

QDL55

**ESTUDIOS**



QDL55

**I.**

**Sección  
monográfica.**

**Fondos  
europeos para la  
recuperación**

# Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización

MARIO KÖLLING

*UNED, Fundación Manuel Giménez Abad*

- 1. Introducción**
- 2. La negociación del MFP 2021-2027 y “Next Generation EU”**
  - 2.1. El contexto de la negociación
  - 2.2. El acuerdo político del Consejo de la UE
  - 2.3. El acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo
- 3. Análisis de los fondos europeos**
  - 3.1. “Next Generation EU”
    - 3.1.1. Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR)
    - 3.1.2. Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)
    - 3.1.3. El Fondo de Transición Justa
  - 3.2. El MFP 2021-2027
- 4. Algunas palabras sobre la financiación**
- 5. Conclusiones**

## Resumen

Los días 17 y 21 de julio, los jefes de Estado y de Gobierno llegaron, en la reunión extraordinaria del Consejo de la UE, a un acuerdo político sobre el plan europeo de recuperación “Next Generation EU” y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. El paquete prevé enormes inversiones públicas y privadas a escala europea durante los próximos años. Aunque las inversiones son esenciales para reducir los efectos de la pandemia y representan una gran oportunidad, también representan un desafío para las administraciones públicas. El limitado margen de tiempo exigido para el diseño y la implementación de los planes nacionales suscita preguntas

---

*Artículo recibido el 10/02/2021; aceptado el 24/03/2021.*

sobre la idoneidad de los recursos para impulsar un cambio a largo plazo. Por otro lado, el análisis del proceso de negociación revela que el diseño del plan “Next Generation EU” y del MFP 2021-2027 no está solamente determinado por el deseo de combatir la crisis de forma específica, sino que también está determinado por cálculos políticos.

En el presente texto se pretende contextualizar y estudiar los instrumentos financieros incluidos en el plan “Next Generation EU” y en el MFP 2021-2027 para comprender mejor la lógica de su actuación.

*Palabras clave: plan europeo de recuperación; Next Generation EU; Marco Financiero Plurianual 2021-2027; fondos europeos de recuperación; financiación; Unión Europea.*

***The Recovery and Resilience Plan for Europe: negotiation, objectives and management. A balancing act between cohesion and modernisation***

**Abstract**

*On July 17 and 21 of 2020, the Heads of State and Government reached, in the extraordinary meeting of the European Council, a political agreement on the European recovery plan “Next Generation EU” and the Multiannual Financial Framework 2021-2027. The package foresees huge public and private investments on a European scale in the coming years. Although investments are essential to reduce the effects of the pandemic and represent a great opportunity, they also entail a challenge for public administrations. The limited time frame required for the design and implementation of national plans raises questions about the adequacy of resources to drive long-term change. On the other hand, the analysis of the negotiation process reveals that the design of the “Next Generation EU” plan and the 2021-2027 MFF is not only determined by the desire to fight the crisis in a specific way but is also determined by political calculations.*

*This article aims to contextualize and study the financial instruments included in the “Next Generation EU” plan and in the 2021-2027 MFF to better understand the logic of their action.*

**Keywords:** Recovery Plan for Europe; Next Generation EU; Multiannual Financial Framework 2021-2027; European recovery funds; financing; European Union.

# 1

## Introducción

El acuerdo alcanzado en la reunión extraordinaria del Consejo de la UE, que tuvo lugar entre los días 17 y 21 de julio, es un acuerdo histórico<sup>1</sup>. El plan europeo para la recuperación “Next Generation EU” (NGEU) y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP 2021-2027) representan el mayor paquete de estímulo financiero jamás financiado a través del presupuesto de la UE. Con este paquete se prevén inversiones públicas y privadas a escala europea durante los próximos años. El atributo histórico no solo se refiere al volumen total de los recursos financieros previstos en el acuerdo, sino también al hecho de que por primera vez la Comisión Europea, en nombre de la Unión, acude a gran escala a los mercados financieros para emitir deuda con el fin de financiar parte de las políticas. Histórico es también el compromiso de financiar parte de esta deuda colectiva con nuevos recursos propios de la UE. De igual modo, resulta trascendental el desafío ante la gran complejidad de los diferentes instrumentos financieros, las modalidades de su gestión y la capacidad de absorción de los recursos para conseguir los objetivos acordados que deben demostrar las administraciones públicas y el sector privado durante los próximos años.

En este texto, se pretende analizar los llamados fondos europeos de reconstrucción, contextualizar el proceso de negociación y categorizarlos según su naturaleza, forma de gestión y objetivos, para comprender mejor la lógica de su actuación. Para el análisis, este artículo se basa en un estudio de documentos y en trabajos realizados durante la negociación del MFP 2021-2027. También se han incluido algunas tablas que permiten comparar e interrelacionar las diferentes propuestas por parte de las instituciones europeas a lo largo del proceso de negociación con el acuerdo final.

---

1. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>.

## 2

## La negociación del MFP 2021-2027 y “Next Generation EU”

## 2.1

## El contexto de la negociación

Las negociaciones del MFP son siempre muy complejas y extensas. Cada negociación se desarrolla en un contexto específico. Por ejemplo, la negociación del MFP 2007-2013 fue un proceso especialmente largo y complicado, entre otras razones porque se trataba del primer MFP negociado tras la adhesión de 12 nuevos Estados miembros con rentas muy inferiores a la media comunitaria. La negociación del MFP 2014-2020 se desarrolló en un contexto de una profunda crisis económica y financiera. El contexto de las negociaciones del MFP 2021-2027 tampoco fue sencillo; el agujero provocado por el *brexit* en el presupuesto, de entre 10-12 mil millones de euros anuales, determinó el debate y el margen de reforma de las políticas redistributivas hasta febrero 2020.

Las negociaciones comenzaron formalmente en mayo/junio de 2018, cuando la Comisión Europea presentó su paquete de propuestas legislativas. Este paquete incluía las propuestas para el MFP 2021-2027, una reforma del sistema de recursos propios y una propuesta para un nuevo mecanismo que condicionaba las políticas redistributivas de la UE con el respeto del Estado de derecho. En términos generales, la propuesta de la Comisión Europea, bajo la presidencia de Jean Claude Juncker, fue considerada una decepción, tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación<sup>2</sup>. En cuanto al techo del gasto, la Comisión propuso un presupuesto para los siete años de 1.105 mil millones de euros (o el 1.08 % de la RNB) en créditos de pago (a precios de 2018) para el período comprendido entre 2021 y 2027. Estos recursos parecían un incremento importante en relación con el presupuesto MFP 2014-2020<sup>3</sup>, que en precios de 2018 fue de 1.026 mil millones de euros (o el 1.03 % de la RNB) en créditos de pago.

