

LA RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS  
DE LA COVID-19: ANÁLISIS JURÍDICO DEL NEXT  
GENERATION EU Y GOBERNANZA ECONÓMICA  
DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN  
Y RESILIENCIA

*The European Response to the Covid-19 crisis: legal  
construction of Next Generation EU and Economic  
Governance of the Recovery and Resilience Mechanism*

Adrián Fernández Domínguez  
Graduado en ADE+Derecho  
Universidad de Deusto

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(2\)-2021pp265-303](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(2)-2021pp265-303)

**Resumen**

El artículo examina la construcción jurídica del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Next Generation EU». Se analiza, desde el punto de vista de la adecuación a los tratados, la facultad otorgada a la Comisión Europea para contraer empréstitos en los mercados de capitales con el fin de financiar los programas de gasto. El acceso a los fondos depende de que se aprueben Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia detallados, que se integran en el Semestre Europeo para la coordinación de la política económica. La gobernanza será el principal reto del Mecanismo, la habilidad de la Comisión Europea para administrar sus funciones de orientación y supervisión de los planes nacionales y garantizar su ejecución una vez se hayan desembolsado los fondos. El documento propone una reforma jurídica como posible opción para restablecer el equilibrio entre las instituciones europeas y garantizar su adecuación a la legislación de la UE.

***Palabras clave***

Covid-19, Next Generation EU, Comisión Europea, Decisión de Recursos Propios, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Semestre Europeo

***Abstract***

The paper assesses the legal construction of the European Union Recovery Instrument «Next Generation EU». The paper analyses the power given to the European Commission to borrow money on the capital markets to fund the programme from the point of view of treaty compliance. Accessing the funds depends on detailed National Recovery and Resilience Plans being agreed upon, embedded in the European Semester for economic policy coordination. Governance will be the main challenge facing the implementation of the plans, the European Commission's ability to administer its guidance and monitoring functions for national plans and to ensure their implementation once the funds have been disbursed. The paper proposes legal reform as a suitable option to restore the equilibrium among the European institutions and ensure its adequacy to EU law.

***Key words***

Covid-19, Next Generation EU, European Commission, Own Resources Decision, Recovery and Resilience Mechanism, European Semester.

---

**SUMARIO:** LISTADO DE ABREVIATURAS. I. INTRODUCCIÓN. II. NEXT GENERATION EU: UN PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA TRAS LA CRISIS DE LA COVID-19. III. ARQUITECTURA JURÍDICA DEL NEXT GENERATION EU Y SU ENCAJE CON LOS TRATADOS. 1. *La Decisión 2020/2053 sobre el sistema de Recursos Propios de la UE*. 1.1. La controvertida base jurídica de la UE para endeudarse en los mercados de capitales. 1.2. Exigencia de unanimidad, consulta al Parlamento Europeo y ratificación de los parlamentos nacionales para la ratificación de la DRs1.3. El equilibrio del presupuesto en cuanto a ingresos y gastos en el marco de la DRP. 1.4. Compatibilidad de la DRP con el principio de disciplina presupuestaria. 1.5. Dificultades encontradas en el proceso de ratificación de la DRP y su relación con una posible «mutualización de la deuda». 2. *Del Reglamento por el que se establece un Instrumento de Recuperación*. 2.1. Atribución de competencias y base jurídica. 2.2. Equilibrio institucional. 2.3. Compatibilidad del IRUE con el principio de «no coresponsabilidad financiera». 3. *Del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. 3.1. Atribución de competencias y base jurídica. 3.2. Equilibrio institucional y aplicación del Mecanismo de Alerta Temprana. IV. GOBERNANZA ECONÓMICA DEL MRR. 1. *Marco general de gobernanza económica de la Unión Europea en torno al Semestre Europeo*. 2. *Procedimiento de aprobación de los PRR en el marco del Semestre Europeo y el desembolso de las contribuciones financieras*. 3. *Control de la ejecución del Mecanismo*. V. CONCLUSIONES. VI. LISTADO DE REFERENCIAS.

---

## LISTADO DE ABREVIATURAS

DRP — Decisión de Recursos Propios  
 IRUE — Instrumento de Recuperación de la Unión Europea  
 MAT — Mecanismo de Alerta Temprana  
 MFP — Marco Financiero Plurianual  
 MRR — Mecanismo de Recuperación y Resiliencia  
 NGEU — Next Generation EU  
 PIB — Producto Interior Bruto  
 PRR — Planes de Recuperación y Resiliencia  
 RF — Reglamento Financiero  
 RNB — Renta Nacional Bruta  
 RPD — Reglamento de Puesta a Disposición  
 TCE — Tratado constitutivo de la Comunidad Europea  
 TFUE — Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  
 TJUE — Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
 TUE — Tratado de la Unión Europea  
 UE — Unión Europea

## I. INTRODUCCIÓN

La crisis causada por la Covid-19 ha provocado una contracción económica sin precedentes en todos los Estados miembros, una disminución de la producción<sup>1</sup> y el aumento del desempleo. Junto a los planes de estímulo fiscal aportados por los Estados miembros, teniendo en cuenta la magnitud de la crisis, desde la Unión se ha querido optar por una acción concertada a escala europea «a fin de garantizar que se movilizan suficientes recursos para generar intervenciones eficaces y atenuar el impacto social y económico directo de la crisis provocada por la Covid-19»<sup>2</sup>. Con esta finalidad, la Unión ha aprobado el Next Generation EU (NGEU), un programa excepcional de recuperación de 750.000 millones de euros<sup>3</sup> que serán repartidos entre los diversos Estados miembros y para cuya financiación se autoriza a la Comisión a contraer empréstitos en los mercados de capitales.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la arquitectura jurídica del Instrumento es la adecuada. Nadie duda de la contracción económica sin precedentes y de la necesidad de apoyar financieramente a los Estados miembros en lo relativo al diseño de inversiones y reformas estructurales que permitan lograr una recuperación rápida y sólida, pero ¿existe una base jurídica suficiente en los Tratados que justifique el endeudamiento por parte de la Comisión? Sobre esta base, se analiza el proceso de ratificación de la Decisión de Recursos Propios (DRP) en los distintos Estados miembros.

La financiación obtenida se destinará a programas de gasto específico de la Unión Europea (UE), siendo el mejor dotado el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Por ello, se estudiará la supervisión que desde las instituciones europeas va a hacerse de estos fondos y la integración del MRR en el Semestre Europeo.

La labor de investigación ha tenido lugar en paralelo a una realidad jurídica y social cambiante, lo cual ha supuesto un desafío y ha obligado a adaptar el contenido a nuevos informes publicados por instituciones europeas y nacionales analizando la adecuación del NGEU con los Tratados.

En cuanto al método de investigación, se ha utilizado un sistema deductivo, haciendo uso de manuales, revistas jurídicas de Derecho europeo, jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), informes de instituciones de la Unión y dictámenes emitidos por los

---

<sup>1</sup> El PIB de la zona del euro se contrajo un 6,8% en 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID-19 (Eustat). En el mismo periodo, el PIB español registró una contracción del 11,8% (INE).

<sup>2</sup> Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios en la Unión Europea COM (2020) 445 final, de 28 de mayo de 2020, 11.

<sup>3</sup> A precios de 2018. Tomando en consideración los precios de 2021, se trata de un programa dotado de 806.900 millones de euros.

parlamentos de los Estados miembros en el proceso de ratificación de la DRP, en distintos idiomas.

Partiendo del análisis de estas fuentes, el trabajo comienza con una breve explicación del Next Generation EU y de los instrumentos jurídicos que lo componen, para analizar a continuación la estructura jurídica de la DRP, del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE) y del MRR, analizando su base jurídica y el equilibrio institucional en el procedimiento legislativo. A continuación, se cuestiona su compatibilidad con los principios de equilibrio presupuestario y disciplina presupuestaria, el principio de «no corresponsabilidad financiera», el principio de subsidiariedad y se analiza la posible mutualización de la deuda. Más adelante, se estudia la operatividad del MRR, la presentación de los Planes de Recuperación y Resiliencia (PRR) por los Estados miembros y su posterior aprobación por el Consejo. Desde esta óptica se estudia la gobernanza económica y la supervisión que desde las instituciones europeas se realizará sobre la ejecución de los planes nacionales, en el marco del Semestre Europeo.

Queda fuera del ámbito material del trabajo el análisis de los programas específicos a los que se destinará la financiación y la interrelación entre el Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual (MFP). Tampoco son objeto de análisis todo el elenco de medidas aprobadas por la Unión y los Estados Miembros con anterioridad a la aprobación del nuevo paquete presupuestario en diciembre de 2020 (MFP 2021-2027)<sup>4</sup>.

