un impuesto que grava la entrada de productos extracomunitarios en el Mercado Único según tipos determinados en el Arancel Aduanero Común. Las tarifas dependen de la importancia que represente para la economía doméstica el producto gravado en cuestión y son comunes para toda la UE. Aunque supongan una fuente considerable de recaudación, este impuesto está más asociado a la política comercial de la UE que a la política fiscal, pues su objetivo real es favorecer a los productores europeos frente a los extracomunitarios.

Según el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, la recaudación de los Recursos Propios Tradicionales compete a los Estados miembros como entes recaudadores. Estos Estados deben dotarse de un sistema de aduanas operativo que les permita controlar la entrada de mercancías en la UE y aplicarles la tarifa adecuada. Este proceso se desarrolla bajo la supervisión y control de la Comisión Europea, quién se encarga de velar por la legalidad del proceso y su adecuación a la legislación aduanera común.

La actual Decisión 2020/2053, establece que los Estados Miembros pueden retener hasta el 25% de los Derechos de Aduana que recaudan para la UE. Anteriormente, el porcentaje estaba fijado en el 20%. Por tanto, se ha producido un aumento de los ingresos que los Estados perciben como compensación por los esfuerzos y gastos administrativos realizados para la obtención de este tipo de recursos.

³⁷ Gamazo Chillón, J.C. (2021). "Cifras Presupuestarias". En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp.11.

³⁸ Parlamento Europeo. (2021). "Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo: la ejecución presupuestaria". [En línea] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/la-ejecucion-del-presupuesto#_ftn3 [Consultado el 17 de abril de 2022].

3.2.2. Recurso Propio IVA

Los ingresos provenientes del IVA sí son un auténtico instrumento fiscal europeo diseñado para cumplir un fin recaudatorio. Su caracterización como Recurso Propio es estricta y su naturaleza plenamente fiscal.

El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es un impuesto indirecto armonizado que grava el consumo y que durante mucho tiempo representó la fuente de ingresos que más aportaba al Presupuesto General, siendo hoy el porcentaje de la RNB quien ocupa ese lugar predominante. Su peso relativo en la contribución es claramente decreciente, pues en 1980 representaba el 44,2%³⁹ de los ingresos y en 2021 tan solo el 10%.⁴⁰

La arquitectura de este impuesto, asentada en la Directiva 2006/112/CE, es el resultado de varias etapas que se inician con un primer diseño fijado en la decisión sobre Recursos Propios de 1970 y que no encuentra su armonización hasta 1979.

El IVA, como lo conocemos hoy, es implantado en 1980. Ese año se decidió adecuar la base nacional imponible de cada Estado a su PNB (Producto Nacional Bruto: producción total dentro de las fronteras de un país con sus factores de producción nacionales en el periodo de un año). En 1999, se limitó al 50% del PNB como máximo la base imponible sobre la que aplicar el tipo uniforme⁴¹. El tipo uniforme también está limitado a un máximo de 1,4%⁴², cifra que solo se alcanzó en 1985, pues no solo ha oscilado siempre en cifras menores, si no que en global ha ido descendiendo progresivamente desde el 1% con el que arrancó en 1980 hasta el 0,3% que representó en 2021.⁴³

El procedimiento de recaudación de este impuesto se ejerce por parte de los Estados bajo el control de la Dirección General de Presupuesto de la Comisión Europea, quien ejerce labores de inspección con el objetivo de que los Estados aporten el importe que les corresponde.

Dentro de este apartado, es necesario hacer referencia al Mecanismo de Corrección aplicado al Reino Unido durante su permanencia como miembro de la UE. El denominado “cheque británico” es una reducción de la aportación de Reino Unido a los ingresos de la UE en lo referente al Recurso Propio del IVA. Este mecanismo de compensación introducido en el corpus fiscal europeo en

³⁹ Gamazo Chillón, J.C. (2021). “Cifras Presupuestarias”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp. 11.

⁴⁰ Parlamento Europeo. (2021). “Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo: la ejecución presupuestaria”. [En línea] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/la-ejecucion-del-presupuesto#_ftn3 [Consultado el 17 de abril de 2022].

⁴¹ Cuenca García, E. y Navarro Pabsdorf, M. (2019). *Lecciones de Economía de la Unión Europea* (1ª ed.). Pirámide. pp.29.

⁴² Comisión Europea. (2022). “Presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027”. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_es. [Consultado el 9 de abril de 2022].

⁴³ Gamazo Chillón, J.C. (2021). “Cifras Presupuestarias”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp. 11.

1984 es consecuencia, según se argumentó en el momento por parte de sus defensores, de la “excesiva” aportación británica en concepto de IVA y la “reducida” contraprestación obtenida por un país poco agrícola y beneficiario de un Presupuesto donde durante mucho tiempo el gasto en la PAC representó alrededor del 40%. Es decir, que, a ojos de los Gobiernos británicos, ya fuesen laboristas o conservadores, Reino Unido aportaba una cifra desproporcionada a las arcas comunitarias en relación a la percepción asignada en el Presupuesto General de la UE.

Este cheque, ya derogado, se financiaba aumentando la aportación del resto de Estados Miembros, con excepción de Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia. A estos Estados se les aplicó entre los años 2007 y 2014 un tipo de IVA reducido, basándose en que la relación entre sus aportaciones y sus percepciones también es, según sus defensores, “desproporcionada”. Todavía hoy, la Decisión 2020/2053, concede correcciones a Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia como consecuencia de su balance neto de aportaciones en términos de RNB. La justificación de estas correcciones la encontramos en el párrafo 9 del prólogo de la última Decisión sobre recursos propios, donde explícitamente este régimen especial es concedido para el periodo 2021-2027 como consecuencia del “apoyo a la recuperación y la resiliencia” de estos 5 países.

Algunos sectores de la doctrina defienden que el IVA es un impuesto regresivo dado que recae igual sobre todos los consumidores independientemente de cuál sea su nivel de renta. Es decir, es un impuesto sin ningún tipo de mecanismo que lo dote de progresividad y que hace que los ciudadanos de los Estados con menor nivel de renta contribuyan más proporcionalmente que los Estados más ricos.

3.2.3. Recurso RNB o cuarto recurso

Este recurso propio funciona como un mecanismo equilibrador y subsidiario, cuyo objetivo es aportar a través de este recurso los ingresos necesarios para mantener el Presupuesto General equilibrado. Es decir, el Recurso RNB se utiliza para cubrir los ingresos que faltan para cubrir todos los gastos previstos.

Su introducción como fuente fiscal es consecuencia de la Decisión 88/376/CEE del Consejo de 1988. La razón de su existencia reside en la imposibilidad del Presupuesto de presentar déficit en el momento de su aprobación (artículo 310 TFUE).

Hoy, pese que su cálculo sigue respondiendo a un tributo con perspectiva equilibradora, este impuesto representa la mayor fuente de financiación propia de la Unión Europea. Aportando más del 70% de los ingresos comunitarios⁴⁴.

⁴⁴ Parlamento Europeo. (2022). “Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>.

El montante global se determina calculando la diferencia entre el gasto total de la UE y el resto de ingresos, repartiendo esa diferencia entre los Estados de forma proporcional a su RNB (Renta Nacional Bruta: suma total de las retribuciones que se producen dentro de las fronteras de un país por la utilización de sus factores de producción nacionales) mediante la aplicación de un tipo uniforme. Este sistema, al basarse en aportaciones basadas en el nivel de renta, es mucho menos regresivo que el IVA, pero puede presentar injusticias si existen desajustes entre los niveles de economía sumergida de los Estados Miembros⁴⁵.

Su peso dentro de las finanzas europeas ha experimentado una evolución creciente. El año posterior a su creación, 1989, el cuarto recurso o recurso de RNB aportaba tan solo el 10,6% del presupuesto⁴⁶. Hoy, como hemos dicho supera el 70%.

Las razones que explican este espectacular crecimiento como fuentes de ingresos son aquellas que explican a disminución de las anteriores. En el caso de los Recursos Tradicionales, su pérdida de peso está relacionada con los nuevos acuerdos comerciales impulsados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a escala global, la reducción de las importaciones agrícolas a territorio de la UE como consecuencia del aumento de la productividad comunitaria y a el fin de los periodos transitorios ocasionados por la incorporación de nuevos Estados Miembros. Mientras que, en el caso del IVA, su reducción como ingreso se debe a la nivelación progresiva de las bases imponibles nacionales y la evolución progresiva decreciente del tipo impositivo aplicado.

La sustitución del IVA y los Recursos Tradicionales por parte del RNB como fuente de mayor peso en los ingresos de la UE es positiva, según amplios sectores de la doctrina, en términos de progresividad. Sin embargo, es cierto también que convertir este ingreso en mayoritario desvirtúa la pureza del sistema de recursos propios, pues su forma de cálculo y recaudación recuerda mucho a un sistema de contribuciones nacionales. Por ello, la Decisión 2020/2053 se fija como meta reducir su peso para el periodo 2021-2027.

3.2.4. Recurso Propio basado en los envases plásticos y otros recursos nuevos

En las economías domésticas europeas existe un tipo de impuestos, denominado especiales, disuasorios o pigouvianos⁴⁷, que buscan desincentivar el consumo sobre un determinado bien o reducir la producción de un determinado material por medio de la imposición tributaria. A escala europea, la

⁴⁵ Bustos Gisbert, A. (2017). *Curso Básico de Hacienda Pública* (4ª ed.). Thomson Reuters. pp.293.

⁴⁶ Gamazo Chillón, J.C. (2021). "Cifras Presupuestarias". En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp.11.

⁴⁷ Economipedia.com. (2022). "Impuestos pigouvianos". [En línea] Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/impuestos-pigouvianos.html> [Consultado el 21 de abril de 2022].

nueva Decisión 2020/2053 introduce una novedad impositiva en el capítulo de ingresos que busca minimizar el volumen total de plásticos no reciclables que se utilizan y producen en los países miembros. Este nuevo tipo de tributo se calcula según la cantidad de plásticos que no sean reciclados en cada Estado y aplicando un tipo único de 0,8 euros por kilogramo.⁴⁸

Como hemos dicho, su objetivo principal responde al cumplimiento de la política verde europea, sin embargo, también esconde un fin recaudatorio, pues se estima que aportará a la UE en torno al 4%⁴⁹ de sus ingresos.

Además, la Decisión sobre Recursos Propios prevé adoptar otros recursos propios similares a este durante el periodo de vigencia del MFP 2021-2027. Como ya vimos anteriormente, antes de 2023, se introducirá un nuevo impuesto disuasorio sobre la emisión de carbono y otro de carácter digital. Asimismo, antes de 2027 deberá implantarse otro nuevo recurso basado en un impuesto a las transacciones financieras.

El nuevo tributo sobre la Emisión de Carbono funcionará como un arancel común europeo sobre los productos importados desde aquellos Estados que no restrinjan sus emisiones de efecto invernadero⁵⁰.

Por otro lado, el futuro Tributo Digital buscará corregir los desajustes fiscales a los que las empresas tecnológicas suelen acogerse. El Parlamento afirma que "las empresas digitales son gravadas con un tipo impositivo efectivo de solo el 9,5%, en comparación con el 23,2% de los modelos de negocio tradicionales"⁵¹. En la misma línea, previsiblemente actuará el nuevo recurso sobre Transacciones Financieras.

El objetivo de este tipo de imposición, más allá de producir cambios en los consumidores, mejorar la redistribución o recaudar más, tiene un fin fiscal muy concreto y específico: el reembolso del endeudamiento incluido dentro del programa Next Generation EU y la reducción del peso del RNB en los ingresos comunitarios.

⁴⁸ Parlamento Europeo. (2022). "Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo". [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea> [Consultado el 9 de abril de 2022].

⁴⁹ Parlamento Europeo. (2022). "Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo". [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea> [Consultado el 9 de abril de 2022].

⁵⁰ Comisión Europea. (2021). "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de ajuste en frontera del carbono". Bruselas, Comisión Europea. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf. [Consultado el 10 de abril de 2022].

⁵¹ Faes, I. (2021). "La prisa de los países por cobrar a las tecnológicas genera 14 'tasas Google' en Europa". *El Economista.es*. [En línea] Disponible en: <https://www.economista.es/economia/noticias/11191127/04/21/La-prisa-de-los-paises-por-cobrar-a-las-tecnologicas-genera-14-tasas-Google-en-Europa.html>. [Consultado el 10 de abril de 2022].

3.2.5 Otros ingresos de la UE o “Ingresos Varios”

El resto de ingresos de la UE, agrupados de una categoría denominada “Varios”, engloban todos aquellos ingresos de la UE que se recaudan sin ningún tipo de colaboración con los Estados Miembros. Todos estos ingresos son, por tanto, verdaderos Recursos Propios en el sentido más estricto del término.

Su volumen oscila entre el 2% (lo más habitual) y el 8%⁵² dentro de los ingresos totales de la UE. Sus tipos son muy diversos: impuestos sobre el sueldo de los funcionarios, contribuciones derivadas de algunos programas de la Unión, excedentes de años anteriores, intereses, garantías diversas, multas impuestas sobre empresas por incumplir la legislación de la competencia, otras multas, etc.

Las multas, en mi opinión, son el ingreso más interesante integrado dentro de la categoría de “Varios”. Este tipo de multas recaen principalmente sobre las grandes empresas por desentender la legislación anti-concentración empresarial o, más recientemente, por incumplir el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) 2016/679.

Este Reglamento, aprobado en 2016 e implementado en 2018, consagra la protección de datos personales de las personas físicas como un derecho fundamental en su artículo 1. Su objetivo es proteger la intimidad de los ciudadanos europeos e implementar un sistema sancionador administrativo que desincentive a las empresas de aprovecharse de esos datos para hacer negocio. El fin de esas multas incluidas en el RGPD no es fiscal, pero las cuantías recaudadas por ellas pueden ser muy elevadas.

Para que nos hagamos una idea del potencial sancionador de este texto legal, si la multa de 500.000 libras impuesta por el Gobierno Británico a Facebook por el escándalo de Cambridge Analytica hubiese respondido a los parámetros establecidos por el RGPD, la cantidad sancionadora ascendería hasta los 1.200 millones de euros⁵³.

3.2.6. La gran novedad: Next Generation European Union (Next Generation EU)

El nuevo MFP 2021-2027 tiene muchos aspectos que analizar y novedades que explicar; sin embargo, en mi opinión, la razón por la que este MFP pasará a la

⁵² Parlamento Europeo. (2022). “Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo”. [En línea] Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>> [Consultado el 9 de abril de 2022].

⁵³ Nieto, A. (16 de septiembre de 2018). “Qué pasa con el dinero de las multas que la UE pone a las grandes empresas tecnológicas”. *Xataka*. [En línea] Disponible en: <https://www.xataka.com/legislacion-y-derechos/que-pasa-dinero-multas-que-ue-pone-a-grandes-empresas>. [Consultado el 10 de abril de 2022].

historia es por la adopción del programa Next Generation EU que lo complementa.

El Next Generation EU es un fondo de recuperación agregado al MFP que busca estimular la economía europea por la vía del gasto expansivo ante las devastadoras consecuencias de la pandemia del COVID. Su duración está prevista para el periodo 2021-2023 y su volumen de gasto está cifrado en 750.000 millones de euros añadidos a mayores del importe total del MFP 2021-2023. En este apartado, analizaremos el Next Generation EU desde la perspectiva de los ingresos, es decir desde la óptica de su financiación.

Los Tratados (artículo 310 TFUE), como ya hemos visto anteriormente, obligan al equilibrio entre gastos e ingresos. Es decir, impiden el endeudamiento. Una situación a priori incompatible con la toma de préstamos que la UE pone en marcha en la financiación del programa Next Generation EU. Sin embargo, el endeudamiento con fines de gasto y el programa en su conjunto se ajustan a la legalidad fijada por los Tratados. La Comisión Europea defiende la legalidad de esta operación fiscal a través de tres argumentos:⁵⁴

En primer lugar, la UE fija unos objetivos generales que como institución debe velar por alcanzar en el artículo 3.3 del TFUE (competitividad, pleno empleo, cohesión económica y social, solidaridad entre Estados Miembros, etc.). Todos ellos se encontraban comprometidos con la situación económica derivada de la pandemia. El artículo 311.1 del TFUE, que inaugura el Capítulo referido a los Recursos Propios, permite a la Unión “dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos”. De este modo, una adecuada argumentación jurídica del endeudamiento como “medio necesario” para alcanzar los objetivos del artículo 3.3 sería perfectamente válida, pues los Estados Miembros en 2020 requerían aumentar rápidamente sus recursos sin aumentar sus ya disparadas deudas nacionales demasiado.

En segundo lugar, la válida utilización del endeudamiento como medio necesario para alcanzar los objetivos de la UE debe ser capaz de realizarse sin violentar otras disposiciones de los Tratados. El principal escollo lo encontramos en el ya mencionado artículo 310 del TFUE. Esta disposición, denominada principio disciplinario, establece que “el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”. De forma indirecta, el Tratado prohíbe el déficit. El déficit es el modelo habitual de endeudamiento de los Estados. Consiste en financiar parte de los gastos presupuestarios de hoy con ingresos de mañana emitiendo una deuda que devolveremos en el futuro con intereses.