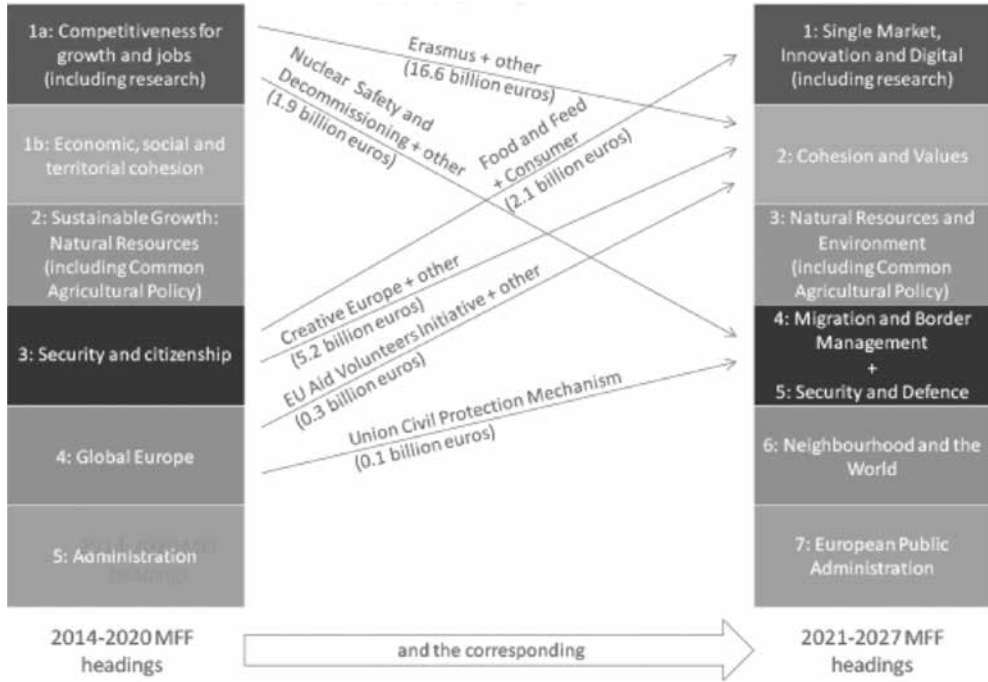
Sin embargo, la propuesta incluía el Fondo Europeo de Desarrollo, que nunca formaba parte del cálculo del techo del gasto de anteriores MFP. La comparación de la propuesta con el MFP 2014-2020 se complicaba, además,

2. KÖLLING, M., “El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?”, *ARI* 87/2018, 9 de julio de 2018.

3. Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

por los diversos cambios en las rúbricas y su número y los programas propuestos y sus reformas.

**Gráfico 1: Cambios en las rúbricas y los programas de gasto del MFP 2014-2020 al MFP 2021-2027**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, Comisión Europea

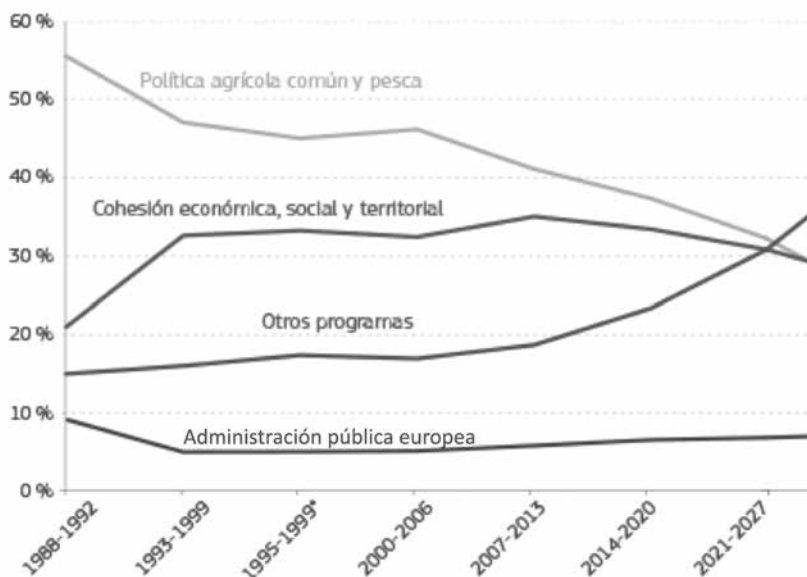
Aunque desde mayo de 2018 el debate se había centrado principalmente en los efectos del *brexit* en el presupuesto de la UE, en la propuesta de la CE se apreciaba que el MFP 2021-2027 avanzaría en dirección de los MFP anteriores, en el sentido de que se confirmaba la evolución en las prioridades desde las tradicionales (p. ej., la cohesión económica, social y territorial) hacia nuevas prioridades. En esta línea, según la propuesta de la CE, la PAC y la Política de Cohesión<sup>4</sup> deberían absorber un recorte del 5 % y 7 % repetitivamente con referencia al MFP 2014-2020. Al mismo tiempo se confirmó el aumento de recursos en líneas de actuaciones que beneficiaban a todos los Estados miembros; p. ej., ya en 2018

4. Todas las propuestas legislativas relacionadas con la política de cohesión están disponibles en: [https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en).



la propuesta se enfocó en la competitividad de la economía de la UE en la era digital. Además, considerando la experiencia de la crisis económica y financiera, se propuso una mayor flexibilidad en las decisiones presupuestarias y el incremento de las políticas donde se condiciona la transferencia de los recursos al cumplimiento de objetivos políticos y/o económicos de la UE.