## II. NEXT GENERATION EU: UN PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA TRAS LA CRISIS DE LA COVID-19

En respuesta a la crisis, los Estados miembros articularon políticas de estímulo fiscal con el fin de revitalizar la economía. Ahora bien, mientras los países del norte de la Unión, incluida Alemania, contaban con niveles de deuda más bajos y un margen de maniobra mayor para poner en marcha planes de estímulo fiscal; los países del sur, como Italia, España o Francia, disponían de menos recursos y, por tanto, menor capacidad para adoptar los planes de estímulo necesarios para reactivar la economía<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Reglamento (UE, EURATOM) n.º 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, *DOUE* n.º L1, de 22.12.2020.

<sup>5</sup> A finales de 2019, antes de la pandemia de la Covid-19, la deuda pública alemana fue del 59,6% del PIB, muy por debajo de la deuda pública de Italia (134,7% del PIB), Francia (98,1% del PIB) o España (95,5% del PIB). (Fuente: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_17\\_40/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=en))

Si bien es cierto que estos planes de estímulo fiscal permitieron amortiguar los efectos de la crisis, una respuesta exclusivamente nacional hubiera supuesto un riesgo de fragmentar el mercado interior y la cohesión social y territorial de la UE, por las distintas capacidades y recursos de los Estados miembros para proporcionar apoyo. Los países con los niveles de endeudamiento más altos, con poco margen para la asunción de deuda, o que se encuentran en una situación más delicada correrían el riesgo de no conseguir la financiación necesaria para acometer los planes de reestructuración o tener que aceptar tipos de interés demasiado elevados.

En este contexto, desde la Unión Europea se aprueba el Next Generation EU, un plan de recuperación dotado con 750.000 millones de euros que permitirá a los Estados miembros llevar a cabo reformas e inversiones estructurales que promuevan una transformación ecológica y digital. Este plan de recuperación para Europa se articula en torno a tres pilares: la DRP y el IRUE y, dentro de este último, los programas de gasto que financia, destacando el MRR. Es importante resaltar que la DRP, el IRUE y el MRR son instrumentos jurídicos apoyados en bases jurídicas y políticas europeas diferentes, aunque estén interrelacionados y formen parte del NGEU.

La necesidad de adoptar un mecanismo de recuperación de estas magnitudes surgió en la reunión del Consejo Europeo del 26 de marzo de 2020, que supuso un llamamiento a la acción a nivel europeo, con objeto de proporcionar una respuesta global, urgente y decidida a los retos de la pandemia. No obstante, existían fuertes discrepancias entre los Estados miembros en torno a la articulación de un plan de estímulo a nivel europeo. Alemania, firme defensora de la contención fiscal y políticas de austeridad en tiempos de crisis, cambió radicalmente su posición durante la crisis del Covid-19, al proponer un instrumento de emisión de deuda a escala de la UE<sup>6</sup>. Así, Francia y Alemania unieron posiciones<sup>7</sup> y, el 18 de mayo de 2020 presentaron una propuesta conjunta sobre un fondo de recuperación dotado de 500.000 millones de euros en préstamos y subvenciones para apoyar reformas estructurales en los Estados miembros.

La iniciativa fue recogida por la Comisión que, con fecha 27 de mayo, presentó una primera propuesta<sup>8</sup> para el IRUE. Finalmente, el 14 de

<sup>6</sup> David Howarth y Joachim Schild, «Nein to Transfer Union: the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity», *Journal of European Integration*, Vol. XLIII, n.º 2 (2021): 221-223.

<sup>7</sup> Ulrich Krotz y Lucas Schramm, «An old couple in a new setting: Franco-German leadership in the post-Brexit EU», *Politics and governance*, n.º 9 (2020): 49.

<sup>8</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19, COM (2020) 441 final, de 28 de mayo de 2020.

diciembre de 2020 se aprobó el Reglamento 2020/2094<sup>9</sup>, por el que se constituye el IRUE, dotado con un total de 750.000 millones de euros, divididos en ayudas no reembolsables hasta los 390.000 millones de euros y préstamos hasta los 360.000 millones de euros.

Para su financiación, se adoptó la Decisión 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión, que faculta a la Comisión a contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la UE hasta 750.000 millones de euros (artículo 5.1). Adicionalmente, se autoriza un aumento extraordinario y temporal del límite máximo de recursos propios de 0,6 puntos porcentuales de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE (artículo 6) y se introduce una nueva categoría de recursos propios basadas en contribuciones nacionales que se calcularán en función de los residuos de envases de plástico no reciclados (artículo 2.1.c)). Aunque algunos autores han calificado este hito como el «momento hamiltoniano» de la UE<sup>10</sup> y hablan de la creación de una capacidad fiscal permanente<sup>11</sup>, en la exposición de motivos de la Decisión se define como una «posibilidad excepcional y temporal».

Los ingresos se transferirán a una serie de programas alineados con el IRUE. Entre todos ellos, el principal es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aprobado por el Reglamento 2021/241 y dotado con 672.500 millones de euros. Desde el punto de vista operativo, la financiación del Mecanismo queda vinculada a los PRR que presenten los Estados miembros. Para asignar los fondos, se tendrán en cuenta una serie de criterios: la población, la inversa del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita, la tasa de desempleo y la caída del PIB real en 2020 (artículo 11 del Reglamento), todos ellos indicadores del grado de prosperidad y de las debilidades económicas de los diferentes Estados miembros, de forma que se destinen la mayor parte de los recursos a los Estados más necesitados económicamente.

Otra característica importante del Instrumento de Recuperación es el destino que se va a hacer de los recursos. Lejos de modificar las prioridades de actuación de la Comisión y, en línea con el Discurso sobre el Estado de la Unión de 2020<sup>12</sup>, se quiere conseguir una Europa más ecológica, digital y resiliente, mejor preparada para los retos del futuro y garantizar una recuperación

---

<sup>9</sup> Reglamento (UE) n.º 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, *DOUE* n.º L1, de 22.12.2020, 26.

<sup>10</sup> Vivien A Schmidt, «Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic». *Journal of European Integration*, Vol. XLII, n.º 8 (2020): 1179.

<sup>11</sup> Francesco Maria Chiodi, «Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte», *Cultura Económica*, n.º 100 (2020): 112.

<sup>12</sup> Ursula Von der Leyen. «Discurso sobre el estado de la Unión de la presidenta Von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo». Bruselas: 16 de septiembre de

de calidad en todos los Estados miembros. En concreto, los planes deberán contribuir a los retos de la transición digital y ecológica con una asignación mínima del 20% y del 37% de los fondos, respectivamente.

### III. ARQUITECTURA JURÍDICA DEL NEXT GENERATION EU Y SU ENCAJE CON LOS TRATADOS

Tal y como se ha indicado, el Next Generation EU se ha articulado alrededor de tres pilares apoyados en bases jurídicas y políticas europeas diferentes: la DRP, que autoriza el endeudamiento; el IRUE, asigna los recursos a programas específicos de la Unión y, el MRR, el principal programa de la UE a los que se asignan los fondos.

Para analizar su construcción jurídica, resulta necesario destacar el principio de atribución de competencias, que supone que los Estados miembros (en calidad de dueños del Tratado) establecieron un reparto vertical de competencias entre los Estados miembros y las instituciones europeas y éstas deben respetarlo (artículo 5.2 del TUE). Asimismo, por el principio de equilibrio institucional (artículo 13.2 del TUE) «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados»<sup>13</sup>. Así entendido, el equilibrio institucional se configura como un sistema de «pesos y contrapesos» que permiten equilibrar las funciones que les son encomendadas en los Tratados<sup>14</sup>. El papel del TJUE es, por tanto, preservar el equilibrio cuando los límites señalados por los Tratados sean rebasados<sup>15</sup>.

#### 1. *La Decisión 2020/2053 sobre el sistema de Recursos Propios de la UE*

##### 1.1. La controvertida base jurídica de la UE para endeudarse en los mercados de capitales

La base jurídica de la DRP se encuentra en el artículo 311 párrafo tercero del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), del Capítulo I,

2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655) (última consulta: 21/05/21).

<sup>13</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *DOUE* n.º C326, de 26 de octubre de 2012, 18.

<sup>14</sup> Mariola Urrea Corres, «Algunas ineficiencias jurídicas, institucionales y políticas de la Unión a las que conduce el proyecto de construcción europea», 9, 48. [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/176705/Urrua\\_PeligrosUE.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/176705/Urrua_PeligrosUE.pdf?sequence=1) (última consulta 21/05/2021).