Sin embargo, el endeudamiento efectuado por la UE para financiar la recuperación a través del Next Generation EU no responde a este modelo. El mecanismo seguido por la UE consiste en la aprobación de una nueva Decisión de Recursos Propios (Decisión 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de

⁵⁴ Ujvari, B. y Joawn, C. (2020). “Preguntas y respuestas: Next Generation EU: estructura jurídica”. [Archivo PDF, núm. QANDA/20/1024]. *Comisión Europea*. [En línea] Disponible en: file:///C:/Users/decas/Downloads/Preguntas_y_respuestas__Next_Generation_EU__estructura_jur_dica.pdf. [Consultado 11 de abril de 2022].

2020) que permite aumentar excepcionalmente los límites máximos de Recursos Propios de la UE para generar un margen fiscal suficiente para financiar el endeudamiento europeo. De esta forma, el endeudamiento europeo responde a la utilización del propio pasivo europeo en forma “ingresos afectados externos” (no incluidos en los apartados gastos o ingresos del Presupuesto anual) para recurrir a los mercados internacionales y financiar los programas de gastos excepcionales provocados por el COVID. La Decisión 2020/2053 prevé, además, como garantías del sistema, unos límites máximos de endeudamiento (máximo 750 mil millones) y unos parámetros de reembolso añadiendo intereses muy rígidos (entre 2028 y el 2058 vía programas de gasto efectuados en esos periodos).

La importancia de esta nueva Decisión exige la unanimidad de todos los Estados en su adopción, contando para ello con el visto bueno de los Parlamentos nacionales y la conformidad con sus cartas magnas. De esta forma, el compromiso de reembolso es más sólido y la decisión política más asumible por los gobiernos de los “Estados Avalistas”.

Finalmente, nos encontramos en una situación en la que se están financiando políticas comunitarias con fondos no estrictamente vinculados a los Recursos Propios. Una situación que contraviene el artículo 311 del TFUE cuando dispone que “el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios”. Para solventar esta contradicción, la Comisión se apoya en el artículo 122 del TFUE. Una disposición que establece una habilitación expresa para excepcionar normas estándar del derecho europeo en materia económica cuando acontezca un contexto de crisis o dificultades graves ocasionadas por acontecimientos excepcionales no controlables por el Estado (como por ejemplo una pandemia) en virtud del espíritu de solidaridad europeo. El Reglamento Financiero se acoge a este artículo circunscribiendo el endeudamiento a la “recuperación y la resiliencia” y recalcando su carácter temporal.

En conclusión, el endeudamiento incluido en Next Generation EU es legal de acuerdo con la legislación europea en la medida en la que es un medio necesario para alcanzar los objetivos económicos de la UE, en la medida en la que está basado en un mecanismo de ingresos afectados externos aplazados por los Estados con una rígida previsión de reembolsos y en la medida en la que presenta un marcado carácter de excepcionalidad. Pese a su complejidad y originalidad, supone un importante y ambicioso paso hacia adelante en la integración política, económica y presupuestaria europea con fuertes implicaciones de futuro que aún están por verse.

3.3. GASTOS

Los gastos son toda utilización de fondos que, provenientes de los ingresos, sirven para financiar acciones (adquisiciones de bienes, prestación de servicios, transferencias directas de capital, etc.) asentadas contablemente en un

presupuesto. A menudo, la teoría hacendística los define como autorizaciones normativas de transferencia de importes monetarios con límites cuantitativos, cualitativos y temporales.⁵⁵

En el argot presupuestario, los gastos son denominados “créditos”. Dentro del Presupuesto General de la UE, estos créditos aparecen anualmente divididos en dos columnas: Créditos de Compromiso (CC) y Créditos de Pago (CP). Los CC permiten contraer obligaciones legales dentro del ejercicio en curso para acciones que pueden extenderse varios ejercicios. Los CP financian las acciones contraídas mediante obligaciones provenientes del ejercicio en curso o de compromisos de ejercicios anteriores⁵⁶.

Todos los gastos previstos en un mismo presupuesto público constituyen el gasto público. Este gasto es analizable a través de dos elementos: su importe total y su distribución o estructura.

El importe total es la suma de cada uno de los importes presentes en un presupuesto. Estos importes, estructurados en partidas, se asocian a la realización de actividades concretas formando lo que denominamos líneas presupuestarias.

En el ámbito de la UE, el importe total del gasto público es muy elevado en términos absolutos (el MFP 2021-2027 recoge un gasto total de 1.824.300 millones de euros precios de 2018; de los cuales 750.000 millones corresponden al programa Next Generation EU destinado a la recuperación tras la pandemia del COVID⁵⁷), pero muy limitado en términos relativos (tan solo representa el 1,2% del PIB de la UE).⁵⁸

Los gastos de la Hacienda Pública Europea son minúsculos en comparación con lo que, atendiendo a otras haciendas, “se debería” gastar en relación a PIB de la UE (en España el Gasto Público representó en torno al 50% del PIB en 2021, en Alemania en 2020 fue del 50,8%, en EEUU en 2020 del 45,45% y en Rusia en 2020 el 39,41%).⁵⁹

En general, se puede asegurar que el importe total del MFP es elevado, pues, si lo comparamos con el anterior MFP 2014-2020, teniendo en cuenta que en esta ocasión la planificación está pensada para una UE de 27 en vez de una UE de 28 con la salida de Reino Unido, se observa un incremento porcentual del 12%

⁵⁵ Camarero, M., y Tamarit Escalona, C. (2019). *Economía de la Unión Europea* (8ª ed.). Thomson Reuters. pp.92.

⁵⁶ Camarero, M., y Tamarit Escalona, C. (2019). *Economía de la Unión Europea* (8ª ed.). Thomson Reuters. pp.93.

⁵⁷ Comisión Europea. (2021). “Multiannual financial framework 2021-2027 (in commitments) - 2018 prices”. Bruselas, Comisión Europea. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_2018_prices.pdf. [Consultado el 17 de abril de 2022].

⁵⁸ Gamazo Chillón, J.C. (2021). “Introducción: de la Actividad Financiera al Presupuesto de la Unión Europea”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp. 6.

⁵⁹ Expansión.com. (2021). “Comparativa de Gasto Público”. [En línea] Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>. [Consultado el 17 de abril de 2022].

sin necesidad de incluir los 750.000 millones de euros del paquete Next Generation EU.⁶⁰

Por otra parte, para analizar correctamente la distribución del gasto debemos familiarizarnos con la forma que el Presupuesto General tiene de expresarse sobre el papel. Cada Presupuesto General empieza con un Estado General de Ingresos (“Revenue”) y otro de Gastos (“Expenditure”), para continuar con otra división muy clara en 10 secciones (una por cada institución de la UE que recibe dinero del Presupuesto).⁶¹ Estas 10 secciones/instituciones son: Parlamento, Consejo (Europeo y de la UE), Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Ombudsman, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). De esas instituciones, únicamente la Comisión lleva a cabo gastos operativos. El resto solo ejecuta gastos administrativos y de intendencia.

Además, dentro de cada una de estas secciones, encontramos de nuevo una división entre gastos e ingresos. A partir de ahí, cada Sección se estructura en “líneas presupuestarias” que, según su naturaleza, pueden ser Títulos, Capítulos, Artículos y Partidas.⁶² Los Títulos coinciden con políticas de la UE, los Capítulos con programas o actividades concretas, los Artículos son acciones para desarrollar esas actividades y las Partidas son “previsión de ingresos necesaria para hacer frente a los gastos”.⁶³

Si observamos el MFP, el documento que más nos interesa, la distribución del gasto se estructura en “rúbricas”. También se divide en periodos fiscales anuales, fijándose un tope de gasto para cada partida y uno general para todas ellas. Las rúbricas son las diferentes categorías de gasto asociadas a diferentes campos de intervención económica de la Unión Europea a siete años vista. Estas asocian un campo de actuación europeo a un límite de gasto global para el total de sus siete años de vigencia. Para el MFP 2021-2027, las rúbricas previstas son las siguientes:

⁶⁰ KPMG. (2021). “Guía práctica sobre los fondos europeos de recuperación”. [En línea] Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2021/01/guia-fondos-europeos-recuperacion.pdf>. [Consultado el 20 de abril de 2022].

⁶¹ Unión Europea.eu. (s.f.). “Budget Online”. [En línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>. [Consultado el 20 de abril de 2022].

⁶² Camarero, M., y Tamarit Escalona, C. (2019). *Economía de la Unión Europea* (8ª ed.). Thomson Reuters. pp.92.

⁶³ Economipedia.com. (2022). “Partida Presupuestaria”. [En línea] Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/partida-presupuestaria.html>. [Consultado el 21 de abril de 2022].

Figura 4: Distribución del gasto del MFP 2021-2017 por rúbricas.

RUBRICAS MFP 2021-2027	% del TOTAL		MFP	NGEU	TOTAL
	Con NGEU	Sin NGEU			
1. Mercado único, innovación y economía digital	7,8%	11,5 %	132.781	10.600	143.381
2. Cohesión, resiliencia y valores	60,2%	35,1 %	377.768	721.600	1.099.368
3. Recursos naturales y medio ambiente	20,4%	33,1 %	356.374	17.500	373.874
4. Migración y gestión de las fronteras	1,2%	2,1%	22.671	-	22.671
5. Seguridad y defensa	0,7%	1,2%	13.185	-	13.185
6. Vecindad y resto del mundo	5,3%	9,1%	98.419	-	98.419
7. Administración pública europea	4%	6,8%	73.102	-	73.102
TOTAL	100		1.074.300	750.000	1.824.300

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de un documento de la Comisión Europea (2022).

A continuación, procedemos a analizar por separado las siete rúbricas presentes en el MFP 2021-2027, estudiando sus diferentes programas y los objetivos que pretende alcanzar en la economía real. Además, examinaremos por separado el programa Next Generation EU y la importancia global del MFP 2021-2027 para España.

3.2.1 Mercado Único, innovación y economía digital

Deirdre McCloskey, profesora de economía de la Universidad de Harvard, sostiene que el sistema económico que rige la inmensa mayoría de los países del mundo, el capitalismo, en realidad debería llamarse “*innovismo*”.⁶⁴

La académica americana argumenta que el capitalismo se basa en la innovación como única vía posible para impulsar el crecimiento, garantizar el progreso social y aumentar la productividad. Así, podemos entender la innovación como la fuente exclusiva y genuina de creación de riqueza existente y la verdadera base de la economía europea y mundial. La inversión en innovación redonda en beneficio de todo el mercado, mejorando el rendimiento de todos los sectores económicos y apostando decididamente por la competitividad.

⁶⁴ McCloskey, D. (21 de agosto de 2021). “Desafortunadamente la mayoría de las personas prefiere no ser libre”. *DF MAS*. [En línea] Disponible en: <https://dfmas.df.cl/df-mas/glocal/desafortunadamente-la-mayoria-de-las-personas-prefiere-no-ser-libre>. [Consultado el 21 de abril de 2022].

Este espíritu que entiende la innovación como un denominador común de toda la actividad de mercado, está, en mi opinión, perfectamente recogido en esta primera rúbrica del nuevo MFP 2021-2027. El título de este primer apartado incluye también el mercado único y la economía digital en su denominación. Elementos que, apoyándonos en la tesis de McCloskey, no serían más que expresiones concretas de la innovación como concepto transversal.

De esta forma, el mercado único, la digitalización y la innovación vinculada al I+D+i son concebidos en la rúbrica uno como la palanca para impulsar la economía en su conjunto y crear empleo. No es casualidad que la gran mayoría de los programas englobados dentro de este apartado presupuestario provengan de la sub-rúbrica 1.1 del anterior MFP, denominada “Competitividad para el crecimiento y el Empleo”. La innovación, expresada a través de la investigación, el fortalecimiento del mercado único y sobre todo la digitalización, serán en los próximos siete años el eje central de las políticas públicas de crecimiento y competitividad europea; junto a, como veremos luego, la economía verde.

En términos porcentuales, este apartado supone el 11,5% del MFP (el 7,8% si incluimos los fondos agregados del programa Next Generation EU). Destinándose 132.781 millones de euros más otros 10.600 millones aportados por Next Generation EU (ambos a precios de 2018) a financiar una primera rúbrica compuesta por cuatro ejes. Esos cuatro ejes son:

- La Investigación e Innovación (83.159 millones).
- La Inversión Estratégica Europea (29.367 millones).
- El Mercado Único (5.860 millones).
- El Espacio (13.443 millones).

Investigación e innovación.

La investigación es un concepto científico que busca impulsar el progreso social y económico por medio de la innovación aplicada a la indagación sobre un determinado tema con el ánimo de resolver un problema específico o satisfacer una necesidad concreta. La investigación, en Europa, se desarrolla principalmente por medio de las Universidades, los centros tecnológicos o científicos, ya sean públicos o privados, y los departamentos de I+D+i de las empresas. A todos estos entes e instituciones se dirigen los principales programas de gasto de este subapartado, que son los siguientes:

- Horizonte Europa.
- ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*).
- Programa de Investigación EURATOM.

Horizonte Europa es uno de los programas europeos más conocidos de la UE, denominada “Horizonte 2020” en el anterior MFP 2014-2020. Esta línea presupuestaria dotada con 76.400 millones de euros (sin contar con el complemento de Next Generation EU) para los próximos siete años se posiciona

como uno de los grandes programas de gasto por su tamaño de toda la rúbrica 1 del MFP 2021-2027.

El programa está diseñado siguiendo una estructura de inversión pura, con el objetivo de generar 11€ de PIB por cada euro invertido y 320.00 puestos de trabajo antes de 2040.⁶⁵ El objetivo final del programa es impulsar el liderazgo europeo en I+D a través de tres vectores: la ciencia de excelencia, la competitividad industrial y la innovación tecnológica.

Por otro lado, el programa ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) supone una decidida apuesta europea por la energía de fusión. Esta fuente de energía basada en el sol y las estrellas promete resolver los problemas europeos de abastecimiento en el largo plazo. Este megaproyecto internacional con sede en Francia busca fomentar la neutralidad climática, reducir drásticamente la dependencia energética exterior e incrementar la competitividad de las empresas por la vía de la investigación y la promoción de esta nueva fuente de energía.⁶⁶

Finalmente, el Programa de Investigación EURATOM funciona como un complemento específico del programa Horizonte Europa centrado en la energía nuclear. Esta línea presupuestaria pone el acento en la formación en seguridad nuclear y en la mejora de las infraestructuras para garantizar la seguridad nuclear total en suelo europeo.

Inversión estratégica europea

Los sectores estratégicos en una economía moderna son aquellos cuya importancia es vital para el desempeño del sistema económico en su conjunto y para el bienestar social de la población. Estos sectores suelen estar sujetos a una fuerte regulación, sostenidos por la colaboración público-privada y marcados por un sólido carácter transversal. Algunos ejemplos de sectores estratégicos tradicionales son la energía, las telecomunicaciones, el transporte, las infraestructuras, etc. A estos, la Comisión Europea, incorpora otros sectores más vanguardistas y quizá algo más difusos como la digitalización o la sostenibilidad.

Siguiendo esa cosmovisión, el apartado destinado a “Inversiones Estratégicas” dispone el desarrollo de tres programas de naturaleza y efectos muy transversales: Europa Digital, Mecanismo Conectar Europa y el Invest-EU.

En primer lugar, Europa Digital supone una inversión de 6.761 millones de euros (a precios de 2018) para financiar la digitalización de pymes y el desarrollo tecnológico en ciberseguridad, informática altamente cualificada, inteligencia artificial y competencias digitales generales. En palabras de la Comisaria de

⁶⁵ Horizonte Europa. (s.f.). “Horizonte Europa: nuevo programa marco de la UE”. [En línea] Disponible en: <https://www.horizonteeuropa.es/que-es>. [Consultado el 21 de abril de 2022].

⁶⁶ Fusion For Energy. (s.f.). ITER. [En línea] Disponible en: <https://fusionforenergy.europa.eu/iter/>. [Consultado el 3 de marzo de 2022].

Competencia, Margaret Vestager: “no hay recuperación sin digitalización”.⁶⁷ Estas palabras de la Comisaria danesa y este programa ejemplarizan como la digitalización es la gran apuesta de la Comisión Europea para hacer frente a la recuperación. Un eje digital que no solo ambiciona servir como elemento para hacer frente a la crisis económica ocasionada por el COVID, también es la gran apuesta europea para incorporar a la UE y a sus Estados Miembros a la economía moderna del siglo XXI.