**Gráfico 2: Evolución de los principales ámbitos de actuación en el presupuesto de la UE**



Fuente: Comisión Europea

Las elecciones europeas de abril de 2019 y el inicio de un nuevo ciclo institucional reforzaron esta tendencia. La nueva Comisión Europea, presidida por von der Leyen, presentó en septiembre de 2019 sus objetivos de neutralidad climática y transformación digital como elementos transversales de su mandato, con un impacto importante en la política presupuestaria. Pero tampoco este nuevo ímpetu generó suficiente movimiento en las estancadas negociaciones del MFP 2021-2027 en el Consejo Europeo. Aunque el Consejo Europeo no forma parte formalmente del procedimiento legislativo que conduce a la adopción del MFP, desempeña un papel importante en la negociación, mostrando también ciertas preferencias. En este sentido, en la cumbre informal del 9 de mayo de 2019 en Sibiu, los líderes de la UE se comprometieron a dotar a la UE de “los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políti-

cas” (Consejo de Europa, 2019)<sup>5</sup>. A pesar de este compromiso, durante las presidencias de Consejo de Rumanía y Finlandia hubo pocos avances. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, presentó en el Consejo de febrero de 2020 un borrador para un posible acuerdo, que contemplaba una reducción adicional de las asignaciones previstas para las dos rúbricas de gasto más importantes: la política de cohesión y la PAC<sup>6</sup>. Esta propuesta dividió aún más la línea de conflicto entre los llamados “amigos de la cohesión” (España, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía) y los Estados miembros llamados países frugales (Holanda, Dinamarca, Austria y Suecia).

Con el comienzo de la pandemia cambió el debate. Las negociaciones abiertas del MFP se percibieron rápidamente como una oportunidad para ofrecer medidas comunes de recuperación para la Unión a través del presupuesto de la UE y sus instrumentos de financiación. A partir de la segunda mitad de abril se lanzaron diferentes propuestas como posibles respuestas desde la UE ante la situación creada por la COVID-19. En este sentido, la presidenta de la CE propuso que el MFP 2021-2027 debería ser el nuevo *Plan Marshall* o el *mother ship of recovery*.

El 23 de abril de 2020, el Consejo Europeo acordó la necesidad urgente de establecer un fondo común de recuperación, y encargó a la Comisión la preparación de una propuesta. El presidente Macron sugirió un fondo de solidaridad con capacidad de emitir deuda a largo plazo. El Gobierno de España presentó una propuesta para un fondo de 1.5 billones de euros, financiado con deuda perpetua, que se repartiría entre los países más afectados por los costes económicos provocados por la crisis de la COVID-19. Este fondo debería ser respaldado por el MFP. Nuevos impuestos a escala europea, como p. ej. una tasa digital, deberían contribuir a la financiación de la deuda<sup>7</sup>. El Gobierno alemán, en cambio, fue partidario de utilizar el MFP 2021-2027 para la reconstrucción, sin emitir deuda mutua pero con más margen presupuestario a través del aumento de las contribuciones nacionales al mismo.

El 18 de mayo, la canciller alemana Angela Merkel y el presidente francés Emmanuel Macron presentaron su propuesta conjunta para un plan de

5. CONSEJO DE EUROPA, *Declaración de Sibiu*, 2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>.

6. Reunión del Consejo Europeo (20 y 21 de febrero de 2020) – Conclusiones: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/02/20-21/>.

7. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Spain's non-paper on a European recovery strategy*, April 19, 2020. Disponible en: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/04/Spain-.pdf>.

recuperación. Ambos anunciaron, entre otras medidas, un fondo de reconstrucción de 500.000 millones de euros. Según el plan: La Comisión Europea tomará prestados estos recursos en el mercado de capitales y los utilizará en el marco financiero plurianual como ayuda a los Estados en crisis<sup>8</sup>. A diferencia de la propuesta del Gobierno de España, el eje franco-alemán no propuso una deuda perpetua, sino emisiones limitadas en el tiempo que se refinanciarían mientras estuviese en vigor el fondo<sup>9</sup>. Aun así la propuesta fue un hecho sin precedentes que dibujaba en grandes rasgos el marco institucional del acuerdo final. A pesar de que se evitó la denominación de deuda mutua, la propuesta cruzó una línea roja, y según J. H. Weiler representa una mutualización de deuda a gran escala<sup>10</sup>. En lo que se refiere a la actuación, Merkel y Macron propusieron un modelo de cuatro pilares. El primer pilar representaba una estrategia sanitaria con el objetivo de reforzar las competencias de UE en el sector de la salud<sup>11</sup>. El segundo pilar configuraba un fondo de reconstrucción. Este instrumento se basaría en el artículo 122 TFUE<sup>12</sup> según el cual el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión a los Estados miembros. El plan preveía también que la asignación del fondo debería estar condicionada al cumplimiento de ciertos objetivos –sin concretar los procedimientos-. El tercer pilar pretendía impulsar la modernización de la economía europea. El fortalecimiento del sector industrial europeo y la diversificación de las cadenas de suministro representaban los ejes principales del cuarto pilar.

8. BUNDESREGIERUNG, *Gestärkt aus der Krise kommen*, 2020. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/dt-franz-initiative-1753644>.

9. KÖLLING, M., “Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19”, *ARI* 78/2020.

10. VOZPÓPULI, “El fondo de reconstrucción equipara sus recursos entre garantías y préstamos”, 2020. Disponible en: <https://www.estrategiasdeinversion.com/analisis/bolsa-y-mercados/informes/el-fondo-de-reconstruccion-equipara-sus-recursos-n-453473>.

11. Entre las posibles materias se incluyen el desarrollo de una reserva conjunta de equipos y suministros médicos, la coordinación en la adquisición de vacunas y tratamientos, pero también planes de prevención de epidemias.

12. Artículo 122 TFUE:

1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgen dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.

2. En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada.

El 27 de mayo la CE presentó su plan. La propuesta de la CE incluía gran parte de las ideas lanzadas anteriormente<sup>13</sup>, pero ampliaba el alcance del plan incorporando también el MFP 2021-2027. La Comisión propuso un nuevo marco para el MFP 2021-2027<sup>14</sup> y un nuevo programa Next Generation EU (NGEU)<sup>15</sup> con un volumen total de 1.850 billones de euros. El nuevo plan de reconstrucción NGEU, con un volumen de 750.000 millones de euros -500.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 250.000 millones de euros de préstamos-, estaba proyectado a través de tres grandes pilares que se deberían financiar con nuevos instrumentos, pero también dentro de los programas ya existentes del MFP, tal y como preveía ya la propuesta franco-alemana.