<sup>15</sup> María-Luisa Sánchez Barrueco, «Litigation as a means to solve conflicts between the European Parliament and the Council: one size does not fit all», en *Research Handbook on the Politics of EU Law*, ed. por Paul James Cardwell y Marie-Pierre Granger (Bruselas: Edward Elgar Publishing, 2020), 51.

del Título II «Disposiciones Financieras», de la Parte Sexta del TFUE «Disposiciones institucionales y financieras».

«El Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. En este contexto se podrá establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente. Dicha decisión sólo entrará en vigor una vez haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Esta idea se basa a su vez en la soberanía presupuestaria nacional. Cabe destacar que la Decisión de recursos propios es uno de los pocos actos de derecho derivado cuya entrada en vigor depende de un acto de aprobación posterior por parte de los Estados miembros (lo que evidencia su carácter cuasi-constitucional).

Según el TJUE la base jurídica «debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional» entre los que figuran, el objeto y el contenido del acto<sup>16</sup>. Por otro lado, si el acto comunitario persigue un doble objetivo y uno de ellos puede definirse como principal o preponderante, mientras el otro es simplemente accesorio, el acto de la Unión deberá fundarse en una sola base jurídica. De forma excepcional, cuando el acto persiga al mismo tiempo objetivos que están inseparablemente unidos, deberá adoptarse sobre las distintas bases jurídicas pertinentes<sup>17</sup>.

Los procedimientos exigidos por las bases jurídicas son resultado de la voluntad de los Estados expresada en los tratados. De acuerdo con el TJUE «las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y, por tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones»<sup>18</sup>, por lo que la elección de la base jurídica no puede guiarse por criterios de interés político vinculado al procedimiento requerido.

El mencionado apartado tercero del artículo 311 TFUE faculta al Consejo a adoptar cualquier disposición relacionada con el «sistema de recursos propios», y no únicamente suprimir o establecer categorías de recursos propios. Por lo tanto, no es necesario que el resultado del endeudamiento se defina como nueva categoría de recursos propios para poder incluir en la Decisión

<sup>16</sup> STJCEE, 11 de junio de 1991, asunto C-300/89, para. 10. ECLI:EU:C:1991:244. En el mismo sentido: STJUE (Gran Sala), 5 de mayo de 2015, asunto C-147/13, para. 68. ECLI:EU:C:2015:299.

<sup>17</sup> STJUE (Sala Quinta), 11 de septiembre de 2003, asunto C-211/01, paras. 39-40. ECLI:EU:C:2003:452. En el mismo sentido: STJUE (Sala Quinta), 19 de septiembre de 2002, asunto C-336/00, para. 31. ECLI:EU:C:2002:509 y STJUE (Sala Tercera), 6 de noviembre de 2008, asunto C-155/07, paras. 36 y 37. ECLI:EU:C:2008:605.

<sup>18</sup> STJCEE, 23 de febrero de 1988, asunto C-68/86, para. 38. ECLI:EU:C:1988:85.

la facultad de la Comisión de contraer empréstitos. Ahora bien, para saber si la base jurídica es adecuada debe analizarse si la facultad para contraer empréstitos está relacionada con «el funcionamiento del sistema de recursos propios de la Unión» o, por lo menos, forma parte del contenido accesorio.

Según Merino, el NGEU va acompañado de un gran número de garantías que acentúan su carácter accesorio y el respeto a la integridad del sistema de recursos propios<sup>19</sup>. El uso de los fondos provenientes del endeudamiento debe limitarse estrictamente a hacer frente a las consecuencias de la Covid-19. Se trata de un mecanismo temporal y puntual (los empréstitos están limitados en el tiempo). Conforme al apartado segundo del artículo 311 TFUE «Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios». Ahora bien, los referidos «otros ingresos» (como son los ingresos provenientes de los préstamos con los que se financia el NGEU) no pueden poner en tela de juicio la preponderancia de los recursos propios.

Dada la magnitud del NGEU (750.000 millones de euros), realizar un examen cualitativo de las circunstancias económicas extraordinarias y las necesidades de los Estados miembro es esencial para poder justificar que los recursos propios son la fuente normal de financiación y categorizar el NGEU como instrumento accesorio o complementario. Desde este punto de vista, se trata de un mecanismo temporal y excepcional, limitado en el tiempo, estrictamente destinado a hacer frente a las graves consecuencias de la pandemia y, por lo tanto, respetuoso con la integridad del sistema de recursos propios.

Conforme al Servicio Jurídico del Consejo<sup>20</sup> la facultad de endeudamiento es un elemento accesorio a las demás disposiciones de la DRP por tratarse de «una parte lógica y necesaria de la articulación específica y novedosa prevista para la financiación de Next Generation EU»<sup>21</sup>. En opinión del servicio jurídico, es el IRUE el que constituye el fundamento jurídico de la acción de la Unión, que debe adoptarse en base al artículo 122 del TFUE. Ello exige una serie de adaptaciones en el IRUE para que resulte coherente con el artículo 21, apartado 5 del Reglamento Financiero (RF), que establece lo siguiente: «un acto de base podrá disponer la afectación de los ingresos

<sup>19</sup> Alberto de Gregorio Merino, «The Recovery Plan: Solidarity and the Living Constitution», *EU Law Live*, n.º 50 (2021): 9.

<sup>20</sup> El Servicio Jurídico es el departamento de asesoramiento interno del Consejo que garantiza que las decisiones sean conformes a la legislación europea y evitar el riesgo de posteriores acciones ante el TJUE. Aunque sus dictámenes son estrictamente confidenciales, con motivo del NGEU, se decidió divulgar y hacer pública la posición de los servicios jurídicos en torno a la compatibilidad del paquete legislativo con los Tratados.

<sup>21</sup> Consejo de la Unión Europea. *Dictamen del Servicio Jurídico*. Bruselas: 24 de junio de 2020, 38. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf> (última consulta 21/05/21).

previstos a gastos específicos [como ingresos externos]»<sup>22</sup>. Conforme a este precepto, el IRUE debería adaptarse para prever los ingresos.

El Servicio Jurídico se distancia de la interpretación ofrecida por la Comisión en su página web, que ha entendido que la determinación de los ingresos atribuidos a la Unión y el compromiso de reembolso son funciones estrechamente relacionadas con el artículo 311, párrafo tercero del TFUE, «que constituirá un acto de base para los gastos intrínsecamente relacionados con el préstamo» y que este aspecto forma parte del «sistema de recursos propios» de la UE<sup>23</sup>.

A continuación, se debe analizar si el artículo 122 del TFUE se considera una base jurídica adecuada para autorizar el endeudamiento. El artículo se limita a autorizar a la Unión a conceder apoyo financiero a los Estados miembros en caso de dificultades, pero no autoriza el endeudamiento directamente. No obstante, el artículo 220 del RF dispone que, a fin de prestar asistencia financiera a los Estados miembros, «la Comisión estará facultada [...] para tomar prestados, en nombre de la Unión, los fondos necesarios en los mercados de capitales o de instituciones financieras». Sin embargo, el Derecho derivado no puede atribuir nuevas competencias a la Unión, de forma que solo será válida la emisión de deuda cuando se ampare en un precepto de Derecho originario que contemple esta posibilidad<sup>24</sup>.

Como alternativa al artículo 122 del TFUE, cabe analizar si la cláusula de flexibilidad del artículo 352 del TFUE (antiguo artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)) ofrece base jurídica suficiente para el endeudamiento, como garantía mínima que permite a la Unión adaptarse a las nuevas necesidades de la realidad económica y social, en ausencia de atribuciones específicas en los Tratados. Esta disposición permite al Consejo, por unanimidad, actuar para alcanzar alguno de los objetivos previstos en los Tratados cuando no disponga de competencias atribuidas. El precepto exige, como condición adicional, dictamen de conformidad del Parlamento Europeo.

<sup>22</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, *DOUE* n.º L193, de 30.07.2018, 37.

<sup>23</sup> Comisión Europea. *Preguntas y respuestas: Next Generation EU: estructura jurídica*. Bruselas: 9 de junio de 2020, 4. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_1024) (última consulta 21/05/21).

<sup>24</sup> Caroline Heber, «European Legal Limits for the Recovery Fund», *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance*, n.º 16 (2020): 16.

Según el TJUE, el precepto «tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las Instituciones comunitarias» cuando tales poderes resulten necesarios para lograr alguno de los objetivos establecidos por el Tratado. En cualquier caso, «no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo»<sup>25</sup>.