En segundo lugar, nos encontramos con los Fondos CEF, también denominados Mecanismo para Conectar Europa. Dotado con 23.225 millones de euros (a precios de 2018) y estructurados en tres líneas presupuestarias (transporte, energía y digitalización), su objetivo es mejorar las redes de interconexión europeas mediante la inversión en redes de telecomunicaciones, energéticas y de transporte, utilizando la digitalización como denominador común a estos tres sectores. Para un satisfactorio cumplimiento del programa, las conexiones deben profundizarse tanto en el plano socioeconómico como territorial.

Finalmente, entre los programas destinados a inversiones estratégicas encontramos el nuevo Invest-EU. Este fondo destina 2.800 millones de euros (a precios de 2018), sin contar con el margen fiscal de 5.600 millones a mayores que añade Next Generation EU, a impulsar la colaboración entre Administraciones Públicas y empresas en varios campos denominados de futuro, como son la sostenibilidad, la digitalización, los *soft skills* (competencias básicas y transversales), etc. Este programa se gestiona con la intervención del Banco Europeo de Inversiones mediante la concesión de garantías financieras de cofinanciación.

Mercado único

El mercado único es el buque insignia de la Unión Europea. La libre circulación de servicios, mercancías, personas y capitales dentro de las fronteras de la UE es sin duda alguna uno de los mayores logros de integración alcanzados por el proyecto europeo. El artículo 26.1 del TFUE dispone que “la Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento”, mostrando como el mercado único es un bien en continua construcción en el que se debe seguir invirtiendo para garantizar su existencia y mejorar su funcionamiento.

Para este próximo periodo de siete años, MFP no se olvida de cuidar el mercado único. Por ello, destina un número significativo de programas (Fiscalis, Customs, COSME, programa antifraude, etc.) a profundizar las interconexiones el mercado interior europeo y aumentar la competitividad de las empresas que lo componen.

Entre todas estas líneas presupuestarias destaca el programa COSME, hoy integrado dentro del generalista “Programa para el Mercado Unido”. Un fondo de

⁶⁷ Fernández, V.M. (9 de julio de 2021). “No hay recuperación sin digitalización”. *Computerworld*. [En línea] Disponible en: <https://www.computerworld.es/tendencias/no-hay-recuperacion-sin-digitalizacion>. [Consultado el 22 de abril de 2022].

3.735 millones de euros (a precios de 2018) destinado a incrementar la competitividad de las pymes europeas en sus primeros años de vida y sus inicios en los mercados internacionales. El Ministerio de Industria español define esta línea asegurando que, ante todo, COSME es un “instrumento financiero que permitirá mejorar el acceso a la financiación de las PYME, destinando a este concepto más del 60% del presupuesto total del programa”.⁶⁸

Sector espacial

El Reglamento (UE) 2021/696 del Parlamento y el Consejo establece el Programa Espacial Europeo. Un proyecto que pretende consolidar a la UE como un actor principal en la escena espacial internacional y contribuir a despejar, por medio de la investigación y la fabricación de sistemas, las incógnitas que envuelven al universo. El sector espacial europeo, posicionado como uno de los primeros sectores industriales del mundo, genera un importante retorno en términos de innovación tecnológica en la vida cotidiana de los todos ciudadanos, contribuyendo a la investigación, la satisfacción de necesidades y el crecimiento económico.

Para el periodo 2021-2027, la UE destinará 13.443 millones de euros (a precios de 2018) a financiar las cinco ramas programáticas que contiene este proyecto. Estas son las siguientes.⁶⁹

- GOVSATCOM: Servicio de conexiones satelitales para misiones y asuntos de seguridad.
- GALILEO (2ª generación): Sistema satelital con señal europea para navegación y geolocalización.
- EGNOS: Destinado a aumentar la señal de Galileo en el sector transporte.
- COPERNICUS: Dedicado a ofrecer públicamente una visión de la Tierra.
- SST AND SSA: Mecanismo de recopilación de datos sobre fenómenos espaciales.

3.2.2. Cohesión, resiliencia y valores.

Esta segunda categoría presupuestaria, que alcanza los 1.099.700 millones de euros (a precios de 2018) si incluimos el complemento de los fondos Next Generation EU y los 377.768 millones si no lo hacemos, es sin duda alguna la rúbrica de mayor volumen presupuestario de todo el MFP 2021-2027.

⁶⁸ Gobierno de España. (s.f.). “Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)”. [En línea] Disponible en: <http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Marco/Paginas/NuevoProgramaCompetitividadEmpresas.aspx>. [Consultado el 22 de abril de 2022].

⁶⁹ Parlamento Europeo. (2021). “¿Conoces el Programa Espacial Europeo?”. [En línea] Disponible en: <https://www.futurodeeuropa.eu/conoces-el-programa-espacial-europeo/>. [Consultado el 5 de marzo de 2022].

En términos relativos, representa el 35,1% (sin Next Generation EU) y el 60,2% (con Next Generation EU) de todo el MFP. Poniéndose así claramente de manifiesto la importancia que tienen los fondos específicos de recuperación para esta rúbrica y en el análisis de la distribución general del importe total del MFP 2021-2027.

Esta segunda categoría de gasto está dividida en tres apartados que recogen partidas de gastos totalmente distintas, que son: “Desarrollo Regional y Cohesión”, “Reconversión y Resiliencia” e “Investigación en personas, Cohesión social y Valores”.

Centrándonos en el primer apartado, la cohesión unida al desarrollo regional consiste en la disminución de las desigualdades entre territorios de los Estados Miembros dentro de la Unión Europea. Una convergencia que, para ser considerada satisfactoria, debe producirse a nivel económico, social y territorial. La cohesión regional se persigue en Europa a través de la provisión de tres fondos presupuestarios:

- FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional): es un programa con un recorrido histórico y muy asentado en los presupuestos de la UE que concentra 243.087 millones de euros (a precios de 2018) en acciones que buscan la convergencia socioeconómica entre regiones y el desarrollo de las regiones europeas menos favorecidas.
- FC (Fondo de Cohesión): establece un sistema de transferencias entre los países más ricos y los más pobres de la UE para favorecer de forma directa la convergencia entre ellos. Para el periodo 2021-2027, esta línea presupuestaria asciende a 52.556 millones de euros (a precios de 2018) si sumamos la contribución especial para el transporte.⁷⁰
- Línea de apoyo específico a la comunidad turco-chipriota: dotada con 171 millones de euros (a precios de 2018).

El segundo apartado, dedicado de forma más genérica a la reconversión y el fortalecimiento frente futuras crisis, aglutina una variedad relativamente amplia de líneas presupuestarias. Si dejamos los fondos Next Generation EU a un lado destacan dos:

- Resc-EU: es una reserva europea de emergencia para hospitales de campaña, mejoras en la Protección Civil, aviones de evacuación médica, material sanitario, etc. Alcanza los 1.106 millones de euros (a precios de 2018) sin contar los 1.900 millones que añade Next Generation EU a esta línea presupuestaria.
- Programa Europeo de la Salud (“EU4Health”): supone una inversión de 5.100 millones de euros (a precios de 2018) para poner la primera piedra en favor de la Unión Sanitaria y fortalecer el sistema europeo de respuesta ante futuras crisis sanitarias.

⁷⁰ Comisión Europea (2021). “Desarrollo regional y urbano de la UE. Política Regional. Financiación”. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/. [Consultado el 9 de 2022].

Finalmente, el tercer apartado se centra en las personas. Tradicionalmente, las cuentas públicas de la UE vienen desarrollando una estrategia sólida que busca lograr sus objetivos de cohesión territorial a través de las personas, es decir, invirtiendo en programas sociales que ayuden e impulsen la igualdad de oportunidades entre los europeos. En esa estrategia se observan cinco líneas que destacan por encima de las demás:

- FSE+ (Fondo Social Europeo): Supone una movilización total de 87.995 millones de euros (a precios de 2018) para varios programas de gastos como por ejemplo la Iniciativa para el Empleo, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FAEPD), otros programas de inserción laboral e integración social, etc.⁷¹
- Erasmus+: incluye las famosas becas Erasmus que permiten a los estudiantes europeos disfrutar de un periodo lectivo en centros educativos de varios ciclos educativos (centros de formación profesional, universidades, etc.) situados en otros países miembros de la UE. Los 1.708 millones de euros (a precios de 2018) que componen este programa se contemplan con la previsión de actividades socioeducativas muy diversas que involucran tanto a instituciones educativas como organizaciones del tercer sector.
- Europa Creativa: 1.642 millones de euros (a precios de 2018) reservados para el sector cultural y audiovisual.
- Cuerpo Europeo de Solidaridad: 895 millones de euros (a precios de 2018) para financiar voluntariados.
- Línea de Justicia, Derechos y Valores: 841 millones de euros (a precios de 2018).

Como ya sabemos, el importe total de esta rúbrica se ve fuertemente incrementado por la incidencia de los fondos Next Generation EU que veremos más adelante. Un programa que incluye sus dos fondos más importantes, React-EU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dentro de esta segunda rúbrica y eleva las cifras de gasto a niveles históricos hasta el ejercicio 2023.

3.2.3 Recursos naturales y medio ambiente.

Esta tercera rúbrica es la partida presupuestaria que históricamente ha supuesto un mayor volumen de inversión en los presupuestos de la Unión Europea. Su tradicional gran tamaño es debido al importante peso de la Política Agraria Común (PAC) dentro de las finanzas comunitarias.

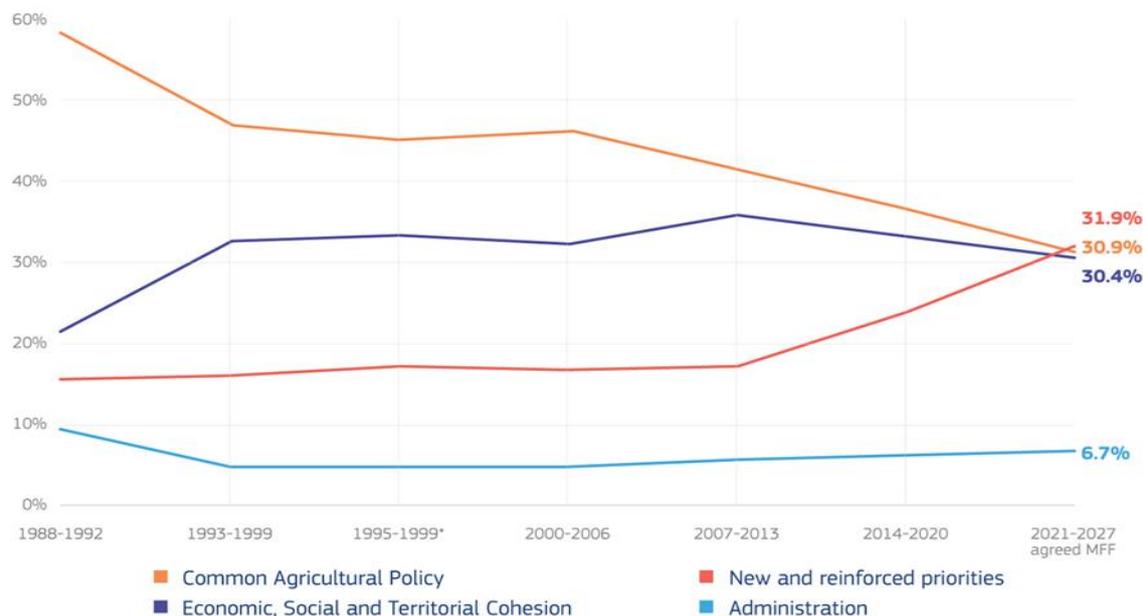
La Comisión Europea suele organizar la totalidad de las políticas comunitarias en cuatro grandes grupos: la “Política Agraria Común (PAC)”, las “Nuevas Prioridades Reforzadas”, la “Cohesión Económica, Territorial y Social” y la

⁷¹ Comisión Europea (2022). “European Social Fund Plus”. [En línea] Disponible en <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/es/que-es-el-fse> [Consultado el 11 de abril de 2022].

“Administración”. Estudiar la evolución del peso de la PAC, la política que nos ocupa en esta tercera rúbrica del MFP 2021-2027, dentro de los sucesivos presupuesto y Marcos Financieros Plurianuales es vital para comprender la importancia de esta política comunitaria tan icónica, pues ha sido objeto de numerosas controversias.

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución porcentual de esos cuatro grupos desde el Paquete Delors I (considerado por la doctrina como el primer MFP entre 1988 y 1992) hasta el actual MFP 2021-2017. En naranja, vemos una clarísima tendencia decreciente de la PAC. Esta política pública ha ido descendiendo desde el 60% que representaba dentro del primer marco financiero en el periodo 1988-1992 al actual 30,9% que representa hoy. Un descenso progresivo que con respecto al anterior MFP 2014-2020 es mínimo (un 3%). Esa disminución a la mitad de las políticas agrarias es absorbida por las “Nuevas y Reforzadas Prioridades” (abarca varias rubricas del actual MFP), pues desde 1988-1992 hasta 2021-2027 esta categoría se ha doblado. Ese descenso en la evolución de las políticas europeas es lo más significativo que podemos observar en este grafico aportado por la Comisión, pues los gastos de “Administración” apenas han variado y la partida destinada a “Economía, Social y Cohesión” (actual rúbrica 2) tampoco, sobre todo después de crecer más de 10 puntos porcentuales entre los paquetes Delors 1 y 2.

Figura 4: Evolución porcentual de las políticas comunitarias por grupos de acuerdo con los distintos MFP.



Fuente: Comisión Europea (2021).

Es muy importante recalcar que esa progresión claramente decreciente de la PAC se debe el aumento porcentual de otras políticas comunitarias. La UE ha ido desarrollando progresivamente políticas sofisticadas en cuestiones económicas, sociales, energéticas, de política exterior, de empleo, etc., dotándolas de una fuerte financiación, disminuyéndose así el peso relativo de la

PAC en las cuentas comunitarias. Sin embargo, en términos reales la PAC se ha mantenido estable en cuanto a su volumen de financiación. Una estabilidad sólo alterada en 1996 y 1997 por la crisis de las vacas locas y la incorporación de nuevos estados a la UE.⁷²

Cerrado el análisis dinámico, podemos ir al fondo del asunto. La PAC, en sentido estricto, se estructura a través de dos fondos o programas de gasto: el FEAGA (Fondo Europeo de Ayudas de Garantía; ayudas directas a los agricultores) y el FEADER (Fondo Europeo de Desarrollo Rural; financia actividades destinadas a cuidar, potenciar y dinamizar el medio rural). Los dos fondos se gestionan por medio de la cooperación entre la UE y los Estados Miembros, alcanzando conjuntamente un importe de 336.444 millones de euros (a precios de 2018).

La Comisión tiene la intención de que el nuevo modelo de PAC entre en vigor el 1 de enero de 2023. Hasta ese momento y mientras se cierran las negociaciones, la regulación vigente es el Reglamento Transitorio 2020/2220 que extiende el modelo de PAC previsto para el periodo coincidente con el MFP 2014-2020 para los años 2021 y 2022.

El resto de la rúbrica, que también se suele incluir dentro de la PAC en términos coloquiales, se articula en torno a otros tres programas: el FEMPA (Fondo Europeo Marítimo de Pesca y Acuicultura, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las zonas costeras y transitar en ella hacia economías más diversas y sostenibles), el programa LIFE (que desarrolla iniciativas de cofinanciación destinados a acciones medioambientales y climáticas centradas en la utilización eficiente de recursos) y el Fondo de Transición Justa (subvenciones destinadas a diversificar la economía y reconvertir perfiles profesionales en las zonas más afectadas por la transición ecológica en el marco del Pacto Verde Europeo).

En definitiva, podemos concluir que las políticas agrarias, pesqueras y medioambientales siguen ocupando un lugar central en las finanzas europeas. Un 20,4% si incluimos Next Generation EU y un 33,1% si no lo hacemos. Perdiendo peso MFP a MFP en términos relativos, pero manteniéndose desde el punto de vista de las inversiones absolutas (356.374 millones sin incluir los fondos de recuperación y 373.874 millones de euros -ambos a precios de 2018- si los incluimos para el periodo 2021-2027). Incluso, se podría decir que el eje verde es una auténtica prioridad para la UE en el escenario de recuperación tras la pandemia. El programa Next Generation EU incrementa la inversión en políticas verdes con el objetivo de producir un efecto multiplicador en toda la economía, abriendo el tejido productivo a nuevos nichos y generando un retorno económico de la inversión sobre la base de la transición ecológica para todos los sectores.

⁷² Parlamento Europeo. (2021). "Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo: La financiación de la PAC". [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac#:~:text=Por%20consiguiente%2C%20el%20coste%20presupuestario,para%20el%20per%20C3%ADodo%202021%2D2027.%2028/03/2022.> [Consultado el 22 de abril de 2022].

3.2.4. Migración y gestión de fronteras

La cuarta rúbrica del MFP 2021-2027 ocupa en términos porcentuales el 1,2% del mismo si incluimos Next Generation EU y 2,1% si no lo hacemos, alcanzando los 22.671 millones de euros (a precios de 2018) como volumen absoluto total. En este apartado, como en el resto que veremos hasta el final, el programa de recuperación Next Generation EU no añade ningún margen fiscal a mayores. Sin embargo, si contabilizamos los fondos que agrega a otras rúbricas dentro del MFP 2021-2027 el peso porcentual de cualquiera de las rubricas restantes se ve lógicamente disminuido.