En lo que se refiere al MFP 2021-2027<sup>16</sup>, la nueva propuesta introdujo modificaciones en la estructura del MFP y en la distribución de los recursos en las distintas rúbricas, entre otras cosas para reflejar la posición del Consejo Europeo de febrero de 2020. Destaca que la CE propuso una reducción de los recursos en un 3 % en comparación con su propuesta inicial de mayo de 2018; sin embargo, se ampliaron los recursos previstos para la política de cohesión. La “nueva” política de cohesión se otorga un rol importante en la recuperación económica de la UE a largo plazo para evitar asimetrías y divergencias de crecimiento entre los Estados miembros y dentro de ellos. Para ello, según lo previsto por la CE, la política de cohesión debería cubrir inversiones en los sistemas sanitarios además de las actuaciones tradicionales como el apoyo a las pymes, las medidas de empleo juvenil, la educación y las medidas de lucha contra la pobreza.

La propuesta de la CE sobre el programa NGEU representaba ya en grandes rasgos el acuerdo final. El primer pilar se centra en inversiones y reformas de los Estados miembros y cuenta con un Fondo de Resistencia y Recuperación, un Fondo React-EU y un aumento del Fondo de Transición Justa para ayudar a los Estados miembros a acelerar la transición hacia la neutralidad climática. El segundo pilar se centra en el reinicio de la actividad

13. BEGG, I., “Next generation EU: the commission’s Covid-19 recovery package”, *LSE European Politics and Policy (EUROPP)* [blog] (28 May 2020). Blog Entry..

14. Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, COM/2020/443 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020PC0443>.

15. PARLAMENTO EUROPEO, *Next Generation EU A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic*, PE 652.000 – July 2020: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)652000](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652000).

16. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa, COM/2020/442 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0442>.

económica a través del estímulo de la inversión privada. Los ejes de actuación del tercer pilar, EU4Health, se orientaron hacia fines sanitarios, de protección civil e investigación en materia de salud a nivel europeo. Sobre estas grandes líneas existía un amplio consenso. No obstante, las preguntas sobre cómo deberían ser distribuidos los recursos -como subsidios a fondo perdido o vía préstamos- y con qué condiciones, propiciaron un conflicto que duró hasta julio de 2020 entre dos “bloques”, los Estados miembros llamados “frugales” y el resto de los Estados miembros.

## 2.2

### El acuerdo político del Consejo de la UE

Tras múltiples reuniones entre diferentes grupos de Estados miembros y de forma bilateral, los jefes de Estado y Gobierno alcanzaron en la larguísima reunión extraordinaria del Consejo de la UE, del 17 al 21 de julio, un acuerdo político sobre el plan europeo de la recuperación y el MFP 2021-2027. Principalmente se mantuvo la estructura de la propuesta por la CE de mayo, pero el acuerdo contenía algunas modificaciones.

Como era previsible, ante la emergencia de la situación sanitaria y económica, la negociación se centró en el programa NGEU, y especialmente en el Fondo de Recuperación y Resiliencia. Como compromiso a los Estados “frugales”, se reajustó el balance entre subsidios y crédito a 365.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 365.000 millones euros de préstamos; también se eliminaron algunos instrumentos propuestos por la CE, especialmente los relacionados con el fortalecimiento del sistema sanitario europeo del “tercer” pilar, p. ej. EU4Health, centrando aún más el enfoque del plan en el Fondo de Recuperación y Resiliencia. Pero también se modificaron la fórmula para la distribución del fondo, las condiciones para su redistribución y los mecanismos de supervisión.

Sin embargo, cabe subrayar que el resultado de la negociación se consiguió a costa del MFP 2021-2027. El acuerdo del Consejo reduce los recursos disponibles para el periodo 2021-2027, recortando sobre todo los programas en la rúbrica 1 e inversiones para programas relacionados con la protección de las fronteras exteriores o la migración. Sin embargo, los recursos para programas de gasto preasignados geográficamente, como la política de cohesión y la PAC, se incrementaron considerablemente (en un 2,2 % y un 0,9 % respectivamente) en relación con la propuesta de la CE, debido en gran medida a la presión de Estados miembros como Polonia. Pero también los recursos dedicados a “la modernización” de las políticas tradicionales, como la lucha contra el cambio

climático, se incrementaron hasta llegar al 30 % del total de los recursos, frente al 20 % del periodo 2014-2020 y al 25 % de la propuesta de la Comisión<sup>17</sup>.

Aunque la Comisión había tratado de incluir en el MFP 2021-2027 programas para reaccionar ante la crisis de la COVID-19, el compromiso -en favor del Fondo para la recuperación- reduce estos, en algunos casos de manera sustancial.

## 2.3

### El acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo

El Parlamento Europeo (PE) asumió desde el comienzo de las negociaciones un rol importante. No obstante, solamente entró activamente en la negociación con el Consejo entre julio y noviembre. Aunque el PE solo tiene el derecho de veto en la adopción del MFP, puede condicionar su consentimiento. A pesar de la dimensión del paquete y de la urgencia de tener que llegar a un acuerdo para implementar cuanto antes los programas, el PE demandó mejoras inmediatamente después del Consejo del julio. La lista de las mejoras que reclamaba fue larga: aumento de los recursos para el MFP en 39.000 millones de euros para programas orientados hacia la investigación, salud o educación; una mejora de la gobernanza democrática del paquete de recuperación y del MFP; un compromiso vinculante con las nuevas fuentes de ingresos de la UE; un mecanismo claro que vincule la financiación de la UE al respeto del Estado de derecho.

El 10 de noviembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo. El PE consiguió un aumento específico de algunos programas de la UE con valor añadido europeo, incluidos Horizonte Europa, EU4Health y Erasmus+, de más de 16.000 millones de euros en comparación con el acuerdo de julio. En segundo lugar, el acuerdo concreta los nuevos ingresos previstos para las arcas de la UE. Sin estos recursos, se temía que futuros MFP podrían ser utilizados para liquidar el endeudamiento de la UE. En concreto, se especifica que junto al impuesto sobre plástico no reciclado, una norma efectiva a partir de enero de 2021, se plantea la activación de un impuesto al comercio de emisiones a partir de 2023, una tasa digital a partir de 2024, y otras de cara a 2026.