Para poder entender, en el caso del NGEU, si la facultad de endeudamiento de la Comisión puede quedar amparada por el artículo 352 del TFUE, la doctrina atiende a la finalidad proyectada del mecanismo. Tradicionalmente, el único objetivo perseguido por el endeudamiento ha sido trasladar la ventaja en la calificación crediticia de la Unión a los Estados miembros para no someterlos a mayores dificultades financieras a través de los tipos de interés. La emisión de bonos en la Unión se remonta a la crisis del petróleo de 1975 cuando se constituyó el Mecanismo de Préstamo Comunitario y, más recientemente, los préstamos concedidos a Grecia en el marco del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera<sup>26</sup>. Sin embargo, el IRUE es muy diferente. Los fondos no se limitan a trasladar los beneficios de la calificación crediticia, sino que pretenden financiar reformas e inversiones para impulsar una recuperación sostenible y resiliente de la economía (artículo 1 del IRUE). Por lo tanto, a juicio de Heber, un volumen tal elevado de fondos con el propósito de reestructurar y rehabilitar la Unión no puede considerarse incluido, tampoco, en la cláusula de flexibilidad del artículo 352 TFUE<sup>27</sup>.

## 1.2. Exigencia de unanimidad, consulta al Parlamento Europeo y ratificación de los parlamentos nacionales para la ratificación de la DRP

Dice el apartado 2 del artículo 311 que «el Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión». Conforme al procedimiento de consulta, el Consejo adoptará la Decisión una vez el Parlamento Europeo haya emitido su dictamen. Como no se reconoce un papel vinculante al

<sup>25</sup> Dictamen del TJCCEE, 28 de marzo de 1996, dictamen 2/94, para. 30. ECLI:EU:C:1996:140.

<sup>26</sup> En ambos casos se utilizó el artículo 122 del TFUE como base jurídica, pero sirve para ejemplificar que otras emisiones de deuda no se han utilizado para adoptar reformas de política económica.

<sup>27</sup> Heber, «European Legal Limits for the Recovery Fund», 15.

Parlamento Europeo, el Consejo no está obligado a tener en cuenta el dictamen, pero no podrá tomar una decisión sin haberlo recibido.

Con el fin de racionalizar la adopción de decisiones en el Consejo, el Parlamento Europeo se ha pronunciado sobre la necesidad de reformar el sistema de recursos propios y propone recurrir a la «cláusula pasarela» general del artículo 48.7 del TUE que permitiría la aprobación de la Decisión por mayoría cualificada y con arreglo al procedimiento legislativo ordinario<sup>28</sup>.

Por último, debe tenerse en cuenta la naturaleza cuasiconstitucional de la DRP, que solo entra en vigor tras su aprobación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Al mismo tiempo, la ratificación por parte de todos los Estados, supone la asunción de un compromiso por el pasivo del endeudamiento y, a juicio de la Comisión, aporta la legitimidad democrática necesaria<sup>29</sup>. Aunque el proceso de ratificación ha sido generalmente largo (más de dos años), en vista de que su ratificación es condición necesaria para el desembolso de los fondos a los Estados miembros se comprometieron a ratificar la DRP «lo antes posible» en la reunión del Consejo Europeo de julio de 2020<sup>30</sup>.

El 31 de mayo de 2021, el procedimiento de ratificación culminó cuando los últimos cuatro estados miembros (Austria, Hungría, Países Bajos y Polonia) notificaron al Consejo su ratificación de la decisión<sup>31</sup>. Todos los Estados miembros habían ratificado la nueva decisión apenas cinco meses y medio después de su adopción por el Consejo. Su entrada en vigor se produjo el 1 de junio de 2021, el primer día del primer mes siguiente a la recepción de la última de las notificaciones.

Tras la aprobación de la DRP por parte de todos los Estados miembros, la Comisión Europea ha podido iniciar la emisión de deuda pública para financiar el Next Generation EU. Según las últimas estimaciones, la Comisión espera emitir 71.000 millones de euros en los mercados de capitales antes de final de año. El objetivo de financiación para el primer semestre de 2022 se publicará en diciembre de este año.

<sup>28</sup> Resolución de 15 de abril de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020. (2014/2005(INI)), *DOUE* n.º C443, de 22.12.2017, 15.

<sup>29</sup> Comisión Europea. *Preguntas... op. cit.*

<sup>30</sup> Consejo Europeo. *Conclusiones adoptadas en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)*. Bruselas: 21 de julio de 2020. n.º EUCO 10/20, 9. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf> (última consulta 22/05/21).

<sup>31</sup> Parlamento Europeo. *National ratification of the Own Resources Decision, Procedure completed on May 31 2021*. Bruselas: 31 de mayo de 2021. n.º PE 690.520, 3. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS\\_BRI\(2021\)690520\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS_BRI(2021)690520_EN.pdf) (última consulta 22/05/21).

### 1.3. El equilibrio del presupuesto en cuanto a ingresos y gastos en el marco de la DRP

La facultad de endeudamiento conferida a la Comisión en la DRP supone que el IRUE se financie con ingresos futuros, lo que plantea un problema desde el punto de vista del cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario contenido en el artículo 310 del TFUE que exige que «el presupuesto [esté] equilibrado en cuanto a ingresos y gastos»<sup>32</sup>.

En este sentido debe discernirse entre los préstamos consecutivos a empréstitos y los empréstitos para financiar gastos. En los primeros, el pasivo (la deuda) se compensa completamente con un activo (el derecho de crédito frente al Estado miembro) y, por lo tanto, su impacto es neutro desde el punto de vista presupuestario.

Sin embargo, es más problemático el supuesto en que la Unión contrae un empréstito en los mercados y destina los fondos a programas de gasto. En este sentido, desde la Comisión la interpretación ha sido que «el presupuesto de la UE no puede equilibrarse mediante la emisión de deuda pública»<sup>33</sup> y, por consiguiente, «colmar la brecha entre los ingresos y los gastos mediante la emisión de deuda pública es [...] imposible»<sup>34</sup>. Debe también tenerse en cuenta el artículo 17, apartado 2 del RF prohíbe «suscribir empréstitos en el marco del presupuesto. Ahora bien, dado que con arreglo al IRUE los 384.400 millones de euros «constituirán ingresos afectados externos» (artículo 3.1 del Instrumento), el equilibrio entre ingresos y gastos no se verá afectado, por no quedar consignados dentro del presupuesto. Esto ocurre porque las cantidades correspondientes a los ingresos afectados externos no se consignan en el presupuesto.

Sobre esta base, el Servicio Jurídico del Consejo concluye que el recurso a empréstitos para financiar programas de gasto mediante ingresos afectados externos no pone en peligro el principio de equilibrio presupuestario. Este planteamiento resulta coherente con la prohibición de contraer empréstitos del artículo 17 (arriba mencionado), pero plantea problemas con el principio de universalidad del presupuesto. Este principio establece que «los ingresos y los gastos se consignarán en el presupuesto por su importe íntegro, sin compensación o contracción entre sí»<sup>35</sup>. El principio se deduce del artículo 310.1 del

<sup>32</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DOUE* n.º C326, de 26 de octubre de 2012, 181.

<sup>33</sup> Parlamento Europeo. *Respuesta de la vicepresidenta Georgieva en nombre de la Comisión a la pregunta E-005201/2015*. Bruselas: 3 de junio de 2015 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW_ES.html) (última consulta 21/05/21).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Fernando Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea* (Pamplona: Thomson Civitas, 2009), 487-423.

TFUE y se define en el artículo 20 del RF al establecer que «los ingresos y los gastos se consignarán en el presupuesto, por su importe íntegro».

#### 1.4. Compatibilidad de la DRP con el principio de disciplina presupuestaria

Por otro lado, debe analizarse el principio de disciplina presupuestaria contenido en el artículo 310, apartado 4 del TFUE, que establece lo siguiente: «la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero plurianual». Los empréstitos serían coherentes con este principio si el endeudamiento se compensa con un crédito que permita a la UE cubrir el capital, los intereses y los gastos asociados. La introducción de un nuevo recurso propio, el aumento específico y temporal de los límites máximos, así como la indicación del importe máximo del endeudamiento en la DRP constituye un crédito frente a los Estados miembros que, una vez aprobado por los Parlamentos nacionales constituye un compromiso irrevocable, definitivo y ejecutable de pago.

#### 1.5. Dificultades encontradas en el proceso de ratificación de la DRP y su relación con una posible «mutualización de la deuda»

Se ha generado debate a cerca de si el artículo 9.4 de la DRP, al remitir al artículo 14.2 del Reglamento de Puesta a Disposición (RPD)<sup>36</sup> abriría el camino a la «mutualización de la deuda», es decir, la obligación de responder por la deuda asumida por otros Estados miembros.

Por un lado el artículo 9.4 de la DRP dispone que «cuando los créditos autorizados consignados en el presupuesto de la Unión no sean suficientes para que la Unión cumpla sus obligaciones con respecto a los empréstitos [...], los Estados miembros, como último recurso de la Comisión, pondrán a disposición de la misma los recursos necesarios a tal efecto». A priori, esta disposición resulta incompatible con el régimen de responsabilidad individual (no solidaria) asumida por los Estados miembros y con el respeto de su soberanía presupuestaria (razón por la que la DRP solo entra en vigor después de su ratificación por los Estados miembros).