El objetivo general de este apartado es mejorar la coordinación de los Estados, competentes en materia fronteriza, en la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Asimismo, esta categoría de gasto incluye programas enfocados a financiar medias relacionadas con el asilo y las migraciones.

La coyuntura global de la migración en el mundo refleja un momento de aumento generalizado del número de migrantes y refugiados, alcanzándose los 84 millones de desplazados en 2021, según Naciones Unidas. Dentro de este contexto global, el Mediterráneo se configura como un punto caliente tradicional para las migraciones internacionales. Allí, según la misma organización, más de 16.500 personas cruzaron este mar en el primer cuatrimestre de 2021 y 1.140 personas perdieron su vida en el primer semestre de ese mismo año. Esta situación estructural que vive el sur de Europa, unida a la situación de los refugiados afganos que huyen del régimen talibán, la incesante diáspora venezolana, la todavía no resuelta situación de los sirios, la incuantificable huida de demandantes de asilo consecuencia de la guerra de Ucrania y otros conflictos bélicos como Yemen o el Congo, sitúa el refuerzo de la política migratoria como una prioridad de la que la UE no puede desentenderse.⁷³

El Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, regula la base jurídica de una materia donde los Estados Miembros mantienen la última palabra. Sin embargo, eso no impide a la Comisión Europea fijar sus propios objetivos en materia migratoria que actualmente son:

- Salvar vidas y garantizar los derechos humanos.
- Luchar contra la inmigración irregular y organizar la inmigración legal correctamente.
- Velar por el cumplimiento del Tratado de Schengen.
- Proteger las fronteras exteriores a través de la Agencia Frontex.
- Integrar a los ciudadanos desplazados en la sociedad europea.

⁷³ Naciones Unidas- ONU. (20 de diciembre de 2021). “Migración en 2021: Aumenta el número de refugiados y migrantes pese a las restricciones de viaje”. *Noticias ONU, mirada global de historias humanas*. [En línea] Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501972>. [Consultado el 22 de abril de 2022].

Con el fin de financiar el alcance de esos objetivos, el MFP 2021-2027 incluye dos programas: el FAMI (Fondo de Asilo, Migración e Integración) y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV).

El FAMI, dotado con 8.705 millones de euros (a precios de 2018), establece los siguientes objetivos específicos: reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), promover la inclusión social de la inmigración, combatir la inmigración ilegal y estructurar un sistema de cooperación efectiva en el reparto de los desplazados llegados a Europa. La base jurídica de este fondo es el Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y el Consejo del 7 de julio de 2021.⁷⁴

Por su parte, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV) tiene como fin una gestión conjunta, integrada, sólida y eficaz de la frontera exterior de la UE y su política de visados. Los 5.505 millones de euros (a precios de 2018) que conforman este fondo se destinan a estandarizar la política de visados de los Estados, a reducir los riesgos asociados a la inmigración ilegal, a contribuir a construir cruces fronterizos seguros y legales y a prevenir la criminalidad transfronteriza.

3.2.5. Seguridad y defensa

En un mundo complejo y siempre inestable, la UE encara multitud de amenazas y retos exteriores que los Estados Miembros no son capaces de gestionar por sí solos. En el contexto global regionalizado de hoy, la seguridad de los ciudadanos europeos no puede depender únicamente de las acciones de los ejércitos y los cuerpos de seguridad nacionales de los Estados. La UE, aunque aún de forma tímida, invierte una parte de su presupuesto, 13.185 millones de euros (a precios de 2018), en fondos destinados coordinar y perfeccionar las respuestas europeas ante amenazas contra su seguridad y su posición militar en el mundo. Esta quinta rubrica, que no cuenta con fondos agregados provenientes de Next Generation, representa el 0,7% (incluyendo Next Generation EU) o el 1,2% (si no lo incluimos) del MFP 2021-2017. Sea como fuere, la rúbrica cuatro es la más pequeña de este nuevo MFP 2021-2027.

Dentro del aparatado de Seguridad, destaca el Fondo de Seguridad Interior (FSI). Un instrumento para luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada mediante el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados Miembros y la propia Unión Europea. Este fondo cuenta con una asignación presupuestaria de 1.705 millones de euros para el periodo 2021-2027, gestionados conjuntamente entre la Comisión Europea y los Estados Miembros.

⁷⁴ Gobierno de España. (s.f.). "Fondos Europeos: Fondo de Asilo, Migración e Integración: Periodo 2021-2027". [En línea] Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/fondos_comunitarios/fami/2021-2027/index.html. [Consultado el 22 de abril de 2022].

La inversión europea en Seguridad se completa con líneas presupuestarias destinadas al desmantelamiento y la seguridad nuclear, focalizando especialmente en países concretos como Lituania, Eslovaquia y Bulgaria. Las dos líneas presupuestarias que dispone el MFP 2021-2027 a esta cuestión suman 1.045 millones de euros (a precios de 2018) de inversión.

Por otro lado, en el apartado de Defensa, la inversión se centra especialmente en financiar el Fondo Europeo de Defensa (FED). El fin de este programa, dotado con 7.014 millones de euros (a precios de 2018), es financiar actividades de investigación conjuntas entre industrias militares europeas y fomentar instrumentos para lograr integrar su cadena de suministros.

La UE, a través de este fondo y otros similares, busca fortalecer su “autonomía estratégica” en materia militar. Este concepto hace referencia a la capacidad de un Estado o conjunto de ellos para desarrollar una determinada tecnología sin depender excesivamente del suministro de materias primas y componentes del exterior, evitando de esta manera la escasez en momentos de crisis o cortes estratégicos derivados de conflictos bélicos. Se habla siempre de “autonomía”, porque en un mundo globalizado donde las materias primas recorren redes de comercio internacional de escala global es imposible hablar de “independencia”. Siempre habrá un componente o un suministro que debemos importar desde fuera de las fronteras europeas para fabricar nuestros productos, obligándonos a tratar de reducir esa dependencia al mínimo si queremos ser más autónomos y tratar de controlar esos imprevistos y garantizar el suministro en momento difíciles. Lograr esa autonomía estratégica, que es uno de los objetivos específicos para la UE de 2027, es un concepto aplicable a la industria militar, energética, alimenticia, tecnológica y otros campos de producción esenciales.

El resto de los fondos europeos destinados a Defensa se articulan mayoritariamente a través de una línea presupuestaria destinada a la Movilidad Militar. Concretamente 1.500 millones de euros (a precios de 2018). Esta inversión está dirigida a eliminar barreras físicas, burocráticas, operativas o legales en el movimiento de tropas y activos militares de los Estados Miembros de la UE en aras de la cooperación militar. Esta necesidad está consagrada en multitud de textos legales como la “Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE”, el “Compromiso PESCO” e incluso la “Declaración Conjunta UE-OTAN”. Esta partida presupuestaria financia acciones múltiples y diversas, que principalmente convergen en la estandarización, mejora y desarrollo de una red europea de infraestructuras de transporte apta para una movilidad militar sólida, eficiente y eficaz.

La elaboración y aprobación de esta rúbrica es previa a la invasión de Ucrania iniciada por el ejército ruso en febrero de 2022. Este hito histórico de consecuencias aún imprevisibles parece, si atendemos a las declaraciones de muchos líderes europeos, estar desatando un escenario completamente inédito en la concepción europea de la defensa y el poder militar.

El Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (AR), el español Josep Borrell, proclamó a finales de febrero de

2022 el “nacimiento de la Europa geopolítica”⁷⁵ al aprobarse sanciones económicas contra Rusia como castigo por sus actos, así como la caída de “otro tabú”⁷⁶ con el envío de armas de los países de la UE para apoyar al ejército ucraniano.

En los días siguientes, los jefes de gobierno de los países europeos reunidos en la cumbre informal en Versalles de los días 10 y 11 de marzo de 2022 aprobaron un memorándum de conclusiones que afirma la necesidad de “asumir una mayor responsabilidad respecto de nuestra seguridad y adoptar nuevas medidas decisivas para construir nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030” ante “el aumento de la inestabilidad, la competencia estratégica y las amenazas a la seguridad” en el mundo.⁷⁷ De forma más concreta, la declaración acuerda aumentar el gasto comunitario y nacional en defensa.

En definitiva, parece, aunque sea pronto para aseverarlo con rotundidad, que la Guerra de Ucrania está desencadenando un nuevo impulso en el fortalecimiento de las capacidades defensivas de la UE. Previsiblemente se requerirá activar los instrumentos de flexibilidad del gasto para financiar nuevos envíos de armamento u otras acciones en el corto plazo y establecer nuevas partidas defensivas o aumentar las existentes en el medio y largo plazo.

3.2.6. Vecindad y resto del mundo

La penúltima rúbrica del MFP 2021-2027 se ocupa de las inversiones comunitarias destinadas a consolidar la posición de la UE como potencia en política exterior, cuidando para ello las relaciones con sus países vecinos, la asistencia a países que preparan su incorporación al proyecto europeo y los países en vías de desarrollo.

En términos generales, esta categoría de gasto alcanza los 98.419 millones de euros, representando el 5,3% del gasto total para el periodo 2021-2027 si incluimos Next Generation EU y el 9,1% si no lo incluimos en el cómputo. Este apartado se estructura mayormente en torno a dos programas:

- El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI).

⁷⁵ Lavilla, E. (1 de marzo de 2022). “El contundente discurso de Borrell en el que anuncia “el acta de nacimiento de la Europa geopolítica””. *El Español*. [En línea] Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/europa/20220301/contundente-discurso-borrell-anuncia-nacimiento-europa-geopolitica/653934955_0.html. [Consultado el 22 de abril de 2022].

⁷⁶ Soriano, G. (1 de marzo de 2022). “La UE rompe con Ucrania el “tabú” de no armar a países en guerra”. *InfoDefensa.com*. [En línea] Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3464162/ue-rompe-ucrania-tabu-no-armar-paises-guerra;%2031/03/2022>. [Consultado el 21 de abril de 2022].

⁷⁷ Consejo Europeo. (11 de marzo de 2022). “Declaración de Versalles”. pp.3. [En línea] Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>. [Consultado el 21 de abril de 2022].

- El Fondo de Ayuda Humanitaria.

El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional concreta la mayor parte del presupuesto comunitario destinado a “Vecindad y Resto del Mundo”. Este programa aglutina una amplia diversidad de acciones en torno a tres secciones: la geográfica, la temática y el mecanismo de respuestas rápidas.

El eje geográfico estructura acciones de cooperación por áreas territoriales, destinando parte del presupuesto a cuatro zonas del mundo: los países vecinos de la UE, África subsahariana, Asia-Pacífico y América-Caribe. En estas cuatro zonas geográficas se acometen inversiones que acercan a los países allí localizados al mercado único y buscan reforzar una relación segura y firme con la UE.

El eje temático organiza actuaciones financieras según los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el exterior. El retorno se obtiene a partir de una estandarización social y global en campos tan diversos como la salud, el empleo, la igualdad de género, etc.

Finalmente, el resto de este IVDCI se centra en el desarrollo de un mecanismo que permita a la UE reaccionar de forma coordinada y veloz a los posibles conflictos bélicos, crisis de seguridad y desencuentros internacionales que afecten a sus intereses europeos. Este importante mecanismo está dotado de unos 70.800 millones de euros (a precios de 2018) según el MFP 2021-2017 y sirve para convertir a la UE en el mayor inversor y socio comercial de la mayoría de Estados del mundo. Además, de ser el pilar que consolida a la Unión como la institución líder en cooperación al desarrollo de todo el planeta.

La otra gran línea presupuestaria de esta sexta rúbrica es aquella que destina 10.260 millones de euros (a precios de 2018) a Ayuda Humanitaria en el exterior. Este fondo, canalizado a través de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, sirve como salvavidas a más de 120 millones de personas víctimas de penurias causadas por el hombre o la naturaleza en todo el mundo.⁷⁸

El resto de este apartado presupuestario se destina a la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), a los territorios europeos de ultramar (Groenlandia, las Azores, Islas Canarias, la Reunión, etc.) y al IPA o Instrumento de Ayuda a la Preadhesión de los estados candidatos o potenciales candidatos a la incorporación a la UE (Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte, Albania, Turquía, Bosnia, etc.)

Finalmente, debemos señalar que el tradicional elemento extrapresupuestario FED (Fondo Europeo de Desarrollo) pasó a formar parte de esta rúbrica y por tanto del Marco Financiero Plurianual y del Presupuesto General a partir del ejercicio de 2021. Este fondo representa unos 1.000 millones a siete años, unos

⁷⁸ Comisión Europea (2022). “Temas: Ayuda Humanitaria y Protección Civil”. [En línea] Disponible en https://ec.europa.eu/info/topics/humanitarian-aid-and-civil-protection_es [Consultado el 23 de abril de 2022]

142 millones al año, para financiar la cooperación al desarrollo implementada por la UE. Esta política busca dar cumplimiento a los artículos 131 y 132 del Tratado de Roma, que obligaban a desarrollar instrumentos técnicos en favor de los antiguos países africanos colonizados con los que muchos estados europeos tenían fuertes lazos históricos. Hoy se ha extendido a todos los países en vías de desarrollo existentes.

3.2.7. Administración pública europea

Finalmente, la última rúbrica de gasto del MFP 2021-2027 está dedicada a los gastos burocráticos generados por los funcionarios, políticos, otros trabajadores y edificios que conforman la Unión Europea.

El MFP 2021-2027 divide los 73.102 millones de euros (a precios de 2018) que aglutina esta partida (el 4% del MFP 2021-2017 computando Next Generation EU y el 6,8% sin hacerlo) en dos partes: los salarios y pensiones de los trabajadores y el gasto administrativo de los edificios o sedes institucionales. La primera partida asciende a 17.250 millones y la segunda a 55.852. Esta séptima rúbrica del MFP 2021-2027, antigua sexta rúbrica en el MFP 2014-2020, se ha incrementado un 23% con respecto al marco financiero anterior.⁷⁹

3.2.8. Next Generation EU

A las alturas en las que nos encontramos en este trabajo, el programa Next Generation EU no puede resultarnos un elemento extraño o desconocido. Este fondo que destaca por su especialidad y carácter disruptivo desde el punto de vista de los ingresos (recurre al endeudamiento para su financiación), también merece una aproximación desde el punto de vista del gasto, pues supone una inyección adicional muy importante para las arcas públicas europeas.

En la siguiente tabla podemos observar los distintos programas que estructuran el paquete Next Generation EU, incluyendo los diferentes importes que los acompañan y la rúbrica del MFP 2021-2027 al que de algún modo se agregan a los diferentes programas o constituyen nuevos programas propios.

⁷⁹ Gamazo Chillón, J.C. (2021). "El futuro de la política fiscal en la UE". En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid. pp.13.

Figura 5: Análisis del fondo Next Generation EU por programas e importes.

PROGRAMAS		IMPORTES (en millones de euros a precios de 2018)	
Next Generation EU		750.000	
Rúbrica 1: "Mercado Único, Innovación y Economía Digital".	Horizonte Europa	5.000	
	Invest-EU	5.600	
Rúbrica 2: "Cohesión, Resiliencia y Valores".	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	672.500	
		360.000 como préstamos	312.500 como subvenciones
	Resc-EU	1.900	
	React-EU	47.500	
Rúbrica 3: "Recursos Naturales y Medioambiente".	Fondo Transición Justa (FTJ)	10.000	
	FEADER	7.500	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2022).

Como hemos visto, el importe total se sitúa en los 750.000 millones de euros, centrando los objetivos globales de este histórico estímulo fiscal en la recuperación económica tras la pandemia del COVID. Las características principales de este programa son:

- Su temporalidad: está previsto para solo tres ejercicios presupuestarios (2021, 2022 y 2023).
- Su doble objetivo último: recuperación y modernización de la economía.
- Sus ejes vertebradores: ecología, digitalización y resiliencia.

En conjunto, los 750.000 millones funcionan como un complemento fiscal agregado al MFP 2021-2027, aumentando el importe de las tres primeras rúbricas hasta su tercer ejercicio (año 2023).

Ese aumento presupuestario específico puede funcionar como complemento para programas ya incluidos en el MFP, convirtiendo a estos fondos en líneas presupuestarias cofinanciadas entre el MFP 2021-2027 ordinario y el programa Next Generation EU. O, por el contrario, pueden introducir nuevos programas específicos en las rúbricas del MFP. Un ejemplo del segundo caso sería los 672.500 millones destinados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la segunda rúbrica y un ejemplo del primer caso son los 5.000 millones que Next Generation inyecta como suplemento al programa Horizonte Europa de la primera rúbrica. En definitiva, de los siete programas incluidos dentro de Next Generation EU, podemos distinguir tres tipos de líneas presupuestarias:

- Cinco líneas complementarias simples: aumentan el volumen total de programas ya incluidos en el MFP 2021-2027.
- Una línea complementaria compleja (React- EU): complementa varios programas del actual MFP 2021-2027 y del último ejercicio del MFP 2014-2020 a la vez.
- Una línea totalmente autónoma (el MRR): no financia otros programas del MFP y se constituye como un programa propio. Se erige como el núcleo duro y principal de todo el paquete Next Generation EU.