En tercer lugar, aumenta el rol del PE en la gobernanza del paquete, lo que significa que se incrementa la flexibilidad para que la UE pueda respon-

17. CRUM, B., *How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility?*, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, PE 651.371 – October 2020, 14-10-2020.

der a necesidades financieras imprevistas; y se prevé una mayor participación parlamentaria en la supervisión de los nuevos ingresos propios<sup>18</sup>.

En cuarto lugar, aunque los jefes de Estado y de Gobierno diluyeron considerablemente en julio la condicionalidad del cumplimiento del Estado de derecho, el PE forzó una concreción de nuevo sobre este instrumento.

En relación con este último punto, los Gobiernos de Polonia y Hungría amenazaron con su veto, pero su propia dependencia de los fondos llevó a un desbloqueo rápido. Finalmente, el 10 de diciembre de 2020, los Estados miembros acordaron finalizar la adopción del Reglamento MFP y la Decisión sobre recursos propios, a nivel del Consejo. El 17 de diciembre de 2020, el Consejo adoptó el MFP 2021-2027, y el 18 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**Tabla 1: Comparación entre diferentes propuestas de negociación y el acuerdo final**

|  | MFP<br>2014-<br>2020 EU<br>27+FDE | Propuesta<br>Comisión MFP<br>2021-2027<br>mayo 2018 | Propuesta<br>Comisión mayo 2020 |                | Acuerdo<br>Consejo PE nov. |                | MFP<br>2021-2027<br>+<br>NextGeneration |
|--|-----------------------------------|---|---------------------------------|----------------|----------------------------|----------------|---|
|  |                                   |   | MFP<br>2021-<br>2027            | NextGeneration | MFP<br>2021-<br>2027       | NextGeneration |   |
| 1. Mercado<br>único,<br>innovación<br>y economía<br>global | 121.600                           | 166.303   | 140.656                         | 69.800         | 132.800                    | 10.600         | 143.400                                 |
| 2. Cohesión,<br>resiliencia y<br>valores                   | 391.700                           | 391.974   | 374.460                         | 610.000        | 377.800                    | 721.900        | 1.099.700                               |

18. El instrumento para la recuperación se basa en el artículo 122 del Tratado, que no prevé ninguna participación del PE. Los negociadores del Parlamento reclamaron -y consiguieron- establecer un nuevo procedimiento, basado en la idea de un “diálogo constructivo” entre Parlamento y Consejo. Una vez que la Comisión evalúe las implicaciones presupuestarias de cualquier nueva disposición legislativa sobre el artículo 122, el diálogo entre las dos instituciones dará inicio.

|   |         |         |         |        |         |        |         |
|---|---------|---------|---------|--------|---------|--------|---------|
| Cohesión                                | 373.300 |         | 187.574 | 50.000 | 242.915 | 47.500 | 377.700 |
| 3. Recursos naturales y medio ambiente  | 399.600 | 336.623 | 357.032 | 45.000 | 356.400 | 17.500 | 373.900 |
| 4. Migración y gestión de las fronteras | 8.900   | 30.829  | 31.112  |        | 22.700  |        | 22.700  |
| 5. Seguridad y defensa                  | 4.600   | 24.324  | 29.123  |        | 13.200  |        | 13.200  |
| 6. Vecindad y el mundo                  | 97.100  | 108.929 | 118.205 |        | 98.400  |        | 98.400  |
| 7. Administración pública europea       | 70.800  | 75.602  | 74.602  |        | 73.100  |        | 73.100  |

Fuente: Elaboración propia, datos Parlamento Europeo

### 3

## Análisis de los fondos europeos

### 3.1

#### “Next Generation EU”

Como ya se ha comentado en la sección anterior, NGEU es un instrumento temporal dotado con 750.000 millones de euros. El objetivo principal de la UE de nueva generación es polifacético y se define para “garantizar que la recuperación sea sostenible, uniforme, inclusiva y justa para todos los Estados miembros”. El programa consta de tres pilares: 1. instrumentos de apoyo a los Estados miembros; 2. medidas para inversiones privadas y del mundo empresarial; y 3. refuerzo de los programas clave de actuación de la UE.



|   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Marco financiero plurianual 2021-2027</b><br>1.074 billones de euros   |  |  |
| <b>Next Generation EU</b><br>750.000 millones de euros (2021-2024)<br>390.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 360.000 millones euros de préstamos  |  |  |
| <b>1. Apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (integrado en el Semestre Europeo) – 672.500 millones de euros - 312.000 millones de euros de subsidios a fondo perdido y 360.000 millones euros de préstamos</li> <li>• REACT-EU</li> <li>• Fondo de Transición Justa</li> </ul> | <b>2. Relanzar la economía de la UE incentivando las inversiones privadas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento de Apoyo a la Solvencia</li> <li>• InvestEU</li> <li>• Instrumento de Inversiones Estratégicas</li> </ul> | <b>3. Lecciones de la crisis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EU4Health</li> <li>• Mecanismo de Protección Civil</li> <li>• Horizonte Europa</li> <li>• Acción exterior</li> </ul> |
| <b>FUNDAMENTOS POLÍTICOS</b><br>Pacto Verde Europeo (30 %)<br>Modernización sector productivo (50 %)  |  |  |

Según los primeros cálculos, un uso de los fondos, tanto los subsidios como los préstamos del plan según lo acordado, podría aumentar el PIB a partir del año 2024 y hasta el 2030 a un 1,5 % en la zona euro y un 2 % en España<sup>19</sup>.

A continuación se va a analizar principalmente el primer pilar: “Apoyo a los Estados miembros”. Los instrumentos de este pilar cuentan principalmente con financiación procedente de NGEU, pero, debido a las sinergias en sus objetivos, están también interrelacionados con las rúbricas de gastos del MFP y sus instrumentos.