Conforme al dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, se trata de un sistema de compensación de carácter provisional y «de último recurso»,

---

<sup>36</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo de 26 de mayo de 2014 sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería, *DOUE* n.º L168 de 7.06.2014, 39.

referido a situaciones excepcionales de impago de los empréstitos para gastos contraídos en el marco del NGEU.

No obstante, y aunque el proceso de ratificación ha resultado pacífico en la mayoría de los Estados, el temor a una posible mutualización de la deuda y la nueva interpretación del principio de equilibrio presupuestario ha despertado reticencias en los países más escépticos.

Aunque se ha fijado un calendario (artículo 3.4 del IRUE) para contraer empréstitos relativos a las ayudas no reembolsables (el 60% de los compromisos jurídicos no más tarde del 31 de diciembre de 2022), la Comisión no puede hacerlo hasta que culmine el proceso de ratificación en los Estados miembros, todavía pendiente en Austria, Hungría, Países Bajos, Polonia y Rumanía.

La cuestión de si la autorización conferida a la Comisión para contraer empréstitos supone una modificación de la distribución vertical de competencias, ha recibido conclusiones dispares, donde intervienen tanto argumentos jurídicos como políticos<sup>37</sup>.

El comité de Derecho Constitucional del parlamento concluyó el 5 de mayo de 2021 que la aprobación del NGEU supondría un cambio *de facto* en el equilibrio entre la Unión y los Estados miembros, que se pretende que sea temporal en sí mismo, pero que corre el riesgo de prolongarse a lo largo del tiempo. También se alude al hecho de que la propuesta supone cambios cuantitativos y cualitativos en el funcionamiento de la Unión y que los tratados no confieren, en sí mismos, un poder de endeudamiento<sup>38</sup>. Aunque el comunicado no sirvió para fijar la posición de Finlandia respecto a la aprobación de la DRP, al suponer una transferencia de soberanía, exigió que la propuesta tuviera que ser respaldada por al menos dos tercios de los votos emitidos en el Parlamento. Finalmente, fue ratificada el 18 de mayo de 2021.

El Parlamento nacional de Suecia también mostró su disconformidad con la DRP, entendiendo que se conceden facultades demasiado amplias a la Unión, a través del dictamen emitido en respuesta a la Propuesta modificada de Decisión del Consejo<sup>39</sup>. Sin embargo, el Parlamento finalmente aprobó la Decisión el 14 de abril de 2021.

---

<sup>37</sup> María-Luisa Sánchez Barrueco, «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación post-pandemia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 2 (2021): 5.

<sup>38</sup> AFCO Committee. *Dictamen del Comité PEVL 14pv/2021*. Helsinki: 10 de mayo de 2021. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL\\_14+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_14+2021.aspx) (última consulta 21/05/21).

<sup>39</sup> Sveriges Riksdag. *Reasoned opinion from the Riksdag*. Estocolmo: Agosto de 2020. [https://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npdocs/sweden/2020/com20200445/com20200445\\_riksdag\\_opinion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npdocs/sweden/2020/com20200445/com20200445_riksdag_opinion_en.pdf) (última consulta 21/05/21).

Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán rectificó su decisión de suspender la aprobación de la DRP el 21 de abril, y fue finalmente ratificada por el parlamento el 29 de abril. En su decisión, el Tribunal se abstiene de examinar el fondo del asunto (se reserva la facultad de analizar una actuación *ultra vires* de la Unión en el marco de ejecución del NGEU), pero allana el camino para la ratificación de la Decisión<sup>40</sup>.

En otros Estados miembros, como Hungría y Polonia, el debate se centró en el carácter *ultra vires* del régimen de condicionalidad impuesto por el Reglamento 2020/2092<sup>41</sup>, que permite suspender los compromisos jurídicos cuando se consideren vulnerados los principios del Estado de Derecho por un Estado miembro. Hungría y Polonia han sido objeto de procedimientos de infracción por violación del Estado de Derecho desde 2018<sup>42</sup> y, en su opinión, la condicionalidad supone un instrumento para sancionar a aquellos Estados que no seguían las políticas acordadas por Bruselas. Ahora bien, para evitar la oposición de estos países y el estancamiento del NGEU, se decidió limitar la condicionalidad a infracciones posteriores a la entrada en vigor del paquete de ayudas<sup>43</sup>. Finalmente, Hungría y Polonia ratificaron la DRP el 31 de mayo de 2021.

Es de esperar que el Tribunal de Justicia se pronuncie acerca de la legalidad del NGEU ante la eventual interposición de un recurso de anulación contra decisiones de ejecución por las que se acuerde la emisión de deuda<sup>44</sup>. Para parte de la doctrina, su reto será enmarcar su sentencia de manera que mantenga la confianza en la existencia de un control constitucional en la UE y, al mismo tiempo, asegure a los más escépticos europeos que los Tratados importan, incluso cuando limitan la acción de la UE<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Hanno Kube, «A Relieving Decision: The Interim Decision of the German Federal Constitutional Court in the Procedure against the 2020 Own Resources Decision», acceso el 27 de octubre de 2021, <https://verfassungsblog.de/a-relieving-decision/>

<sup>41</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, *DOUE* n.º L1, de 22.12.2020.

<sup>42</sup> Comisión Europea. *Estado de Derecho: la Comisión inicia un procedimiento de infracción para proteger la independencia del Tribunal Supremo de Polonia*. Bruselas: 2 de julio de 2018. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_4341](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_4341) (última consulta: 21/05/21).

<sup>43</sup> Cristina Bogzeanu. «Rule of Law in the Context of the Double Blocking of 2021-2027 Multiannual Financial Framework and Next Generation EU», en *Strategic Impact*, ed. por Florian Cîrciumaru (Bucharest: Council, 2020), 24-38.

<sup>44</sup> El lector debe recordar que no es posible, en este momento, la interposición de un recurso de anulación contra la normativa base (DRP y Reglamentos) por haber transcurrido el plazo de interposición de dos meses (artículo 263 del TJUE).

<sup>45</sup> Päivi Leino-Sandberg, «Between European Commitment and ‘Taking the Law Seriously’: The EU Own Resources Decision in Finland», acceso el 27 de octubre de

Podría ocurrir que un Estado miembro (como demandante privilegiado) presentara un recurso de anulación alegando la incompetencia de la Unión para autorizar el endeudamiento. Aunque la regla general es la nulidad del acto impugnado, «el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos» (artículo 264.2 del TFUE). Sobre esta base, el Tribunal ha mantenido sistemáticamente los efectos legales de un Reglamento adoptado sobre una base jurídica incorrecta, en aras de la seguridad jurídica, señalando que la anulación «no afecta a la validez de los pagos efectuados ni a la de los compromisos adquiridos [...] antes del pronunciamiento de la presente sentencia»<sup>46</sup>, manteniendo los efectos hasta la entrada en vigor de un nuevo Reglamento.

## 2. Del Reglamento por el que se establece un Instrumento de Recuperación

### 2.1. Atribución de competencias y base jurídica

La base jurídica del IRUE se incardina en el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo «TFUE») que permite la recepción de los fondos tomados en préstamo y los destina a determinadas partidas de gasto. Este artículo está situado en el Capítulo I «Política económica», del Título VIII «Política económica y monetaria», en la Tercera Parte del TFUE «Políticas y acciones internas de la unión».

El Título VIII del TFUE, referido a la «Política económica y monetaria» forma parte de las competencias especiales de la Unión. Se trata de competencias que el Tratado no ha querido subsumir en ninguna de las tres categorías (a saber, competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo, coordinación y complemento). Por su trascendencia política, no figura junto a los renglones de las competencias compartidas, entre las que tampoco encaja plenamente, aunque se pueda clasificar entre ellas<sup>47</sup>. Los instrumentos utilizados por la Unión para coordinar la política económica de los Estados miembros serán «orientaciones generales» (artículo 121.2 TFUE) y la supervisión multilateral (artículo 121.3 TFUE).

Aunque generalmente suele precisarse el apartado y artículo concreto en que se fundamenta la base jurídica, llama la atención que el IRUE no especifique si la base jurídica es el apartado 1 o el apartado 2 del artículo, precisamente

2021, <https://verfassungsblog.de/between-european-commitment-and-taking-the-law-seriously/>

<sup>46</sup> STJUE (Sala Cuarta), 3 de septiembre de 2009, asunto C-166/07, paras. 70-75. ECLI:EU:C:2009:499. En el mismo sentido: STJUE (Sala Tercera), 6 de noviembre de 2008, asunto C-155/07, paras. 86-89. ECLI:EU:C:2008:605.