Las líneas complementarias simples ya las hemos estudiado anteriormente en sus respectivas rúbricas, pues las bases de los programas que las componen son exactamente las mismas. Next Generation EU simplemente incrementa su presupuesto. Por ello, el estudio específico del programa Next Generation EU que estamos desarrollando en este apartado lo centraremos en analizar únicamente el React-EU (Programa Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

React-eu

En primer lugar, React-EU es un fondo presupuestario agregado que sirve como complemento de varios programas del Presupuesto General de la UE entre los años 2020 y 2022. Su objetivo específico es fomentar la cohesión territorial europea y contribuir a la recuperación económica tras la crisis del COVID.

Los cimientos de React-Eu son la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (CRII+), dos iniciativas que la Comisión Europea puso en marcha en primavera de 2020 para paliar el parón al que se ha sometido la economía europea y mundial como medida para detener la propagación del virus COVID. Estas dos iniciativas lo que verdaderamente hacen es utilizar los mecanismos de flexibilidad presupuestaria para aumentar la capacidad de respuesta de la Comisión Europea y sobre todo recudir la burocracia necesaria para acceder a los fondos a los que afecta. Así, React-EU es en esencia una amplificación ordenada y perfeccionada de estas dos iniciativas de respuesta ante la peor crisis acontecida en Europa desde la II Guerra Mundial.

El programa apuesta por lo verde, lo digital y la resiliencia, al igual que el MFP 2021-2027 en su conjunto, como motores principales del impulso de ese objetivo cohesionador. Su importe actúa como dinero adicional (una especie de revisión general específica) para tres programas incluidos en el ejercicio 2020 (último ejercicio del MFP 2014-2020) y los dos primeros ejercicios del MFP 2021-2027 (2021 y 2022). Esos programas son: los fondos FEDER, el Fondo Social Europeo y el FEAD (Fondo Europeo de Ayuda a los más Desfavorecidos; incluido dentro de FSE+). De esta manera, React-EU refuerza algunos de los programas sociales más icónicos y tradicionales de la UE, anticipando parte de su importe para gastar en 2020 y complementando su margen fiscal para los ejercicios 2021, 2022 y 2023. En esencia, React-EU es un fondo estructural, transversal y

de refuerzo financiado con endeudamiento y anticipos en el marco del paquete Next Generation EU.

Su implementación no precisa cofinanciación por parte de los Estados Miembros y prevé un nivel alto de prefinanciación (articulada por medio de los mecanismos de revisión para 2020), buscando solventar cualquier problema de liquidez al que pudiesen enfrentarse los Estados como consecuencia del shock pandémico.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

Por otro lado, el núcleo duro de Next Generation EU es el programa MRR (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). Este instrumento está compuesto por un presupuesto total de 672.500 millones divididos en 360.000 millones constituidos como préstamos y 312.500 millones constituidos como subvenciones no reembolsables. El MRR persigue transferir fondos a los Estados por medio de estas dos fórmulas (préstamos y subvenciones) para que estos elaboren sus propios Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (Planes Nacionales) y logren restaurar el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo. La ejecución de los fondos del MRR se extiende hasta 2026.

Son los gobiernos de los Estados Miembros quienes tienen que elaborar esos Planes de Recuperación orientándolos hacia los objetivos que marque la Comisión para poder optar a los fondos MRR. Así el MRR es un fondo condicionado de apoyo a las políticas que los Estados Miembros deseen implementar en un momento económico netamente marcado por la pandemia.

El procedimiento que ha adoptado la Comisión Europea para valorar esos proyectos es la creación de un grupo de trabajo específico dentro de su Secretaría General. Este grupo de trabajo denominado RECOVER, junto a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, se encarga de asesorar a los Estados, coordinar el Semestre Europeo (plan de estructuración de las políticas económicas europeas en dos periodos: de enero a junio y de julio a diciembre), evaluar los proyectos presentados y emitir recomendaciones de mejora. Su presidenta, la jurista francesa y funcionaria europea, Céline Gauer, informará en todo momento de los avances del MRR a la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, y al resto de la Comisión. Después de la evaluación de la Comisión, los proyectos pasan al Consejo que se encarga de aprobarlos uno por uno y vuelven a la Comisión que es quien ejecuta el pago (el 13% por adelantado).⁸⁰ Así, todo proyecto condicionado a los MRR sigue el esquema siguiente:

⁸⁰ Comisión Europea. (s.f.). “Empresa, Economía, euro: Recuperación del Coronavirus: Fondo de Recuperación y Resiliencia”. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es#how-does-it-work. [Consultado el 11 de abril de 2022].

Figura 6: Procedimiento de implementación de los fondos MRR.

EL CICLO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL MRR					
COMISION EUROPEA	ESTADO MIEMBRO	COMISION EUROPEA	CONSEJO	COMISION EUROPEA	ESTADO MIEMBRO
					→
Fijación de los objetivos (condiciones)	Elaboración de los Planes Nacionales	Evaluación	Aprobación	Pago (adelanto del 13%)	Ejecución del proyecto (antes 2026)

Fuente: Elaboración propia según indicaciones de la Comisión Europea (2022).

Los hitos y objetivos que condicionan el acceso a estos fondos son, en términos generales, los siguientes:

- Potenciar la cohesión entre Estados europeos.
- Fortalecer la capacidad de ajuste de las Haciendas nacionales frente futuras crisis (resiliencia).
- Mitigar los daños sociales y económicos ocasionados por la pandemia.
- Impulsar la transición ecológica y la transformación digital.

Esos objetivos generales se traducen en otros más concretos: el 37% de la inversión presupuestada por los Planes Nacionales debe responder a apoyar los objetivos climáticos del Pacto Verde Europeo y el 20% debe facilitar la transformación digital.⁸¹ Además, cada plan debe acogerse a los objetivos que establezca el Semestre Europeo y las recomendaciones específicas elaboradas por la Comisión para cada Estado Miembro. Asimismo, los planes deben encuadrarse dentro de unos de los seis pilares que estructuran por secciones los fondos MRR. Esos seis pilares son los siguientes:

1. Transición Verde.
2. Transformación Digital.
3. Crecimiento Inteligente, Sostenible e Inclusivo.
4. Cohesión Social y Territorial.
5. Salud y Resiliencia económica, social e institucional.
6. Políticas para la próxima generación.

Para entender bien qué son las recomendaciones específicas de las instituciones europeas, podemos reparar en el caso concreto de España. La Recomendación del Consejo de la UE del 20 de mayo de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo

⁸¹ Comisión Europea. (s.f.). “Empresa, Economía, euro: Recuperación del Coronavirus: Fondo de Recuperación y Resiliencia”. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es#how-does-it-work. [Consultado el 11 de abril de 2022].

sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España, establece para España las siguientes conclusiones y recomendaciones específicas:

- Implementar políticas fiscales que logren balances “fiscales en el medio plazo”, asegurando la sostenibilidad de la deuda y potenciando la inversión.
- Centrar esfuerzos en luchar contra el desempleo, incentivando la contratación y la formación (sobre todo en habilidades digitales). También mejorar los sistemas de renta mínima y cobertura para desempleados atípicos.
- Combatir la morosidad en los pagos a autónomos y pymes para aumentar su liquidez. Tratar de incrementar la inversión privada y anticipar los programas de ayudas públicas a empresas.
- Potenciar la inversión en I+D+i, energías renovables, infraestructura energética, transporte sostenible y recurso hídricos.
- Reforzar la cogobernanza entre administraciones y el marco de contratación pública.

La concesión de los fondos MRR también tiene en cuenta criterios territoriales de reparto, que aproximan el volumen total de asignación para cada Estado Miembro. El Estado en cuestión tratará de absorber el mayor margen posible de esa asignación total, que se calcula según cuatro variables económicas:

- Población.
- PIB per cápita.
- Tasa de desempleo media de los últimos 5 años.
- Caída del PIB ocasionada por la pandemia.

Las variables se establecerán en un 70% según los datos previos a la pandemia y en un 30% de acuerdo con su evolución en 2020 y 2021. Ese mismo esquema de una primera fase del 70% y otra del 30% es el esquema que se seguirá para la concesión. Así, por ejemplo, se calcula que España tiene asignado en torno a un total de 69.500 millones de euros como máximo, de los cuales 46.600 millones se concederán en la primera fase y el resto, 22.900 millones, se concederán en la segunda.⁸² En cualquier caso, deberán respetarse los plazos establecidos de concesión que se extienden hasta 2023 y de ejecución que alcanzan hasta 2026.

⁸² Comisión Europea. (2020). “Recovery and Resilience Facility: Maximum grant allocations (current prices)”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf. [Consultado el 23 de abril de 2022].

3.3. LA CONTROVERSIA DEL SALDO FINANCIERO: EL CASO DE ESPAÑA EN EL PERIODO 2021-2027 Y SU SISTEMA DE ABSORCIÓN

3.3.1. La controversia del saldo financiero

En el contexto de la Hacienda Pública Europea, suele hablarse de la existencia de dos Estados: los Estados Miembros receptores netos (reciben más de lo que aportan al Presupuesto General de la UE) y los Estados Miembros contribuyentes netos (aportan más de lo que reciben al Presupuesto General de la UE). Esta clasificación es algo injusta, pues la UE es un proyecto de solidaridad donde la cohesión territorial es un objetivo prioritario. Sin embargo, esta diferencia es una fuente de disputas constantes en el seno del debate político de la UE, sirviendo en su día como argumento para los partidarios de la salida de Reino Unido de la Unión y clarificando algunas de las discusiones que se producen en el Consejo.

Sin ir más lejos, en las últimas negociaciones para aprobar el MFP 2021-2027, las primeras sin Reino Unido y con el objetivo de abordar la recuperación, se visibilizaron dos posiciones enfrentadas: la de los estados “frugales” y estados del norte (partidarios de la austeridad en el gasto público y la estabilidad económica que coinciden con lo que anteriormente hemos denominado contribuyentes netos) y los estados del sur y el este (aquellos que se sitúan en torno a la cuenca mediterránea o en la franja este del territorio de la Unión y son receptores netos). Durante las negociaciones, los primeros se mostraron reticentes a mutualizar los daños ocasionados por la pandemia y mantuvieron una posición visiblemente escéptica frente a la creación de instrumentos como el paquete Next Generation EU y su sistema de endeudamiento.

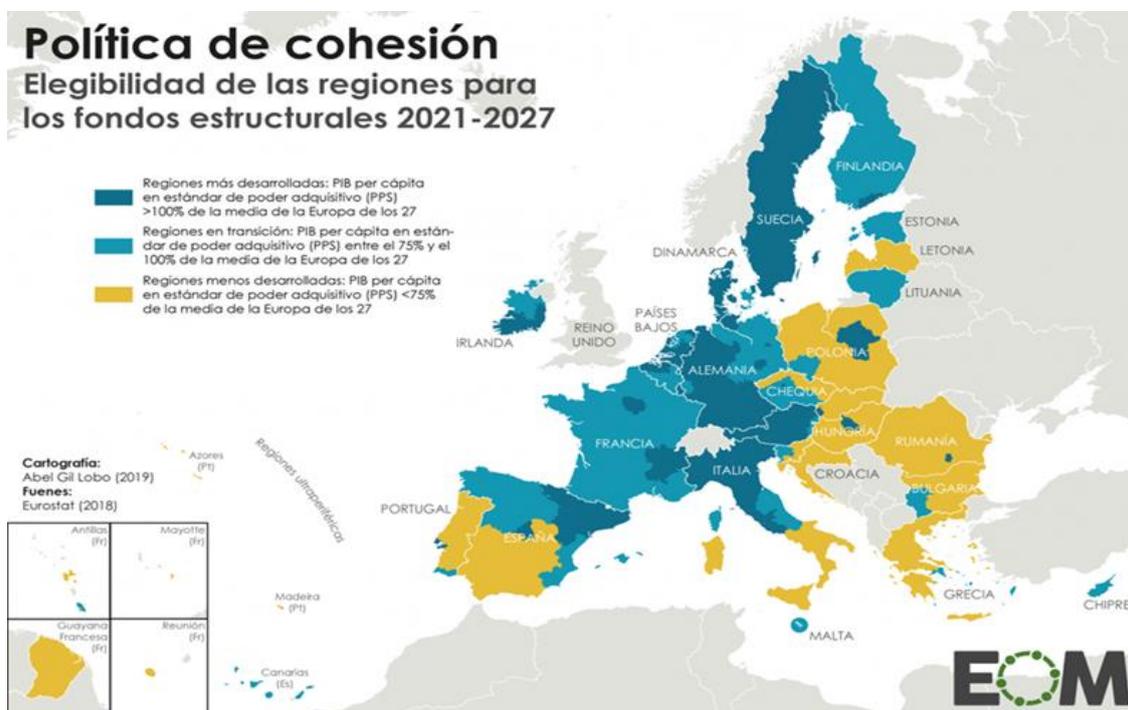
En cuanto a la justicia subyacente en esta división, más allá de que como ya se ha mencionado choca con uno el valor fundacional de la UE de la solidaridad (artículo 3 Tratado de la Unión Europea), desde el punto de vista económico encontramos algunos datos que apoyan esta clasificación y otras que la vuelven completamente injusta e incompleta. Por un lado, es cierto que existe una diferencia neta real entre ambos bloques. La transferencia del bloque del norte (Países Bajos, Austria, Dinamarca, Suecia, etc.) al bloque del sur y el este (España, Grecia, Bulgaria, Polonia, Portugal, etc.) puede cifrarse en 39.500 millones de euros.⁸³ Sin embargo, por otro lado, los países contribuyentes netos son aquellos que más se benefician de la existencia del mercado único y por tanto buena parte de los fondos que aportan son consecuencia de una riqueza generada gracias a su pertenencia a la UE. Estos dos datos podemos corroborarlos en las dos infografías siguientes.

El primer mapa muestra qué regiones europeas se beneficiarán más de las políticas de cohesión para este periodo 2021-2027. Se observa con facilidad cómo las regiones de sur y del este son las mayores perceptoras de este tipo de

⁸³ Sempere, P. (20 de febrero de 2020). “La división entre los bloques de receptores y contribuyentes complica el acuerdo”. *El País: Cinco Días*. [En línea] Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/02/25/economia/1582651031_166983.html. [Consultado el 23 de abril de 2022].

fondos. Mientras que las regiones del norte y el oeste se sitúan claramente como contribuyentes netos. Evidenciando una transferencia entre ambos bloques.

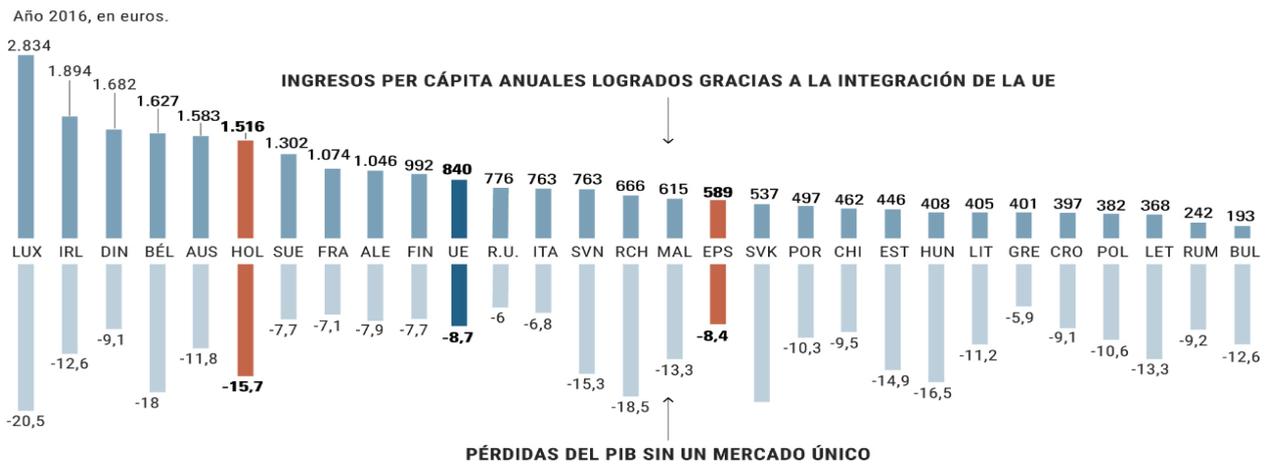
Figura 7: Distribución de los fondos de cohesión para el periodo 2021-2027.



Fuente: ElOrdenMundial.com a partir de datos de Eurostat (2018).