### 3.1.1

#### Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

Aunque el objetivo del MRR es contrarrestar el impacto negativo de la pandemia de COVID-19 en las economías europeas, el objetivo final es facilitar la competitividad, la resiliencia, la transformación ecológica y digital, el crecimiento inclusivo inteligente y sostenible y la estabilidad de los sistemas financieros de la UE, especialmente en los Estados miembros menos

19. BAŃKOWSKI, K., FERDINANDUSSE, M. y HAUPTMEIER, S., “The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area”, European Central Bank, *Occasional Paper Series*, 255, 2021.

avanzados y más afectados por la pandemia<sup>20</sup>. Al mismo tiempo pretende promover la cohesión económica, social y territorial, para que las economías europeas se mantengan conectadas y las desigualdades entre ellas no se profundicen. Esto significa que el uso de los fondos solo está parcialmente vinculado al impacto de la crisis, y más bien a la consecución de objetivos más amplios<sup>21</sup>. El Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia tiene una dotación de 672.500 millones de euros, de los cuales 312.500 millones de euros son en subvenciones y 360.000 millones de euros en préstamos a bajo interés.

La clave de asignación del 70 % del total del mecanismo para los años 2021 y 2022 se basa en la población de cada Estado miembro, la inversa de su PIB per cápita y su tasa media de desempleo en los últimos cinco años (2015 a 2019) frente a la media de la UE. El 30 % restante se comprometerá en 2023, en base a la reducción del PIB real en 2020 y por la pérdida acumulada del PIB real en el período 2020-2021<sup>22</sup>.

El MRR está intrínsecamente vinculado con el Semestre Europeo. Ya desde hace años el Semestre Europeo se ha convertido en el instrumento clave para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros. El Semestre Europeo funciona principalmente mediante recomendaciones no vinculantes. Solo en situaciones excepcionales los Estados miembros pueden ser objeto de un procedimiento de déficit excesivo –que hasta el momento tampoco se ha trasladado en sanciones-. No obstante, el acoplamiento del MRR cambia radicalmente el carácter del Semestre Europeo, que se convierte en un instrumento clave para transferencias e inversiones, así como para la gobernanza en la UE<sup>23</sup>.

En concreto, todos los Estados miembros tienen de plazo hasta abril de 2021 para presentar sus planes de recuperación y resiliencia (PNR), incluyendo las siete iniciativas comunes que se especifican en la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021<sup>24</sup>. Esta Estrategia anual de crecimiento sostenible

20. OLESTI RAYO, A., “La Unión Europea y la financiación de las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19”, *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021.

21. ALCIDI, C. y GROS, D. (2020), “Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis”, *Intereconomics*, vol. 55, Iss. 4, 2020, pp. 202-203: <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-020-0900-6>

22. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>.

23. GUTTENBERG, L. y NGUYEN, T., “How to spend it right”, Jacques Delors Centre/ Bertelsmann Stiftung, *policy brief*, Berlín, 2020.

24. Activación: Desarrollar tecnologías y acelerar el desarrollo y el uso de energías renovables, así como su integración a través de redes modernizadas y una mayor interconectividad. Sentar las bases de los mercados pioneros del hidrógeno en Europa y de las infraestructuras conexas.

2021<sup>25</sup> fue publicada por la CE en septiembre de 2020. Además, los planes deben reflejar las recomendaciones específicas para cada Estado miembro realizadas en 2019 y 2020 y estar estrechamente coordinados con los planes nacionales de reforma anuales, así como con cualquier otro plan nacional que esté sujeto a la coordinación de la UE (planes nacionales de energía y clima, planes territoriales de transición justa y cualquier acuerdo de asociación y programa operativo con fondos de la Unión).

La Comisión evaluará los PNR antes de julio y los someterá a la aprobación de una mayoría cualificada del Consejo. Una vez aprobados sus PNR, los Estados miembros podrán revisar y adaptar sus planes en la primavera de 2022, antes de la asignación final de fondos en 2023. Tras la aprobación de los planes, los Estados podrán acceder a la prefinanciación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que será en 2021 del 10%<sup>26</sup>. A partir de ahí, el desembolso del fondo se realizará dependiendo de la consecución de los hitos y las metas propuestas en los planes nacionales. En cada una de estas etapas, los Estados miembros dependen de una doble evaluación, supranacional (Comisión Europea) e intergubernamental (Consejo), operando, esta última, de manera multiforme<sup>27</sup>. En el caso de desviaciones graves del cumplimiento de los objetivos aprobados en los PNR, el Consejo Europeo, tras el dictamen del Comité Económico y Financiero, podrá decidir retrasar los pagos asignados

---

**Renovación:** Mejorar la eficiencia energética de edificios públicos y privados para la consecución de los objetivos climáticos de la UE.

**Recarga y repostaje:** Promover tecnologías limpias para acelerar el transporte sostenible, accesible e inteligente, las estaciones de recarga y repostaje y la ampliación del transporte público.

**Conexión:** Desplegar servicios de banda ancha rápida a todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G, y garantizar la cobertura territorial más amplia posible en las zonas no cubiertas por el mercado

**Modernización:** Digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario, para que sean accesibles para todos. La identificación y autenticación electrónicas seguras ofrecerán a los ciudadanos el control sobre su identidad y datos en línea y permitirán el acceso a los servicios digitales en línea.

**Expansión:** Aumentar las capacidades de datos para fines industriales en la nube y la capacidad de desarrollar los procesadores más potentes, vanguardistas y sostenibles.

**Reciclaje y perfeccionamiento profesional:** Las inversiones y reformas deben centrarse en las competencias digitales y en la educación y la formación profesional para todas las edades, para contribuir a las transiciones ecológica y digital. Prestar especial atención a los grupos desfavorecidos, a las mujeres y, en particular, a los jóvenes que acceden al mercado laboral, creando oportunidades de empleo de calidad.

25. European Commission, COM(2020)575 final, Annual Sustainable Growth Strategy 2021, Brussels.

26. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>.

27. FERNÁNDEZ PASARÍN, A. M., “La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional”, Club Tocqueville, 2020.

al MRR. Sin embargo, el sistema establecido tampoco evita que los Estados miembros puedan financiar proyectos que estaban ya previstos y retrasen las reformas propuestas desde la CE<sup>28</sup>.

Los esfuerzos de coordinación son importantes, pero justificados por el enfoque europeo en todas las inversiones. En este sentido, los principales objetivos (la resiliencia económica, en términos de crecimiento y empleo, y la transición ecológica y digital) tienen claras implicaciones transfronterizas y, en última instancia, solo pueden alcanzarse plenamente si los esfuerzos de reforma se coordinan a nivel europeo.