<sup>47</sup> Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Tecnos, 2016), 79.

por tratarse de apartados que contienen habilitaciones esencialmente distintas. Por un lado, la posibilidad de tomar medidas adecuadas a la situación económica con un espíritu de solidaridad, aunque sin especificar la forma (apartado 1) y, por otro, la posibilidad de prestar ayuda financiera a los Estados ante crisis asimétricas (apartado 2). El Servicio Jurídico del Consejo considera que el instrumento «no concede ayuda financiera a los Estados miembros» y, por tanto, se basa en el apartado 1 y no en el apartado 2<sup>48</sup>.

Habida cuenta de la vaguedad en su formulación, el Consejo disfruta de un amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre el contenido de las medidas, pero, en todo caso, deben ir referidas a una situación de urgencia o excepcionalidad, temporal y de carácter económico.

No parece plantear problemas el carácter excepcional de las medidas, limitado a afrontar las consecuencias de la pandemia del Covid-19 y tampoco su carácter económico, que moviliza recursos para financiar una serie de programas de la Unión. Sin embargo, plantea más problemas que pueda calificarse como un instrumento temporal cuando ha sido definido por parte de la academia como «el momento hamiltoniano de la UE» o «un avance fundamental en la integración europea»<sup>49</sup>. En la práctica, el endeudamiento durará hasta 2058 y se transformará en una institución permanente que es conveniente desplegar cada vez que una crisis golpee a la Unión, sin olvidar que, cuando llegue el vencimiento de los préstamos, resultará más fácil refinanciar el Instrumento con nueva deuda que con un incremento de impuestos<sup>50</sup>. El problema que presenta una institución permanente de estas características es que exigiría una reforma de los Tratados<sup>51</sup>.

## 2.2. Equilibrio institucional

Entre las dos bases jurídicas analizadas, el artículo 352 del TFUE contempla un procedimiento más estricto. En su redacción actual, el precepto exige unanimidad en el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo. Por su parte, el artículo 122 únicamente dispone que «el Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada», no

<sup>48</sup> Consejo De La Unión Europea. Dictamen... *op. cit.*, 48.

<sup>49</sup> Daniel Gros, «Europe and the Covid-19 crisis: The challenges ahead», *CEPS Policy Insights*, n.º 20 (2020): 9.

<sup>50</sup> Benjamin Rutledge, «The Next Generation EU: an Indebted Generation?», 4. <https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2020/12/The-Next-Generation-EU-%E2%80%95-an-Indebted-Generation-IPPS.pdf> (última consulta 21/05/21).

<sup>51</sup> Pablo José Castillo Ortiz, «The Political De-determination of Legal Rules and the Contested Meaning of the ‘No Bailout’ Clause», *Social & Legal Studies*, Vol. XXVI, n.º 2 (2017): 264.

siendo siquiera necesaria la consulta al órgano parlamentario. En cuanto a la mayoría requerida, resulta de aplicación el artículo 16.3 del TUE cuando establece que «el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa».

Por lo tanto, es evidente que la base jurídica del artículo 352 TFUE no resulta tan atractiva desde un punto de vista político como el artículo 122 del TFUE, que no solo exige unanimidad sino que la necesaria aprobación del Parlamento Europeo en el procedimiento lo vuelve más complicado<sup>52</sup>. Una vez más, el dilema entre eficacia y legitimidad vuelve a surgir: la inclusión del Parlamento Europeo ralentiza el procedimiento, pero lo reviste de mayor legitimidad democrática<sup>53</sup>.

Ahora bien, independientemente de la voluntad política existente para incluir al Parlamento Europeo, debe tenerse en cuenta que, según el TJUE, la base jurídica no tiene carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones de la Unión.

### 2.3. Compatibilidad del IRUE con el principio de «no corresponsabilidad financiera»

El artículo 125 del TFUE contiene un principio de «no corresponsabilidad financiera» y establece que «la Unión no asumirá ni responderá de los compromisos [...] de los Estados miembros». Se plantea, por tanto, un problema interpretativo entre el espíritu de solidaridad que proclama el artículo 122 del TFUE y el principio de responsabilidad individual contenido en el artículo 125 TFUE. Ahora bien, debe rechazarse la idea de que el artículo 122 del TFUE pueda actuar como excepción a la cláusula de «no corresponsabilidad financiera»<sup>54</sup>.

En el mismo sentido, en el asunto Pringle, el TJUE concluyó que el artículo 125 del TFUE no prohíbe a la Unión y a los Estados miembros la concesión de toda asistencia financiera a otro Estado miembro<sup>55</sup>. Según la interpretación del Tribunal, «el artículo 125 TFUE trata de asegurar que los Estados miembros observan una política presupuestaria sana» y les incita a mantener una disciplina presupuestaria.

<sup>52</sup> Luis Garicano, «Towards a European Reconstruction Fund», en *Europe in the time of Covid-19*, ed. por Agnes Bénassy-Quéré y Beatrice Weder di Mauro (Londres: CEPR Press, 2020), 212.

<sup>53</sup> Comisión Europea. *Democracy vs technocracy: national parliaments and fiscal agencies in EMU governance*. Bruselas: 10 de noviembre de 2020, 66. <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/D10.2.pdf> (última consulta 21/05/21).

<sup>54</sup> Castillo Ortiz, «The Political...», *op.cit.*, 264.

<sup>55</sup> STJUE (Pleno), 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12, paras. 130 y 131. ECLI:EU:C:2012:756.

La dicotomía entre la responsabilidad individual de cada Estado miembro y el espíritu de solidaridad puede resolverse mediante la introducción de un régimen de condicionalidad<sup>56</sup>. A la vista de lo anterior, el Servicio Jurídico del Consejo concluye que la propuesta de DRP y la estructura de financiación propuesta resulta coherente con el artículo 125 del TFUE.

### 3. *Del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*

#### 3.1. Atribución de competencias y base jurídica

Dentro de los múltiples pilares del NGEU y como pieza fundamental del mismo, se ha aprobado MRR sobre la base del artículo 175 del TFUE para permitir a los Estados miembros coordinar sus políticas económicas y alcanzar así los objetivos de cohesión económica, social y territorial del artículo 174 del TFUE. El mencionado artículo 175 TFUE se ubica dentro del Título XVIII «Cohesión económica, social y territorial», incluido en la Tercera Parte del TFUE «Políticas y acciones internas de la unión».

El artículo 4.1 del TUE define, por exclusión, la competencia compartida como aquella que no sea exclusiva o que no sea de apoyo, coordinación o complemento. Acto seguido, el apartado 2 realiza un listado de competencias principales o destacadas, en las que se encuentra la «la cohesión económica, social y territorial». Sin embargo, el artículo 5 dice que «los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión», por lo que se puede hablar de un *tertium genus* o categoría intermedia entre las competencias compartidas y las de coordinación<sup>57</sup>.

#### 3.2. Equilibrio institucional y aplicación del Mecanismo de Alerta Temprana

Vista la propuesta de la Comisión, previa transmisión de la propuesta a los Parlamentos nacionales, visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento 2021/241 por el que se establece el MRR, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario.

En términos de equilibrio institucional y presión política, para reforzar el control parlamentario sobre las instituciones de la Unión, el Tratado de Lisboa introdujo el derecho de los Parlamentos nacionales a oponerse a las

<sup>56</sup> Heber, «European Legal Limits for the Recovery Fund», 19.

<sup>57</sup> Díez Moreno, *Manual...*, *op. cit.*, 486.

propuestas políticas de la UE cuando incumple el principio de subsidiariedad, a través del Mecanismo de Alerta Temprana (MAT).

En virtud de este principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, «la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, [...] sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (artículo 5.3 del TUE). De conformidad con el artículo 2.2 del TFUE, tanto la Unión Europea como los Estados miembros están legitimados para adoptar actos jurídicamente vinculantes en el ámbito de las competencias compartidas. Sin embargo, los Estados miembros solo podrán ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya propia (principio de *preemption* o efecto desplazamiento) o haya dejado explícitamente de ejercerla (renacionalización de competencias). En este sentido, el principio de subsidiariedad tiene como finalidad contrarrestar el efecto expansivo en las competencias compartidas y restringir las facultades de la Unión para ejercer competencias no exclusivas<sup>58</sup>.

Cuando la Unión y los Estados miembros comparten las competencias, el principio establece una presunción en favor de que sean los Estados miembros quienes actúen. «La Unión solo debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados adecuadamente por los Estados miembros o si, debido a las dimensiones o efectos de la medida en cuestión, dichos objetivos pueden ser alcanzados mejor por la Unión»<sup>59</sup>. Es por ello que la Unión, en sus propuestas normativas, deberá argumentar la necesidad de legislar a escala supranacional justificando que tiene una mayor eficacia y que se trata de un problema supranacional.