El segundo gráfico, por su parte, clarifica los beneficios producidos por el mercado único a todos los países de la UE en 2016. Mostrando como países situados en azul en el mapa coinciden en mayor medida con aquellos que mayor retorno obtienen de la UE gracias a su pertenencia al mercado único. En rojo, se observa la posición que ocupan dentro del gráfico España (tradicional receptor) y Países Bajos (Estado paradigmático del discurso “frugal”), obteniendo el segundo casi el tripe de rentabilidad en PIB per cápita que el primero como consecuencia de la integración económica europea.

Figura 8: Beneficios del mercado único por Estado Miembro en 2016.



Fuente: Elaborado por El Mundo, a partir de datos de la Comisión Europea (2016).

En definitiva, establecer divisiones y clasificaciones entre los Estados Miembros de la UE no solo es una cuestión discutible atendiendo a los valores de la UE, sino que también es una cuestión compleja desde el punto de vista económico. Calcular el saldo financiero entre Estados es factible desde posiciones hacendísticas, de hecho, se hacía para calcular la compensación británica, pero obvia muchos otros indicadores económicos (algunos muy difíciles de cuantificar) que desdibujan la reduccionista división entre Estados hormiga del norte y Estados cigarra del sur. Sobre todo, el peligro de este tipo de clasificaciones se encuentra en el campo de la política, pues, aunque desde el punto de vista económico y financiero pueda ser necesario tratar de establecer mecanismos compensatorios y elaborar políticas que tiendan a la integración económica sostenible y sin desajustes entre estados, trasladar estos debates al campo político nos aboca a situaciones como la del Brexit. Un caso donde las consecuencias en términos de política exterior, estabilidad interna del país, cohesión social, policía de vecindad con Irlanda (el caso de Irlanda del Norte) y aislamiento comercial son todavía difíciles de cuantificar y aún están adquiriendo su propia dimensión, pero donde todo apunta a consecuencias bastante negativas.

3.3.2. España como estado receptor neto de fondos europeos

Clarificado el contexto general del saldo financiero en el espacio de la Unión, el objetivo de este apartado es describir la posición que ocupa España como estado receptor y perceptor de fondos del MFP 2021-2027.

España, históricamente, es un país receptor neto de fondos europeos. Si atendemos a los fondos de cohesión, el mejor indicador del compromiso de la UE con el desarrollo de un país concreto, España recibió entre 1989 y 2020 un total de 146.504 millones de euros, siendo el país más receptor de estos fondos

en ese periodo.⁸⁴ El abandono británico convirtió a España en la cuarta economía de la UE en PIB, solo por detrás de Alemania, Francia e Italia, una situación que pudo haber convertido a España en contribuyente neto por primera vez en su historia de no haberse producido la crisis del coronavirus y negociación del MFP 2021-2027 subsiguiente.

En cifras, España obtendrá para este periodo 2021-2027 unos 140.000 millones de euros, de los cuales 72.000 millones serán subvenciones no reembolsables a fondo perdido.⁸⁵ Si cogemos el ejercicio 2022 del Presupuesto General de la UE, se observa como España se mantiene como receptor neto de fondos europeos, pues para ese ejercicio el estado español aportará uno 18.043 millones de euros (a precios corrientes) y recibirá uno 35.585 millones de euros (a precios corrientes), obteniendo un claro saldo favorable de 17.542 millones de euros (a precios corrientes). Una cifra algo inferior a los 18.484 millones de euros de saldo positivo que obtuvo en el ejercicio anterior 2021.

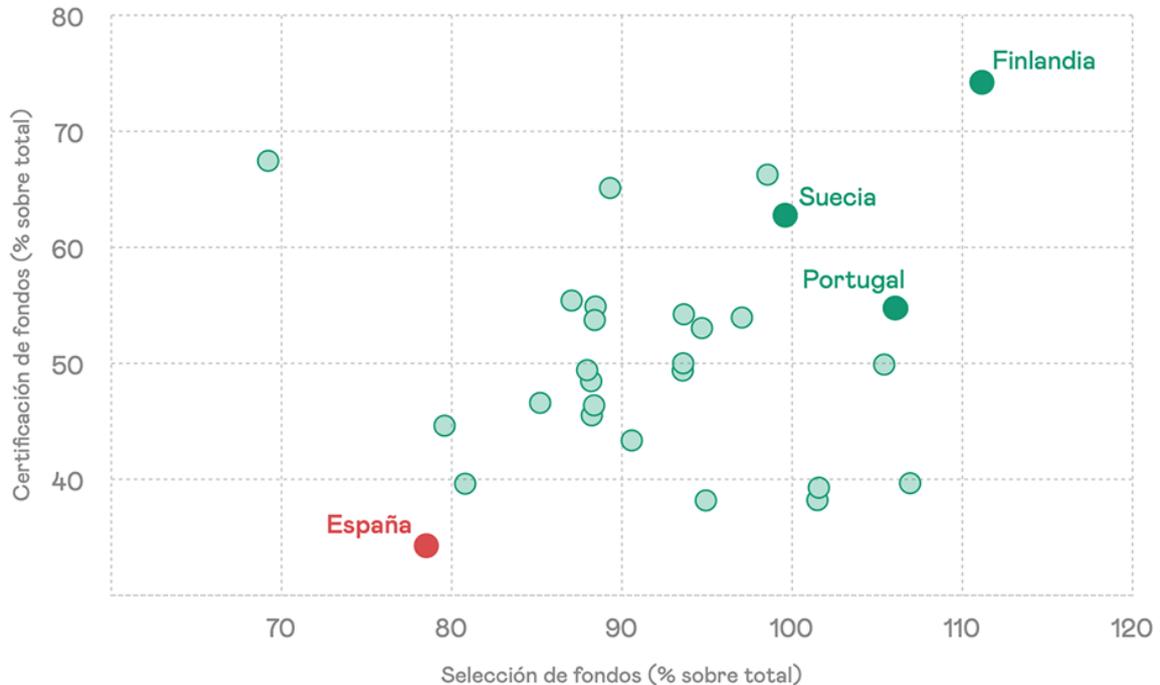
3.3.3. El sistema español de absorción de fondos europeos

Sin embargo, la verdadera cuestión importante para el caso español no es el hecho cierto de que sea un Estado “ganador” dentro del MFP 2021-2027, sino el sistema que utilizará el país hispano en la absorción y ejecución de este con programas extraordinarios como el paquete Next Generation EU. Si atendemos al último MFP 2014-2020, España tiene un sistema de absorción de fondos europeos deficiente, pues tanto las cifras de fondos seleccionados (aquellos a los que se presentó un proyecto de inversión para obtener su importe dentro de los fondos asignados por la UE) como la de certificados (aquellos de los que se obtuvo un compromiso de pago) arroja unos resultados bastante pobres.

⁸⁴ Merino, A. (15 de noviembre de 2020). “¿Qué países han recibido más fondos regionales de la Unión Europea?”. *El Orden Mundial*. [En línea] Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-fondos-regionales-union-europea/>. [Consultado el 23 de abril de 2023].

⁸⁵ KPMG. (2021). “Guía práctica sobre los fondos europeos de recuperación”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2021/01/guia-fondos-europeos-recuperacion.pdf>. [Consultado el 23 de abril de 2022].

Figura 8: Absorción de fondos europeos en el ejercicio presupuestario europeo 2019.



Fuente: Elaborado por EsadeECPol, a partir de datos de la Comisión Europea (2020).

El gráfico muestra como al cierre de un ejercicio ordinario del anterior MFP 2014-2020, España no había certificado más que el 35% de todos los fondos que seleccionó, los cuales tampoco superaron el 80% del importe total asignado. El resultado de este ejercicio 2019 ejemplariza que España no está especialmente bien preparada para asumir el reto que implica aprovechar la histórica oportunidad que suponen los primeros ejercicios del MFP 2021-2027, pues el incremento de fondos seleccionables se incrementa notablemente.

Manuel Hidalgo, investigador senior de ESADE y ex secretario general de la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía entre 2018 y 2020, propone cinco recomendaciones que España debe seguir si quiere mejorar su capacidad de absorción de fondos europeos en un momento tan importante: ⁸⁶

1. Seleccionar solo aquellos fondos para los que se esté preparado administrativamente.
2. Presentar proyectos con la mayor antelación posible.
3. Crear equipos profesionales y con experiencia especializados en fondos europeos.
4. Crear agencias que centralicen las licitaciones.

⁸⁶ Hidalgo Pérez, M. (2020). "Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos". [Archivo PDF, núm.3., EsadeECPol- Center for Economic Policy y Political Economy]. [En línea] Disponible en: <https://itemsweb.esade.edu/research/Policy-brief-3-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>. [Consultado el 23 de abril de 2023].

5. Eliminar duplicidades y establecer simplificaciones en el proceso de licitación de fondos europeos.

España, ante la imposibilidad de dejar pasar la oportunidad que le brinda el MFP 2021-2017 y en concreto el paquete Next Generation, aprobó el 30 de diciembre de 2020 el Real Decreto-ley 36/2020 para reformar su sistema de absorción de fondos europeos y mejorar sus resultados en número de proyectos seleccionados y, sobre todo, en número de proyectos certificados.⁸⁷ Ese Real Decreto-ley se conforma como el instrumento legal que, junto al Plan España Puede, estrategia política del gobierno español aprobada en octubre de 2020 como base del proyecto que en abril de 2021 se presentó ante la Comisión Europea para la recepción de los fondos, constituyen el modelo que garantizará un modelo adecuado para la satisfactoria ejecución de los fondos europeos.

Estos dos instrumentos, el Real-derecho ley 36/2020 y el “Plan España Puede”, forman un sistema conjunto para la correcta absorción de fondos que aparece desgornado en la siguiente tabla:

Figura 9: El Sistema de Absorción de Fondos Europeos español.

SISTEMA DE ABSOROCION ESPAÑOL DE FONDOS EUROPEOS 2021-2027.		
<u>10 POLITICAS PALANCA:</u>	<u>ORGANOS DE GESTION:</u>	<u>INSTRUMENTOS:</u>
Líneas de actuación específicas establecidas por España según las recomendaciones del Consejo Europeo y la Comisión Europea.	Son los organismos intervinientes en el proceso español de selección, concurso y licitación de los fondos europeos. Pueden ser de creación específica para este fin o no.	Son herramientas jurídicas, técnicas o políticas de colaboración público-privada que permiten organizar e implementar los fondos europeos ya certificados.
1. Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación.	1. Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia. La preside el presidente del Gobierno y la forman ministros, vicepresidentes y directores generales del ramo. Dirige la recepción de los fondos y fija las 10 políticas palanca.	1. Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE): Son una nueva herramienta de colaboración público-privada que aglutina empresas, administraciones y centros de investigación bajo un mismo proyecto de reconversión y modernización para un sector económico
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes.		
3. Transición energética justa e inclusiva.		
4. Una Administración para el siglo XXI.	2. Comité Técnico. Apoyo legal y técnico a la Comisión (20 miembros)	
5. Modernización y digitalización	3. Conferencia Sectorial de las CCAA.	

⁸⁷ KPMG. (2021). “Guía práctica sobre los fondos europeos de recuperación”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2021/01/guia-fondos-europeos-recuperacion.pdf>. [Consultado el 22 de abril de 2022].

del ecosistema de nuestras empresas.	Coordina la recepción junto a las CCAA. La preside el ministro de Hacienda y la forman consejeros autonómicos de cada ramo.	especifico. Los declara el Consejo de Ministros y son las empresas que cumplan requisitos las que concursan a las líneas financiadas por fondos europeos que lo componen. Un ejemplo sería el PERTE Agroalimentario o del Vehículo Eléctrico y Conectado. Pueden anticipar hasta el 50% del pago.
6. Pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del Sistema Nacional de Salud.		
7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	4. Foros y Grupos de Trabajo. Pueden ser creados por los ministerios para involucrar a la sociedad civil en la recepción e implementación de los fondos europeos. Son creados por el Ministerio correspondiente al ramo involucrado.	2. Subvenciones: Financian proyectos privados mediante concurrencia competitiva. Son instrumentos de colaboración público-privada clásicos y directos.
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.		
9. Impulso a la industria de la cultura y el deporte.	5. Dirección General de Fondos del Ministerio de Hacienda. Se encarga de rendir cuentas ante las instituciones europeas cuando estas ejerzan la función de control sobre los fondos europeos concedidos a España.	3. Contratos: Financian proyectos públicos mediante licitaciones. Cuando se aprueban se llaman concesiones.
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.		

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos del Real-decreto ley 36/2020 y el Plan España Puede elaborado por el Gobierno de España (2021).

En conjunto, se puede determinar que España ha realizado importantes cambios para adaptar su modelo de recepción de fondos europeos y afrontar el gigantesco reto que implica absorber los fondos del MFP 2021-2027 y en concreto del paquete Next Generation en un periodo de tiempo tan corto. Sin embargo, los resultados de este nuevo sistema y el éxito mismo de los propios fondos aún están por verse. La oportunidad española para adaptar su economía a los retos del siglo XXI gracias al paquete Next Generation EU y el resto del MFP 2021-2027 depende de muchos factores, algunos de ellos se pueden ver en el análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) de la siguiente tabla:

Figura 10: Análisis DAFO de España frente a los fondos Next Generation EU y el resto del MFP 2021-2027.

DAFO: ESPAÑA FRENTE A LOS FONDOS EUROPEOS.	
<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Malas cifras de absorción de fondos europeos en los últimos años. - Coordinación deficitaria de la gobernanza autonómico-estatal (problemas de cogobernanza interna). - Administración Pública muy analógica y poco especializada. - Cultura de la colaboración pública-privada no muy desarrollada. - Deuda pública y déficit público muy elevados. - Dependencia del turismo y la hostelería. 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de estabilidad política. - Polarización política (ausencia de consensos). - Plazos de solicitudes de convocatorias muy cortos. - Despoblación (genera necesidades de gasto alternativo a las inversiones de modernización económica). - Contexto inflacionario general. - Inestabilidad geopolítica y económica mundial (riesgo de estanflación). - Crisis energética.
<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Experiencia dilatada y exitosa en la implementación de fondos de cohesión. - Cuarta economía del euro y de la UE. - Superávit en la balanza de pagos de 2020 y 2021. - Empresas líderes en industria textil, turismo, banca, infraestructuras, aeronáutica, automoción y tecnología sanitaria. - Importante sector de las energías renovables y verdes. - Instituciones sólidas y democráticas. 	<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Segundo país con más volumen de fondos europeos asignados para 2021-2027 por detrás de Italia. - Mantenimiento de los tipos de interés del Banco Central Europeo al 0% (por el momento). - Amplio margen de mejora en digitalización y índices bastante favorables en los sectores tractores. - Polo de atracción de nómadas digitales. - Opción de convertir el país en un importante hub energético, tanto si se cortan los suministros de gas ruso a los países europeos o no.

Fuente: Elaboración propia, a partir de opiniones personales y lecturas acumuladas a lo largo de la elaboración de todo el trabajo.

3.4. CONDICIONALIDAD

La condicionalidad es un concepto que estuvo muy presente mediáticamente en las negociaciones del MFP 2021-2027 y del programa Next Generation. En aquel momento (primavera de 2020), los medios presentaron “la condicionalidad” como

el mayor elemento de disputa entre los países frugales (contribuyentes netos) que vimos anteriormente y los países del sur y el este de Europa (receptores netos).

Según la RAE, condicionar significa “hacer que algo dependa de alguna condición”.⁸⁸ En el contexto de las cuentas públicas, este verbo hace referencia al hecho de provocar que la concesión de determinados fondos dependa de la realización de determinadas reformas o que esos fondos sean utilizados para un fin muy concreto.

La concesión de los programas incluidos dentro del MFP 2021-2027 está condicionada al cumplimiento de sus bases y a la elaboración de planes nacionales que opten a la obtención de esos fondos, una condicionalidad *soft* (suave), ordinaria y habitual en cualquier planificación financiera más cercana a las posiciones defendidas por los estados receptores netos que a las defendidas por los estados frugales.

Sin embargo, este apartado no pretende analizar esa condicionalidad ordinaria e intrínseca a los fondos europeos. La gran novedad que envuelve al concepto de condicionalidad dentro de la Hacienda Pública Europea es el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020, en vigor desde el 1 de enero de 2021, que establece un régimen de protección general del presupuesto de la UE. El objetivo del Reglamento es vincular el derecho a la obtención de recursos presupuestarios con el deber de cumplir con el Estado de Derecho a través de un mecanismo de condicionalidad horizontal. El nuevo mecanismo escapa del sistema sancionador asentado en el artículo 7 del TUE, buscando una forma de actuación más operativa, directa y eficaz que constituida como una genuina herramienta financiera.

La realidad es que el nuevo Reglamento exige un vínculo claro entre la violación y los fondos europeos para poder activarse, circunscribiendo un ámbito de aplicación de este mecanismo a casos muy concretos.⁸⁹ De alguna manera, debe existir una línea de trazabilidad nítida entre la infracción en sí y los intereses financieros de los 27. Así, el Reglamento finalmente aprobado reduce notablemente la dureza que la Comisión Europea incluía en su propuesta para hacer frente a este tipo de violaciones del derecho europeo.