España podrá recibir transferencias de hasta 59.168 millones de euros del MRR entre 2021-2023. Para los presupuestos generales del Estado (PGE) de 2021, el Gobierno incluyó 24.198 millones de euros del MRR para ampliar el techo de gasto sin incurrir en un aumento del déficit, y según los PGE se reparten a través de diferentes ministerios.

### 3.1.2

#### Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)<sup>29</sup>

NGEU también incluye 47.500 millones de euros para el instrumento REACT-UE. REACT-UE no es un instrumento nuevo, sino que parte de dos iniciativas que fueron creadas en primavera del año 2020: la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus, y que incrementaron la flexibilidad de las normas de la política de cohesión con el fin de reorientar algunos programas de gasto.

Por ello la gestión y los recursos de REACT-UE están muy relacionados con los instrumentos de la política de cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Mientras que los primeros ya son ampliamente conocidos, el FEAD fue introducido

28. CODOGNO, L. y VAN DEN NOORD, P., “Assessing next generation EU”, *LSE European Politics and Policy* (EUROPP), blog (07 Oct 2020). Blog Entry.

29. Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020R2221>

en el MFP 2014-2020 y financia medidas de los países de la UE para proporcionar alimentos o asistencia material básica a las personas que más lo necesitan.

Aunque los fondos de REACT-UE se aportarán en 2021-2022 con cargo a NGEU, la gestión está vinculada a la política de cohesión.

La partida presupuestaria de REACT-UE para España es de 12.436 millones. 2.436 millones de euros se canalizan directamente por el Ministerio de Sanidad a través del Programa Operativo Plurirregional de España. Los 10.000 millones de euros restantes los administrarán las comunidades autónomas conforme a sus programas operativos regionales.

### 3.1.3

#### El Fondo de Transición Justa

En línea con el objetivo de la nueva Comisión, en diciembre de 2019, se adoptó una comunicación titulada “El Pacto Verde Europeo”<sup>30</sup>, que establece una hoja de ruta con el objetivo de lograr la neutralidad climática de la Unión. Dentro de esta ruta se propuso la creación de un mecanismo para una transición justa, que debe centrarse en aquellas regiones y sectores más afectados por la transición, dada su dependencia de los combustibles fósiles -incluidos el carbón, la turba y el esquisto bituminoso- y de los procesos industriales intensivos en gases de efecto invernadero. El mecanismo debería financiar la diversificación y la modernización de la economía local y mitigar las repercusiones negativas en el empleo. El Fondo de Transición Justa forma parte de este Mecanismo -que también incluye otros dos pilares: un régimen específico en el marco del programa InvestEU, destinado a movilizar las inversiones privadas, y un mecanismo de préstamo para el sector público con el Banco Europeo de Inversiones (BEI)-. En enero, la Comisión Europea propuso una asignación para el Fondo de Transición Justa (FJT) que ascendía a 7.500 millones de euros en el MFP 2021-2027. A la luz de la pandemia del coronavirus, la Comisión aumentó esta cantidad a 10.000 millones de euros del presupuesto de la UE y añadió un complemento de 30.000 millones de euros en el NGEU en mayo de 2020. Según el acuerdo final, el Fondo estará dotado con 40.000 millones de euros, de los cuales 10.000 millones de euros

30. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

deben proceder de créditos presupuestarios, mientras que los recursos restantes para el período de 2021 a 2024 constituirán ingresos externos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación.

Los Estados miembros deben “cofinanciar” por cada euro recibido de este Fondo entre 1,5 y 3 euros procedentes de los recursos del FEDER y del FSE+. Además deben cofinanciarlo según lo establecido por las normas de la política de cohesión. De esta manera, la capacidad global de financiación del Fondo de Transición Justa puede superar los 89.000 millones de euros y puede llegar a 107.000 millones de euros.

El método de asignación se basa en los siguientes criterios socioeconómicos: emisiones industriales en regiones con alta intensidad de carbono; empleo en la industria de estas regiones; empleo en la minería del carbón y el lignito; producción de turba; producción de pizarra y arenas bituminosas.

**Tabla 2: Los recursos previstos para los “fondos europeos”**

|   | España EUR millon,<br>en precios de 2018 | Total EUR millon,<br>en precios de 2018 | % del total |
|---|--|---|-------------|
| Mecanismos de Recuperación<br>y Resiliencia | 59.168                                   | 312.500                                 | 18,9        |
| REACT-EU                                    | 10.269                                   | 37.500                                  | 27,4        |
| Fondo de Transición Justa                   | 452                                      | 10.000                                  | 4,5         |
| FSE+  | 9.896                                    | 87.319                                  | 11,3        |
| FEDER                                       | 20.886                                   | 192.410                                 | 10,9        |
| ETC   | 606                                      | 7.950                                   | 7,6         |
| pagos directos (FEAGA)                      | 34.124                                   | 270.044                                 | 12,6        |
| Desarrollo Rural (FEAGA)                    | 7.801                                    | 87.222                                  | 8,9         |

Fuente: Elaboración propia

## 3.2 El MFP 2021-2027

El MFP es el instrumento de planificación financiera de la UE que ofrece una visión general de sus prioridades desde el punto de vista presupuestario. Su principal objetivo es garantizar una evolución ordenada de los gastos en consonancia con las prioridades de la UE y dentro de los límites acordados para los recursos propios de la Unión. El MFP está vinculado al concepto de disciplina presupuestaria: los actos de la UE que puedan tener repercusiones presupuestarias importantes deben respetar el MFP, sobre la base del artículo 310.4 del TFUE.

Como resultado de las negociaciones anteriormente desarrolladas, el volumen del MFP 2021-2027 (1.074 billones EUR - incluido el Fondo Europeo de Desarrollo)<sup>31</sup> sigue orientándose hacia la marca del 1 % del PIB de la UE y no hacia el 1,3 % del PIB exigido por el Parlamento Europeo. En este sentido, el análisis del MFP 2021-2027 no revela solo una reducción adicional de los recursos disponibles, sino también recortes en los programas más relevantes y orientados hacia el futuro. Aunque se han recortado inversiones también para la protección de las fronteras exteriores, la migración o los programas de intercambio de estudiantes, el acuerdo final sobre el MFP contiene un aumento de estos fondos en relación con el MFP 2014-2020. En este sentido, los recursos para la rúbrica “Migración y gestión de las fronteras” aumentan de 8.900 a 22.700 millones de euros (155 %); para la rúbrica “Seguridad y defensa”, de 4.600 a 13.200 millones de euros (187 %); pero para la rúbrica “Vecindad y el mundo”, solo un 1,3 %. Para valorar estos datos es preciso incluir también los cambios en los programas que se financian en estas rúbricas.