El principio de subsidiariedad está pensado para actuar en el campo de las competencias no exclusivas, es decir, en las compartidas y en las de coordinación, fomento y apoyo y así lo dice expresamente el artículo 5.3 del TUE (confirmando lo establecido por el Tratado de Maastricht desde 1992)<sup>60</sup>. De esta forma se permite que los Parlamentos nacionales puedan manifestar su posición política contraria a que la Unión adopte un acto legislativo, en un plazo de ocho semanas desde que se hubiera notificado el proyecto de acto legislativo y mediante dictamen motivado.

<sup>58</sup> Montserrat Auzmendi Del Solar. «El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida». *Revista Aranzadi*, n.º 5/2010 (2010): 21.

<sup>59</sup> Comisión Europea. *Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad*. Bruselas: 8 de octubre de 2010, 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0547&from=es> (última consulta 21/05/21).

<sup>60</sup> Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Nogueras, *Instituciones... op. cit.*, 82.

Conforme al artículo 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, si un tercio de los Parlamentos nacionales emite un dictamen desfavorable el proyecto legislativo deberá volverse a estudiar («Tarjeta amarilla»). El proyecto podrá mantenerse, modificarse o retirarse. Por el contrario, si el número de Estados que emiten un dictamen negativo representa la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la Comisión deberá justificar especialmente los motivos que la inducen a seguir adelante con la propuesta («Tarjeta naranja»).

En este sentido, resulta interesante mencionar los argumentos ofrecidos por la Comisión sobre el respeto de la subsidiariedad en su propuesta de 28 de mayo de 2020<sup>61</sup>. La financiación con cargo al presupuesto europeo se concentra en actividades cuyos objetivos no pueden ser alcanzados adecuadamente por los Estados miembros por separado («*necessity test*») y en que la intervención de la Unión puede aportar un valor añadido en comparación a la actuación solitaria de los Estados.

Asimismo, añade la Comisión que el apoyo financiero se proporciona en respuesta a una solicitud voluntaria del Estado miembro. En consecuencia, cada Estado miembro decide si es o no necesario actuar a escala de la Unión, a la luz de las posibilidades disponibles a nivel nacional, regional o local. Se añade que las medidas relacionadas con la recuperación económica y la resiliencia es una cuestión de interés común para toda la Unión. Es necesario actuar a nivel de la Unión para apoyar financieramente a los Estados miembros en lo que respecta al diseño e implantación de inversiones y reformas estructurales que permitan lograr una recuperación rápida y sólida, objetivo que no puede ser alcanzado en grado suficiente por los Estados miembros actuando por sí solos.

La Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales ha considerado en el Informe 5/2020 de 30 de junio de 2020<sup>62</sup> que el Mecanismo es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5.3 del TUE. Según la Comisión, «hoy las economías están interconectadas, son dependientes las unas de las otras, y por tanto carece de realismo pensar que esta tarea, la de reconstruir los países por separado, sea posible ser alcanzado sin coordinación y una clara acción de dimensión conjunta europea». En el

<sup>61</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, COM (2020) 408 final, de 28 de mayo de 2020.

<sup>62</sup> Cortes Generales. *Informe 5/2020 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 30 de junio de 2020, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, COM (2020) 408 final*. Madrid: 30 de junio de 2020, 2. <https://www.congreso.es/cem/cmueinframitixivleg> (última consulta 21/05/21).

resto de la UE, solo Portugal<sup>63</sup> y la República Checa han emitido dictámenes en el mismo sentido, reputando conforme el MRR con el principio de subsidiariedad. El resto de Parlamentos no han emitido dictamen, muestra del poco involucramiento de algunos parlamentos nacionales con el MAT o prueba de que el MRR es acorde con el principio de subsidiariedad.

Ahora bien, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina, el citado mecanismo no ha cumplido con el objetivo de acercar la UE a sus ciudadanos y hacer que la Comisión sea responsable verticalmente ante los Parlamentos nacionales<sup>64</sup>. El breve plazo de tiempo (8 semanas) que tienen los Parlamentos para elaborar el dictamen, que la intervención se limite exclusivamente al principio de subsidiariedad y no al principio de proporcionalidad y que la actuación del Parlamento se reduzca a la fase inicial del procedimiento ha restado efectividad al MAT. En palabras de la doctrina, «la Alerta Temprana nada aporta para un control parlamentario nacional de la acción política en la Unión»<sup>65</sup>.

#### IV. GOBERNANZA ECONÓMICA DEL MRR

##### 1. *Marco general de gobernanza económica de la Unión Europea en torno al Semestre Europeo*

Los países de la Unión Económica y Monetaria (UEM) comparten una moneda única (el Euro), una misma política monetaria (dirigida por el Banco Central Europeo) y un mercado interior único sin fronteras (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas), aunque cada uno conserva la soberanía sobre su política fiscal. Reflejo de ello es que la interdependencia entre los mismos es cada vez mayor y en el actual mundo globalizado es difícil que los Estados puedan actuar de forma totalmente independiente y autónoma en el seno de la Unión. La crisis económica y financiera del 2008 reveló la fuerte interdependencia existente entre las economías de la Unión y puso de manifiesto la necesidad de contar con un ámbito de gobernanza

<sup>63</sup> Asamblea de la República de Portugal. *Informe de la Comisión de Asuntos Europeos*. Lisboa: 14 de julio de 2020, 4. [https://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npd/docs/portugal/2020/com20200445/com20200445\\_assembleia\\_opinion\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npd/docs/portugal/2020/com20200445/com20200445_assembleia_opinion_pt.pdf) (última consulta 21/05/21).

<sup>64</sup> Karolina Boronska-Hryniewiecka, «From legislative controllers to policy proponents: the evolving role of national parliaments in EU multi-level governance», en *Democratic Legitimacy in the European Union and global governance*, ed. por Beatriz Pérez de las Heras (Bilbao: Palgrave Macmillan, 2017), 65-86.

<sup>65</sup> Elviro Aranda Álvarez. «La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española». *Revista de Derecho comunitario europeo*, n.º 44 (2013): 141.

económica más eficaz. Una gobernanza económica implicaba un nuevo método de trabajo sincronizado, en definitiva, una coordinación y supervisión más estrecha de las políticas económicas nacionales, articulada en torno al Semestre Europeo.

En esencia, el Semestre Europeo implica una revisión sistemática de los planes presupuestarios y las perspectivas económicas de la Unión Europea en primavera, antes de su adopción formal en otoño. De esta forma, los Estados miembros coordinan sus decisiones presupuestarias para evitar, prevenir o, en la medida de lo posible, hacer frente a las externalidades negativas inherentes a tener una política monetaria común y diferentes políticas fiscales.

El Semestre Europeo comienza a finales de otoño con la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible presentada por la Comisión. En ella se definen las prioridades de la Unión para el año siguiente a fin de impulsar el crecimiento y el empleo. La Comisión propone recomendaciones específicas para la zona del euro, que son debatidas por el Consejo y aprobadas por el Consejo Europeo en primavera.

En abril, los Estados miembros presentan sus Programas de Estabilidad o Convergencia delineando su estrategia presupuestaria y los Programas Nacionales de Reforma definiendo las principales inversiones estructurales. En mayo, la Comisión evalúa los programas y propone un borrador de recomendaciones específicas por país (REP), el Consejo de la Unión las adopta en el mes de julio y son refrendadas por el Consejo Europeo.

De julio a diciembre, tiene lugar el Semestre Nacional, los Estados miembros tienen en cuenta las recomendaciones al elaborar los presupuestos nacionales para el año siguiente, que deben presentar a la Comisión y al Eurogrupo antes del 15 de octubre (artículo 6 del Reglamento 473/2013<sup>66</sup>). A continuación, la Comisión examina los planes presupuestarios presentados por los Estados y puede requerir al Estado a que revise el proyecto si constata un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (artículo 7.2 del Reglamento 473/2013). Por último, los Estados miembros adoptan sus presupuestos nacionales a finales de año.

De esta forma, la Comisión suplanta el papel de los Parlamentos nacionales, pues es la encargada de revisar el Presupuesto nacional en primer lugar. Este procedimiento debilita al parlamento nacional frente a su propio ejecutivo, ya que este presenta unos presupuestos que cuentan con el plácet de la

---

<sup>66</sup> Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, *DOUE* n.º L140, de 27.5.2013, 18.

Unión, por lo que hay menos motivos para cuestionar el presupuesto<sup>67</sup>. A ello hay que añadir la limitación de temporal que se impone al Parlamento nacional, que en el plazo de un mes (diciembre) debe evaluar y adoptar cualquier ley presupuestaria tras el dictamen de la Comisión Europea.