El germen de este mecanismo son las diferentes acciones perpetradas por los gobiernos polaco y húngaro contra el principio europeo de *rule of law* (Estado de Derecho), el cual se erige como uno de los cimientos principales del funcionamiento de la UE y su sistema de valores. Una situación reiterativa y prolongada en el tiempo que agotó los recursos comunitarios previstos hasta

⁸⁸ Real Academia Española. (s.f.). “Empréstito. En Diccionario de la lengua española.” [En línea] Disponible en: <https://dle.rae.es/empr%C3%A9stido>. [Consultado el 10 de febrero de 2022].

⁸⁹ Kölling, M. (2022). “El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?”. *Real Instituto El Cano*. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/ari-17-2022-kolling-el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-ue-1.pdf>. [Consultado el 6 de marzo de 2022].

entonces y que ha obligado a la aprobación de este nuevo Reglamento. Hungría y Polonia son dos estados calificados como receptores netos que, pese al euroescéptico de sus gobiernos, reciben anualmente importantes cantidades de dinero comunitario del Presupuesto General de la UE.

En mi opinión, la vinculación, aunque quizá tímida, entre fondos europeos y estado derecho revaloriza el papel de la Hacienda Pública Europea. Se revela así el valor que el dinero comunitario tiene para las economías domésticas y se estrecha el lazo entre deberes y derechos, aumentando la concepción de la Unión como comunidad de valores y no solo de intereses.

El aval a la nueva legislación establecida por el Reglamento 2020/2092 la encontramos en la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) el pasado 16 de febrero de 2022.⁹⁰ El tribunal de Luxemburgo (TJUE) afirma que los valores y principios europeos no son un simple requisito de adhesión a un club, si no unos pilares que deben guiar la actuación y el comportamiento de todos los Estados Miembros. Además, afirma que el mecanismo está cimentado en el artículo 7 del TUE y que por tanto sí encuentra cabida en el derecho europeo.

Las últimas noticias sobre este asunto se centran en las declaraciones que la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, realizó en sede parlamentaria y que revelan su pretensión de activar por primera vez el nuevo mecanismo de condicionalidad contra Hungría por las maniobras del ejecutivo de su presidente, Viktor Orbán, contra la justicia independiente y la financiación de su campaña presidencial.⁹¹

⁹⁰ González Lobo, I. (29 de marzo de 2022). "El TJUE avala el mecanismo de condicionalidad contra Hungría y Polonia". *Actualidad Europea de Equipo Europa*. [En línea] Disponible en: <https://equipoeuropa.org/el-tjue-avala-el-mecanismo-de-condicionalidad-contra-hungria-y-polonia/>. [Consultado el 24 de abril de 2022].

⁹¹ Abril, G. y Gómez, M.V. (5 de abril de 2022). "Bruselas abre la vía a retener los fondos para Hungría como castigo por vulnerar el Estado de derecho". *El País*. [En línea] Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-04-05/bruselas-abre-la-via-a-retener-los-fondos-para-hungria-como-castigo-por-vulnerar-el-estado-de-derecho.html>. [Consultado el 24 de abril de 2022].

4. LA HACIENDA PUBLICA EUROPEA DEL FUTURO: ¿MOMENTO HAMILTONIANO O EUROPA COMO CAJERO AUTOMATICO?

El futuro de la Hacienda Pública Europea es difícil de aventurar. Es imposible determinar con exactitud si esta desarrollará una auténtica política fiscal compensatoria en los próximos años, si aumentará significativamente el volumen absoluto de su presupuesto o si continuará apostando por las políticas verdes y digitales como motores transversales de sus partidas presupuestarias. Lo que es seguro es que su futuro está íntegramente ligado al futuro global de la Unión Europea, un futuro no menos incierto y para el cuál tampoco nada está escrito.

A menudo, desde entornos académicos y periodísticos se sitúa a Europa “en la encrucijada” o se somete el futuro de la Unión a la famosa referencia bíblica del “¿quo vadis?” (¿hacia dónde vas?, convirtiendo así a la UE y su devenir en uno de los grandes temas de debate político, jurídico y académico del momento. La UE, como afirma el famoso tópico europeo, solo avanza en épocas de crisis. Un tópico que la pandemia del COVID-19 y el MFP 2021-2027, sobre todo con la agregación de Next Generation EU y su particular sistema de endeudamiento, se ha encargado de consolidar.

El último acuerdo presupuestario europeo, aunque con algunas reticencias iniciales, nos deja algunas variables históricas que parecen indicar que el proyecto europeo, al menos de momento, tiene mucho futuro:

- El endeudamiento común representa el hito europeo más importante desde la introducción del euro. Políticamente, supone de manera muy clara el refuerzo de una idea de Europa como unidad de destino para todos los Estados Miembros y acerca a esta institución a los principios de soberanía clásica.
- La rueda de prensa conjunta del 18 de mayo de 2020 de la entonces canciller alemana, Angela Merkel, y el presidente de la república francesa, Emmanuel Macron, para anunciar el fondo de reconstrucción europeo (germen de Next Generation EU) certifica que el eje francoalemán es fuerte y cuenta con capacidad de liderazgo.
- El acuerdo aumenta también las expectativas que los ciudadanos europeos depositan en la UE, pues al contrario que en 2008, parece que la opinión pública europea valora positivamente la respuesta a esta crisis, incluso en aquellos países más reticentes a mutualizar riesgos. Esta vez, se podrá criticar la solución elegida por la UE, pero nadie puede acusar a la institución de inacción.

En cualquier caso, sin caer en la autocomplacencia y atendiendo al tópico, serán las crisis del mañana las que moldearán la UE del futuro y su Hacienda Pública. Sin ir más lejos, en los primeros meses de 2022, la UE vuelve a encarar una nueva situación compleja, desestabilizadora y marcada por la inestabilidad. La invasión de la República Federal Rusa del territorio ucraniano está originando una recomposición del tablero geopolítico europeo y mundial, una nueva crisis de refugiados que huyen del conflicto, un momento alcista de los precios que refuerza un contexto inflacionario previo (6,2 % a mediados de marzo del 2022 en

el conjunto de la UE)⁹² y una crisis energética que puede verse agravada según como discurren las relaciones gasísticas y petroleras entre la UE y Rusia (40% del gas que consume la UE).⁹³

El desarrollo de todos esos aspectos y otros que todavía hoy no pueden ni imaginarse afectarán también, como ya hemos dicho, a la Hacienda Pública Europea. El tiempo dirá si el germen del endeudamiento común introducido por el paquete Next Generation EU cristalizará en la reforma de los Tratados europeos y la permisión del déficit público en las cuentas de la Unión. O si el incremento del importe total del presupuesto se incrementará de forma progresiva en los próximos marcos financieros plurianuales. La realidad es que con los datos de hoy no podemos despejar ninguna de esas incógnitas, pero si podemos dibujar dos escenarios ficticios que, a través de dos metáforas, perfilan los dos caminos por los que de forma más probable transitará la Hacienda Europa y la UE en su conjunto de los próximos años: la UE hamiltoniana (mayor integración y federalización europea) y la UE como cajero automático (la UE del estancamiento).

4.1. La Europa Federal o hamiltoniana

Desde la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, un discurso del entonces ministro de asuntos exteriores francés considerado el germen de la UE, la idea de una Europa Federal está presente en el debate que envuelve al futuro de la organización. La Federación Europea supondría el perfeccionamiento total de la UE como Estado o al menos la evolución de la actual organización sui generis hacia una institución que responda mejor a los vértices de poder clásicos desde el punto de vista de su organización o su integración soberana.

La metáfora utilizada para expresar este escenario hace referencia a un momento clave en la historia política y economía de Estados Unidos, muy habitual en el acervo federalista. Alexander Hamilton es uno de los padres fundadores y el primer secretario del Tesoro de EE.UU., su gran obra consistió en unificar en el Gobierno Federal estadounidense la deuda que las colonias americanas habían contraído con la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, contribuyendo enormemente a la consolidación de un sistema federal en Norteamérica e incrementando notablemente la identidad colectiva estadounidense.

La asimilación entre el momento hamiltoniano americano y la superación del tabú del endeudamiento común en la UE puede parecer exagerada, y quizá lo sea. Sin embargo, fue la expresión utilizada por el actual canciller alemán, entonces

⁹² Portafolio. (17 de marzo de 2022). "Inflación sube a 5,9 % en la eurozona y 6,2 % en Unión Europea". *Portafolio*. [En línea] Disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/inflacion-suba-a-5-9-en-la-eurozona-y-6-2-en-union-europea-563021>. [Consultado el 24 de abril de 2022].

⁹³ Vélez, A.M., Sánchez, R. y Puente, A. (10 de marzo de 2022). "La dependencia de Rusia resucita el proyecto de convertir a España en almacén de gas para Europa". *El Diario.es*. [En línea] Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/dependencia-rusia-resucita-proyecto-convertir-espana-almacen-gas-europa_1_8820011.html. [Consultado el 24 de abril de 2022].

ministro de Finanzas, Olaf Scholz, para calificar la emisión del paquete Next Generation EU. Unas palabras que continúan la línea iniciada por su predecesora, la canciller Angela Merkel, el día que se anunció el acuerdo presupuestario junto con el presidente francés, Emmanuel Macron: “el Estado-nación por sí solo no tiene futuro. Alemania sólo prosperará si Europa prospera”.⁹⁴ Un presidente francés que, por otro lado, ha hecho del federalismo europeo una de sus principales banderas políticas.

La metáfora del momento hamiltoniano es simplemente eso, una metáfora, pero sirve para explicar a la perfección la importancia que tiene la Hacienda Pública Europea en la construcción política de Europa, poniendo de manifiesto el importante hito histórico que supone que por primera vez los Estados Miembros hayan aceptado endeudarse conjuntamente y el gran salto adelante que eso implica en la configuración de la UE como una unidad de destino cuasi-federal que va más allá de su mera configuración como organización internacional constituida mediante tratados.

4.2. Europa como cajero automático

En el lado contrario a la Europa Federal o federalizada no se sitúa la desaparición de la UE, pues parece un escenario poco probable hoy en día. Sin embargo, igual que una economía que no crece se estanca y entra en recesión, una UE que no avanza se estanca y entra en crisis. Y esa Europa estancada si representa un extremo opuesto factible a la UE que describíamos en el escenario anterior.

El economista español y eurodiputado, Luis Garicano, utiliza la expresión “Europa como cajero automático” para referirse a una concepción de la UE y su Hacienda Pública basada en una mera institución de la que obtener fondos por parte de sus Estados Miembros.⁹⁵ Garicano, desde una óptica española, alerta de los peligros de una interpretación de los fondos Next Generation EU y del resto del Presupuesto General de la UE como una masa fiscal al uso de la que extraer activos por parte del gobierno nacional para financiar gasto corriente o político y olvidarse de las reformas modernizadoras que condicionan estos fondos.

En la metáfora que utiliza Garicano está presente una idea de la UE más estrecha, reduccionista y sin voluntad transformadora cuya Hacienda Pública solo sirve para satisfacer las necesidades fiscales de los gobiernos de los Estados Miembros. Actualmente, esta visión encuentra sus defensores en el

⁹⁴ Kölling, M. (2020). “Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19”. *Real Instituto El Cano*. [ARCHIVO PDF]. [En línea] Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari78-2020-kolling-solidaridad-y-condicionalidad-europea-en-tiempos-post-covid-19.pdf>. [25 de abril de 2022].

⁹⁵ Garicano, L. (5 de junio de 2020). “Europa no es un cajero, es una oportunidad”. *El Mundo*. [En línea] Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2020/06/05/5ed8d40221efa0464e8b47bb.html>. [25 de abril de 2022].

denominado Grupo de Visegrado, formado por los gobiernos de Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, sus postulados hacendísticos y jurídicos representan el gran riesgo en el que puede incurrir la UE si posterga sus esfuerzos por continuar consolidando la senda de la integración política y económica.⁹⁶

⁹⁶ Adler, K. (2 de febrero de 2018). "Qué es el Grupo de Visegrado, "los chicos malos" que desafían a Francia y Alemania en la Unión Europea". *BBC News*. [En línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957>. [Consultado el 25 de abril de 2022].

5. CONCLUSIONES

El fin último de este trabajo, ofrecer una cartografía amplia, completa y general de las finanzas públicas europeas y en concreto del MFP 2021-2027, permite la extracción de una importante y diversa batería de conclusiones obtenidas a lo largo de todo su desarrollo.

El primer grupo de conclusiones lo encontramos alrededor del concepto de Hacienda Pública Europea y su papel dentro del sistema de federalismo fiscal multinivel en el que un buen número de los sistemas hacendísticos modernos viven inmersos. Se puede definir a la Hacienda Pública Europea como un conjunto organizado de procedimientos dirigidos a establecer los ingresos y los gastos de la UE fijándolos en un presupuesto. Así, esta institución se convierte en el nivel superior de gobernanza de los sistemas de federalismo fiscal que existen en Europa y representa la vertiente financiera de una UE categorizada como una entidad supranacional sui generis. Su objetivo, lo que la convierte en una Hacienda equiparable al resto, es resolver los tres problemas económicos clásicos (asignación, redistribución y estabilización) dentro del ámbito de una UE dotada de un fuerte poder económico que destaca más por su dimensión comercial o monetaria que por su vertiente hacendística.

La herramienta principal con el que cuenta la Hacienda Pública Europea para desarrollar su actividad es el Presupuesto General. Un documento jurídico y fiscal que engloba la previsión de todos los gastos e ingresos de la UE en su conjunto desde el 1 de enero al 31 de diciembre de un mismo año. Este instrumento presupuestario es el fruto de una evolución que comienza con las primeras comunidades europeas (CEE, CECA y EURATOM) y culmina con el modelo de codecisión presupuestaria (Parlamento y Consejo) asentado por el Tratado de Lisboa. Su desarrollo se concentra en cuatro fases: elaboración (Comisión Europea) y aprobación (Parlamento y Consejo), ejecución (Comisión Europea) y control (comités mixtos donde participan los Estado, TCE y Parlamento).

En general, podemos asegurar que la Hacienda Pública Europea y su Presupuesto General se estructuran de manera similar y desde luego equiparable al modelo establecido por las Haciendas nacionales. Sin embargo, el sistema comunitario presenta algunas peculiaridades. Entre ellas destacan la imposibilidad de presentar un Presupuesto General que contenga déficit público (artículo 310 TFUE) y con ello desarrollar una auténtica política fiscal compensatoria, y la existencia de una planificación plurianual que actúa por encima del presupuesto y estructura los diferentes ejercicios financieros mediante topes anuales organizados en diferentes categorías de gasto denominadas rúbricas. El documento que certifica esa planificación se denomina Marco Financiero Plurianual (MFP) y regula las finanzas públicas europeas a siete años vista.

En segundo lugar, y centrándonos en el último MFP aprobado, es importante recalcar que el sector público europeo tiene un peso muy importante en la economía comunitaria, doméstica y mundial en valores absolutos, pero no tanto

si lo comparamos con el tamaño que en términos relativos este sector representa para los estados nacionales. Los 1.824.300 millones de euros (a precios de 2018) que el MFP 2021-2027 moviliza suponen una masa fiscal enorme, que puesta en comparación con el PIB de toda la UE tan solo representa un 1,2%. Aun así, estas cifras, y el hecho de que por primera vez la UE haya recurrido al endeudamiento como fuente de financiación, convierten al MFP 2021-2027 en un documento histórico. El programa Next Generation EU es responsable directo de esa caracterización histórica, elevando en 750.00 millones el gasto público europeo e introduciendo un sistema de endeudamiento sui generis que permite a la UE financiarse de forma mutualizada en los mercados internacionales emitiendo deuda. Además, a la aprobación de MFP 2021-2027 le acompaña la adopción de la Decisión 70/243, que añade o añadirá nuevos ingresos (tributo sobre los residuos plásticos, sobre las transacciones financieras y sobre las empresas digitales) a un sistema de recursos propios donde la mayor parte de lo recaudado (un 70%) se obtiene a partir del porcentaje de RNB que aportan los Estados Miembros. El resto de ingresos lo completan el recurso propio del IVA, los recursos tradicionales (los derechos de aduana y las cotizaciones sobre el azúcar y sobre la producción de isoglucosa) y otros ingresos varios como las multas, impuestos sobre los sueldos de los funcionarios, intereses, etc.