Las políticas tradicionales, como la de cohesión y la política agrícola común, seguirán recibiendo importantes fondos, pero se ve claramente su orientación hacia nuevos objetivos, como la recuperación tras la pandemia y las transiciones verde y digital.

## 4 Algunas palabras sobre la financiación

Ya en la introducción se ha hecho hincapié en el hecho histórico de que por primera vez la Comisión Europea, en nombre de la Unión, acude a gran es-

<sup>31</sup>. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>.

cala a los mercados financieros para emitir deuda. Con ello puede terminar el eterno debate sobre la introducción de nuevos recursos propios surgido hace décadas, y se cambia el paradigma de la política presupuestaria actual, que se basa en el hecho de que los Estados miembros financian el presupuesto de la UE en gran medida mediante contribuciones nacionales basadas en el PIB nacional. Esta forma de financiación reforzaba el conflicto entre contribuyentes y beneficiarios netos según la lógica del *juste retour*<sup>32</sup>. En concreto, en las conclusiones del Consejo se hace referencia a una tasa sobre plásticos no reciclados<sup>33</sup>, que entró en vigor el 1 de enero de 2021, y un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono<sup>34</sup>, que se debe concretar en los próximos meses. Este mecanismo consiste en gravámenes a las importaciones de productos que requieren grandes cantidades de energía, como el cemento o el aluminio, y que procedan de países cuyas políticas contra la emergencia climática sean menos exigentes que la europea. Además, se incluye el plan de una tasa digital europea, que se introduciría como muy tarde el 1 de enero de 2023. También se prevé reactivar la idea de la tasa europea sobre las transacciones financieras. Que estas nuevas fuentes de ingresos puedan garantizar la suficiencia, está por ver.

Se prevé que haya menos problemas para que la CE se convierta en emisora de bonos. La UE está calificada por las agencias de calificación muy positivamente: “Aaa” por Moody’s, “AAA” por Fitch y “AA” por Standard & Poor’s, y en tiempos de alta volatilidad en los mercados financieros, la deuda europea representará un puerto seguro. A largo plazo y especialmente relevante, se debe comprobar la suficiencia de los nuevos recursos propios previstos para financiar la deuda emitida. Si los recursos no generaran la liquidez necesaria, la Comisión podría, de manera provisional, solicitar más recursos a los Estados miembros en última instancia. Además, para confirmar el cambio de paradigma, está por ver si los mecanismos nuevos se convierten en instrumentos permanentes o si las innovaciones presupuestarias desaparecerán en un futuro muy próximo, mientras que la deuda será perpetua -hasta el 31 de diciembre de 2058-.

32. KÖLLING, M., “El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?”, Real Instituto Elcano, ARI 87/2018 - 9/7/2018.

33. Proporción de los ingresos obtenidos mediante una contribución nacional calculada según el peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan, con un tipo de referencia de 0,80 EUR por kilogramo, junto con un mecanismo destinado a evitar un efecto excesivamente regresivo en las contribuciones nacionales.

34. “Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono” o “Border Carbon Tax”.



## 5 Conclusiones

Dada la urgencia de abordar el impacto de la crisis de la COVID-19 en la sociedad y la economía europeas, puede resultar tentador restar importancia a las decisiones que se tomaron. Considerando el análisis realizado en este trabajo, es evidente que se han tomado decisiones políticas fundamentales que incluso pueden ser consideradas históricas. Los acuerdos antes resaltados, el volumen del paquete, el endeudamiento colectivo y los nuevos recursos propios, eran impensables para la mayoría de los Gobiernos (y los Parlamentos) de los Estados miembros hasta hace muy pocos meses.

No obstante, cada decisión de inversión significa también que se excluyen alternativas y/o se reducen los recursos para instrumentos existentes. Las consecuencias de estas elecciones pueden ser graves, y quedan por evaluar los resultados de las decisiones en el futuro. La tardía implementación de los fondos suscita duda sobre su impacto en las consecuencias económicas y sociales de la crisis. El limitado margen de tiempo para el diseño y la implementación de los planes nacionales, suscita preguntas sobre la idoneidad de los recursos para impulsar un cambio del modelo económico a largo plazo. Los nuevos fondos europeos son parcialmente instrumentos ad hoc y orientados hacia inversiones muy concretas en un espacio de tiempo limitado. No tienen la misma naturaleza, ni cuentan con los mismos mecanismos de gestión, ni tienen la misma dimensión temporal que los tradicionales instrumentos financiados por el MFP. Por otro lado, también hay una interrelación muy diferente con los mecanismos tradicionales de “solidaridad europea” y con el control y la supervisión parlamentaria. Aunque existe una clara distinción entre el MRR y el MFP 2021-2027, el MRR forma parte de las finanzas de la UE y, por tanto, debería estar sujeto a la autoridad financiera conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo.

El proceso de negociación releva que el diseño del plan NGEU y del MFP 2021-2027 no está solamente determinado por el deseo de combatir la crisis de forma específica, sino también por cálculos políticos. El MFP, que durante los últimos años fue un presupuesto más orientado hacia objetivos y desafíos comunes de la UE, recupera en el periodo 2021-2027 un fuerte enfoque en las políticas tradicionales y geográficamente definidas como la política de cohesión y la PAC. Por otro lado, el incremento de los objetivos de las políticas tradicionales choca con una reducción de sus recursos. El MFP –a pesar de la crítica sobre su falta de flexibilidad y suficiencia– es un instrumento de la UE con base en el tratado de Lisboa y que, desde 1988, da seguridad y continuidad a la financiación de los programas de la UE.

Contrariamente a todos los que frecuentemente ven el proyecto europeo al borde del abismo, la UE ha demostrado durante los últimos meses una capacidad de actuar que ha superado la imaginación de muchos. Consciente de los efectos negativos de la pandemia en nuestras sociedades y en la economía, la respuesta europea dará sin duda un fuerte impulso tanto para conseguir una mayor cohesión social, económica y territorial, como para la modernización de las estructuras productivas económicas.