Este MFP 2021-2027 está impregnado de dos conceptos que condicionan todo el contenido del acuerdo plurianual: lo verde y lo digital. Sobre esos dos cimientos se estructuran todos los gastos de las siete rúbricas que el nuevo MFP establece para los próximos siete años. En ellos, la UE planea asentar la recuperación tras la pandemia del coronavirus y modernizar su tejido productivo para adaptarlo a los nuevos retos del siglo XXI. Además, el MFP 2021-2017 es el primer marco financiero sin el Reino Unido dentro de la Unión, constituyéndose la adaptación a la UE de los 27 y la recuperación como los dos objetivos generales y prioritarios del documento. En concreto, las siete rubricas del MFP 2021-2027 son:

1. Mercado único, innovación y economía digital
2. Cohesión, resiliencia y valores
3. Recursos naturales y medio ambiente
4. Migración y gestión de las fronteras
5. Seguridad y defensa
6. Vecindad y resto del mundo
7. Administración pública europea

En todas estas rúbricas se apuesta por un conjunto de objetivos específicos, diversos y completos que buscan perfilar la Europa de los próximos años. Esos objetivos exceden a los dos vectores prioritarios ya mencionados, lograr una UE más ecológica y digitalizada en todos sus sectores económicos de manera transversal, y buscan alcanzar una Europa más resiliente frente a futuras crisis, con mayor autonomía estratégica, más presencia en el mundo, más cohesionada

y más comprometida con sus empresas y el bienestar de sus ciudadanos. Además, la aprobación del Reglamento 2020/2092 sobre condicionalidad presupuestaria en este periodo 2021-2017 busca construir una UE más responsable en la defensa del Estado de Derecho y el binomio derechos-deberes, evidenciando que los fondos del presupuesto comunitario se han convertido en un aspecto muy importante para cualquier economía doméstica del que ningún Estado Miembro quiere ser privado o penalizado y que la UE está dispuesta a proteger el presupuesto como la importante herramienta de implantación de políticas públicas que representa.

En tercer lugar, conviene recordar la diferencia que se establece tradicionalmente en el seno de la UE entre estados contribuyentes netos y estados receptores netos. En esa división, España se sitúa como estado receptor gracias a su histórica posición como país absorbente de fondos de cohesión. Los nuevos fondos pueden convertirse en un motor vital para la economía española, quien, situándose como el segundo país con mayor presupuesto asignado, debe mejorar su sistema de absorción y aprovechar mejor las fortalezas de su estructura económica, siempre que no quiera desaprovechar esta oportunidad. Para ello, el gobierno español ha presentado el Plan España Puede y ha aprobado un nuevo sistema de gobernanza de fondos europeos mediante el Real-decreto ley 36/2020. El objetivo es dejar atrás las malas cifras de certificación de fondos comunitarios de los últimos años y contribuir a recuperar un crecimiento sostenido sobre la base de lo verde, lo digital y la creación de empleo en ámbitos de futuro.

Finalmente, las últimas conclusiones extraíbles hacen referencia al futuro de la Hacienda Pública Europea. Los dos caminos alternativos por los que previsiblemente transcurrirá la Hacienda Europea son: la federalización o el estancamiento. Es decir, el perfeccionamiento según el modelo americano y el aumento de la coordinación e interdependencia hacendística o la proliferación de una visión errática de las finanzas públicas europeas como mera institución de la que obtener recursos para gastar a nivel nacional. El futuro no está escrito, pero a buen seguro el camino que siga la Hacienda Pública Europea y su presupuesto en los próximos años tendrá una incidencia enorme en el futuro de la Unión Europea y el futuro de Europa como realidad continental, política y económica.

6. BIBLIOGRAFIA

- ABC. (2022). "La UE aprueba el proyecto de Borrell para crear una Fuerza de Despliegue Rápido de 5.000 soldados." *ABC*. [En línea] Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-aprueba-proyecto-borrell-para-crear-fuerza-despliegue-rapido-5000-soldados-202203211936_noticia.html.
- Abril, G. y Gómez, M.V. (5 de abril de 2022). "Bruselas abre la vía a retener los fondos para Hungría como castigo por vulnerar el Estado de derecho". *El País*. [En línea] Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-04-05/bruselas-abre-la-via-a-retener-los-fondos-para-hungria-como-castigo-por-vulnerar-el-estado-de-derecho.html>.
- Adler, K. (2 de febrero de 2018). "Qué es el Grupo de Visegrado, "los chicos malos" que desafían a Francia y Alemania en la Unión Europea". *BBC News*. [En línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957>.
- Barro, A. (2019). "Así (de mal) suena la voz de la Unión Europea en el mundo". *El Confidencial*. [En línea] Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-05-25/union-europea-elecciones-estados-unidos_2021934/.
- Beaune, C. (18 de septiembre de 2020). "Europa, más allá de la COVID-19". *Real Instituto Elcano*. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/beaune-europa-mas-alla-de-la-covid-19.pdf>.
- Bustos Gisbert, A. (2017). *Curso Básico de Hacienda Pública* (4ª ed.). Thomson Reuters.
- Calvo Hornero, A. (2007). *Organización de la Unión Europea* (3ª ed.). CERA.
- Camarero, M., & Tamarit Escalona, C. (2019). *Economía de la Unión Europea* (8ª ed.) Thomson Reuters.
- Comisión Europea. (2022). "Presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027". [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_es.
- Comisión Europea (2022). "European Social Fund Plus". [En línea] Disponible en <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/es/que-es-el-fse>.
- Comisión Europea (2022). "Temas: Ayuda Humanitaria y Protección Civil". [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/topics/humanitarian-aid-and-civil-protection_es.
- Comisión Europea (2021). "Desarrollo regional y urbano de la UE. Política Regional. Financiación". [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/.

- Comisión Europea. (2021). “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de ajuste en frontera del carbono”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf.
- Comisión Europea. (2021). “Multiannual financial framework 2021-2027 (in commitments) - 2018 prices”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_2018_prices.pdf.
- Comisión Europea. (2020). “Recovery and Resilience Facility: Maximum grant allocations (current prices)”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf.
- Comisión Europea. (s.f.). “Empresa, Economía, euro: Recuperación del Coronavirus: Fondo de Recuperación y Resiliencia”. [En línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es#how-does-it-work.
- Consejo Europeo. (11 de marzo de 2022). “Declaración de Versalles”. [En línea] Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>.
- Cuenca García, E. y Navarro Pabsdorf, M. (2019). *Lecciones de Economía de la Unión Europea*. (1ª ed.). Pirámide
- Economipedia.com. (2022). “Flujo Circular de la Renta”. [En línea] Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/flujo-circular-de-la-renta.html>.
- Economipedia.com. (2022). “Impuestos pigouvianos”. [En línea] Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/impuestos-pigouvianos.html>.
- Economipedia.com. (2022). “Partida Presupuestaria”. [En línea] Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/partida-presupuestaria.html>.
- Enciclopedia Jurídica. (2020). “Estado Autónomico”. [En línea] Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/estado-autonomico/estado-autonomico.htm>.
- Expansión.com. (2022). “Gasto público Defensa 2020”. [En línea] Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa>.
- Expansión.com. (2021). “Comparativa de Gasto Público”. [en línea] Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>.
- Expansión.com. (2020). “España - Gasto público 2020”. [En línea] Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%ABlico%20en%20Espa%C3%B1a,42%2C1%25%20del%20PIB.>

- Expansión.com. (s.f). “Diccionario jurídico: Hacienda Pública”. [En línea] Disponible en: <https://www.expansion.com/diccionario-juridico/hacienda-publica.html>.
- Faes, I. (2021). “La prisa de los países por cobrar a las tecnológicas genera 14 'tasas Google' en Europa”. *El Economista.es*. [En línea] Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11191127/04/21/La-prisa-de-los-paises-por-cobrar-a-las-tecnologicas-genera-14-tasas-Google-en-Europa.html>.
- Fernández, V.M. (9 de julio de 2021). “No hay recuperación sin digitalización”. *Computerworld*. [En línea] Disponible en: <https://www.computerworld.es/tendencias/no-hay-recuperacion-sin-digitalizacion>.
- Fusion For Energy. (s.f.) ITER. [En línea] Disponible en: <https://fusionforenergy.europa.eu/iter/>.
- Gamazo Chillón, J.C. (2021). “Introducción: De la Actividad Financiera al Presupuesto de la Unión Europea”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid.
- Gamazo Chillón, J.C. (2021). “Cifras Presupuestarias”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid.
- Gamazo Chillón, J.C. (2021). “El futuro de la política fiscal en la UE”. En J.C. Gamazo (Comp.). *Curso de Política Fiscal de la UE*. Universidad de Valladolid.
- García Villarejo, A., y Salinas Sánchez, J. (1994). *Manual de Hacienda Pública: General y de España* (3ªed.). Tecnos.
- Garicano, L. (5 de junio de 2020). “Europa no es un cajero, es una oportunidad”. *El Mundo*. [En línea] Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2020/06/05/5ed8d40221efa0464e8b47bb.html>.
- Gobierno de España. (2022). “Inventario de Entes Públicos”. [En línea] Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/Inventario/Inventario.aspx>.
- Gobierno de España. (2020). “Plan de Recuperación para Europa: NextGenerationEU”. [En línea] Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/plan-de-recuperacion-para-europa>.
- Gobierno de España. (s.f.). “Fondos Europeos: Fondo de Asilo, Migración e Integración: Periodo 2021-2027”. [En línea] Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/fondos_comunitarios/fami/2021-2027/index.html.

- Gobierno de España. (s.f.). “Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)”. [En línea] Disponible en: <http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Marco/Paginas/NuevoProgramaCompetitividaEmpresas.aspx>.
- González Lobo, I. (29 de marzo de 2022). “El TJUE avala el mecanismo de condicionalidad contra Hungría y Polonia”. *Actualidad Europea de Equipo Europa*. [En línea] Disponible en: <https://equipoeuropa.org/el-tjue-avala-el-mecanismo-de-condicionalidad-contra-hungria-y-polonia/>.
- Grau Ruiz, M. A. (2006). “Mecanismos de coordinación legislativa entre Haciendas Territoriales”. *Foro, Nueva época*. (núm. 3/2006). pp. 329-370.
- Hallal, K. (27 de octubre de 2017). “Historia del Parlamento Europeo”. *El Orden Mundial*. [En línea] Disponible en: <https://elordenmundial.com/historia-del-parlamento-europeo/>.
- Hidalgo Pérez, M. (2020). “Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos”. *EsadeECPol- Center for Economic Policy & Political Economy*. [Archivo PDF]. (núm.3.). [En línea] Disponible en: <https://itemsweb.esade.edu/research/Policy-brief-3-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>.
- Horizonte Europa. (s.f.). “Horizonte Europa: nuevo programa marco de la UE”. [En línea] Disponible en: <https://www.horizonteeuropa.es/que-es>.
- Instituto Internacional de Investigación por la Paz de Estocolmo. (2021). “SIPRI Yearbook, 2021”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf.
- KPMG. (2021). “Guía práctica sobre los fondos europeos de recuperación”. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2021/01/guia-fondos-europeos-recuperacion.pdf>.
- Kölling, M. (2020). “Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19”. *Real Instituto El Cano*. [ARCHIVO PDF]. [En línea] Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari78-2020-kolling-solidaridad-y-condicionalidad-europea-en-tiempos-post-covid-19.pdf>.
- Kölling, M. (2022). “El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?”. *Real Instituto El Cano*. [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/ari-17-2022-kolling-el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-ue-1.pdf>.

- Lavilla, E. (1 de marzo de 2022). "El contundente discurso de Borrell en el que anuncia "el acta de nacimiento de la Europa geopolítica"". *El Español*. [En línea] Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/europa/20220301/contundente-discurso-borrell-anuncia-nacimiento-europa-geopolitica/653934955_0.html.
- La Vanguardia. (2019). "Eurocámara pide olvidar la regla de unanimidad para que la UE pueda avanzar". *La Vanguardia*. [En línea] Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190213/46442713157/eurocamara-pide-olvidar-la-regla-de-unanimidad-para-que-la-ue-pueda-avanzar.html>.
- López-Laborda, J., Rodrigo, F. y Sanz-Arcega, E. (2020). "Who knows whom we pay taxes to? Tax visibility in a decentralized country: The case of Spain". *FEDEA: Estudios sobre la Economía Española*. [En línea] Disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-15.pdf>.
- Martin Alonso, A. (18 de diciembre de 2014). "El sistema competencial de la UE". *Noticias Jurídicas*. [En línea] Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10673-el-sistema-competencial-de-la-union-europea/>.
- McCloskey, D. (21 de agosto de 2021). "Desafortunadamente la mayoría de las personas prefiere no ser libre". *DF MAS*. [En línea] Disponible en: <https://dfmas.df.cl/df-mas/glocal/desafortunadamente-la-mayoria-de-las-personas-prefiere-no-ser-libre>.
- Merino, A. (15 de noviembre de 2020). "¿Qué países han recibido más fondos regionales de la Unión Europea?". *El Orden Mundial*. [En línea] Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-fondos-regionales-union-europea/>.
- Musgrave, R. (1959). *Teoría de la Hacienda Pública*. (1ª ed.) Aguilar.
- Naciones Unidas- ONU. (20 de diciembre de 2021). "Migración en 2021: Aumenta el número de refugiados y migrantes pese a las restricciones de viaje". *Noticias ONU, mirada global de historias humanas*. [En línea] Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501972>.
- Nieto, A. (16 de septiembre de 2018). "Qué pasa con el dinero de las multas que la UE pone a las grandes empresas tecnológicas". *Xataka*. [En línea] Disponible en: <https://www.xataka.com/legislacion-y-derechos/que-pasa-dinero-multas-que-ue-pone-a-grandes-empresas>.
- OCDE. (2020). "OECD Fiscal Decentralisation Database". [En línea] Disponible en: http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3.

- Olesti Rayo, A. (2020). “La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. (núm. 67, 797-831). [En línea] Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.67.02>.
- Ortiz, E. (2021). “La unanimidad, la utopía del consenso que lastra a la Unión Europea”. *El Orden Mundial*. [En línea] Disponible en: <https://elordenmundial.com/la-unanimidad-la-utopia-del-consenso-que-lastra-a-la-union-europea/>.
- Palacio, A. (11 de octubre de 1995). “La Unión Europea, un proceso “sui generis””. *El País*. [En línea] Disponible en: https://elpais.com/diario/1995/10/11/opinion/813366023_850215.html.
- Parlamento Europeo (2022). “Fichas temáticas de la UE: El control presupuestario”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/el-control-presupuestario>.
- Parlamento Europeo. (2022). “Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>.
- Parlamento Europeo. (2022). “Comunicado de Prensa: El 65% de las leyes aprobadas en España en 2020 deriva de directrices y decisiones europeas”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/spain/barcelona/es/prensa/65-por-ciento-leyes-2020-deriva-de-directrices-y-decisiones-europeas>.
- Parlamento Europeo. (2021). “Los ingresos de la Unión Europea: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo: La ejecución presupuestaria”. [En línea] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/la-ejecucion-del-presupuesto#_ftn3.
- Parlamento Europeo. (2021). “El procedimiento presupuestario: fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo”. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>.
- Parlamento Europeo. (2021). “Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Parlamento Europeo: La financiación de la PAC. [En línea] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac#:~:text=Por%20consiguiente%2C%20el%20coste%20presupuestario,para%20el%20per%20C3%ADodo%202021%2D2027.%2028/03/2022>.
- Parlamento Europeo. (2021). “¿Conoces el Programa Espacial Europeo?”. [En línea] Disponible en: <https://www.futurodeeuropa.eu/conoces-el-programa-espacial-europeo/>.

- Portafolio. (17 de marzo de 2022). "Inflación sube a 5,9 % en la eurozona y 6,2 % en Unión Europea". *Portafolio*. [En línea] Disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/inflacion-suba-a-5-9-en-la-eurozona-y-6-2-en-union-europea-563021>.
- Quermonne, J.L. "Existe-t-il un modèle politique européen?". *Revista Francesa de Ciencia Política*. (núm. 2, 1990).
- Real Academia Española. (s.f.). "Empréstito. En Diccionario de la lengua española." [En línea] Disponible en: <https://dle.rae.es/empr%C3%A9stido>.
- Sempere, P. (20 de febrero de 2020). "La división entre los bloques de receptores y contribuyentes complica el acuerdo". *El País: Cinco Días*. [En línea] Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/02/25/economia/1582651031_166983.html.
- Soriano, G. (1 de marzo de 2022). "La UE rompe con Ucrania el "tabú" de no armar a países en guerra". *InfoDefensa.com*. [En línea] Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3464162/ue-rompe-ucrania-tabu-no-armar-paises-guerra;%2031/03/2022>.
- Ujvari, B. y Joawn, C. (2020). "Preguntas y respuestas: Next Generation EU: estructura jurídica". [Archivo PDF]. [En línea] Disponible en file:///C:/Users/decas/Downloads/Preguntas_y_respuestas__Next_Generation_EU__estructura_jur_dica.pdf.
- Unión Europea.eu. (s.f.). "Budget Online". [En línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>.
- Vélez, A.M., Sánchez, R. y Puente, A. (10 de marzo de 2022). "La dependencia de Rusia resucita el proyecto de convertir a España en almacén de gas para Europa". *El Diario.es*. [En línea] Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/dependencia-rusia-resucita-proyecto-convertir-espana-almacen-gas-europa_1_8820011.html.