En realidad, el Semestre Europeo es un proceso que nunca se cristaliza en un acuerdo definitivo, sino que actúa más bien como una sucesión de decisiones abiertas<sup>68</sup>. Aunque el Semestre no implica ninguna transferencia de soberanía desde los Estados miembros a la Unión Europea, ha dado a las instituciones de la Unión un papel más visible en la supervisión, escrutinio y orientación de las políticas económicas, fiscales y sociales nacionales, especialmente en la zona Euro<sup>69</sup>.

La base jurídica de la coordinación económica se encuentra en los artículos 2, 5, 119 y 121 del TFUE, disponiendo este último que «los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo». La Unión Europea tiene reconocida competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros «sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos» (artículo 2.5 TFUE). La conclusión relevante, tal y como ha establecido el TJUE, es que en el ámbito de política económica, la función de la Unión queda circunscrita «a la adopción de medidas de coordinación»<sup>70</sup>, de forma que la adopción de la política económica queda en manos de los Estados miembros.

## 2. Procedimiento de aprobación de los PRR en el marco del Semestre Europeo y el desembolso de las contribuciones financieras

El Plan Europeo de Recuperación NGEU contempla un proceso de tres fases para poner los fondos en manos de los Estados miembros: 1) la aprobación de los PRR; 2) la aprobación del cumplimiento de los objetivos marcados en los planes y 3) la aprobación de los pagos. Se ha previsto un complejo sistema de gobernanza económica, haciendo depender el mecanismo de una doble evaluación positiva en cada una de sus fases, una supranacional (de la Comisión Europea) y otra intergubernamental (de los socios europeos). Si

<sup>67</sup> Damian Chalmers, «The European Redistributive State and a European Law of Struggle», *European Law Journal*, Vol. XVIII, n.º 5 (2012): 687.

<sup>68</sup> Mark Dawson, «The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance», *Journal of Common Market Studies*, n.º 3 (2015): 987.

<sup>69</sup> Amy Verdun y Jonathan Zeitlin «Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice», *Journal of European Public Policy*, Vol. XXV, n.º 2 (2017): 138.

<sup>70</sup> STJUE (Pleno), 27 de noviembre de 2012... *op. cit.*, para. 64.

bien es la Comisión Europea la encargada de evaluar los PRR y autorizar los pagos a los Estados beneficiarios, su actuación se ve contra verificada por un triple control intergubernamental: el Consejo, responsable de aprobar los PRR (fase 1); el Comité Económico y Financiero, responsable de evaluar el cumplimiento de los objetivos (fase 2) y los comités de comitología para la aprobación y ejecución de los pagos ligados al mecanismo (fase 3).

Para supervisar correctamente la ejecución de los planes, el Capítulo VII (artículos 28 y s..) del Reglamento 2021/241 establece un sistema de seguimiento y evaluación de los objetivos, que será objeto de estudio.

En este contexto, el 19 de octubre de 2021, la Comisión presentó una Comunicación para reactivar el debate público sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la Unión<sup>71</sup>, siguiendo el compromiso adoptado por Ursula von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de 2021. El objetivo perseguido con este debate es reflexionar sobre la forma de hacer la gobernanza económica más eficaz y lograr para 2023 un consenso sobre cuál debe ser el camino a seguir. La Comisión reactiva ahora el debate público sobre el marco de la gobernanza económica, después de que suspendiera la Comunicación presentada en febrero de 2020 por la necesidad de concentrarse en hacer frente a los retos de la crisis provocada por la Covid-19<sup>72</sup>. En la actualidad, el debate deberá girar en torno a los nuevos retos que ha puesto de relieve la pandemia, y en particular, la gobernanza del MRR.

Conforme a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de la Comisión para el año 2021, «el Semestre Europeo y el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia están intrínsecamente vinculados»<sup>73</sup> de forma que los programas e inversiones sugeridos por los Estados miembros deben ser consistentes con las prioridades identificadas en las recomendaciones específicas por país y la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de la Comisión (artículo 17.3 del Reglamento 2021/241). Asimismo, teniendo en cuenta que los plazos del Semestre Europeo y del MRR se solaparán, es necesario adaptar el Semestre Europeo a la puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación. A tal efecto, y con el fin de simplificar el contenido y el número de

---

<sup>71</sup> Comisión Europea. *Preguntas y respuestas: la Comisión reactiva la revisión de la gobernanza económica de la UE*. Bruselas: 19 de octubre de 2021, 4. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_21\\_5322](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_5322) (última consulta 6/11/21).

<sup>72</sup> Según ha publicado la Comisión Europea en su página web se espera «un debate inclusivo con el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo, los bancos centrales nacionales, los Gobiernos y parlamentos nacionales y con partes interesadas muy diversas».

<sup>73</sup> Comisión Europea. *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*. Bruselas: 17 de septiembre de 2020. n.º COM (2020) 575 final, 14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575> (última consulta 21/05/21).

documentos exigidos, la Comisión invita a los Estados miembros a presentar el Programa Nacional de Reformas y su Plan de Recuperación y Resiliencia en un único documento integrado.

A continuación, en el plazo de dos meses desde la presentación oficial, la Comisión evaluará los PRR en documentos analíticos que sustituirán a las recomendaciones específicas por país actuales teniendo en cuenta su pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia (artículo 19.1 del Reglamento 2021/241). Los planes nacionales deberán ser aprobados por el Consejo mediante un acto de ejecución en las cuatro semanas siguientes a la adopción de la propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada y mediante un acto de ejecución (artículo 20.1 y 20.7). Se contempla así un doble filtro para la aprobación de los planes nacionales, pudiendo el Consejo bloquear una evaluación positiva de los planes nacionales por la Comisión europea. El Consejo será el árbitro encargado de aprobar (mediante mayoría cualificada) los planes y, en consecuencia, el pago del anticipo. El papel del Consejo corre el peligro de politizar las decisiones y crear tensiones entre los Estados<sup>74</sup>. Asimismo, a diferencia de los planes nacionales de estabilidad y convergencia en el marco del Semestre Europeo, la intervención del Consejo no se limita a emitir una recomendación, sino que decide sobre la aprobación del PRR.

Los Estados debían presentar sus planes nacionales a más tardar el 30 de abril de 2021 (artículo 18.3), teniendo en cuenta las circunstancias específicas y las prioridades políticas del país. Sobre la base de estos planes, la Comisión mantuvo conversaciones con los Estados miembros que permitió una mejor comprensión mutua de los retos y prioridades tanto a nivel nacional como a nivel de la UE. La revisión del marco de gobernanza económica antes referida, debería considerar la mejor forma de garantizar la responsabilidad nacional, la confianza mutua, así como la interacción entre las dimensiones económica y presupuestaria. A 6 de noviembre de 2021, los PRR se han aprobado en 22 Estados miembros.

Una vez recibida la aprobación del Consejo, el pago de las contribuciones financieras vinculadas al MRR se hace depender del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos que figuren en los PRR de los Estados miembros. Por este motivo, la Comisión deberá solicitar el dictamen del Comité Económico y Financiero<sup>75</sup> (artículo 24.4 del Reglamento 2021/241), que

---

<sup>74</sup> Alfredo De Feo y Tomás Ruiz de la Ossa, «El Desafío Del Programa Next Generation EU», 85. [http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2020p/nextgenerationeu\\_2020.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2020p/nextgenerationeu_2020.pdf) (última consulta 09/11/21).

<sup>75</sup> El Comité Económico y Financiero es un órgano consultivo, destinado a promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en lo relativo al funcionamiento del mercado interior. Para información sobre sus funciones y composición, véase el artículo 134 del TFUE.

deberá emitirse en el plazo de cuatro semanas desde la recepción de la evaluación preliminar de la Comisión. Los miembros de este Comité (altos funcionarios de las administraciones nacionales y los bancos centrales, el Banco Central Europeo y la Comisión) se esforzarán por alcanzar un consenso. Teniendo en cuenta que el Estatuto estipula que las decisiones se adoptarán por mayoría de los miembros (artículo 5 de la Decisión del Consejo 2012/245/EU), la expresa apelación al consenso puede interpretarse como la voluntad política de garantizar una decisión mayoritaria lo más amplia posible sobre el cumplimiento de los objetivos consignados en los planes y evitar la oposición expresa por parte de uno o más Estados miembros<sup>76</sup>. En el caso excepcional de que uno o varios Estados consideren que existen «desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes», pueden solicitar al Presidente del Consejo Europeo para que remita esta cuestión a la próxima cumbre europea. La posibilidad de que un Estado pudiera bloquear los pagos ha sido rechazada, admitiendo en su lugar el denominado «freno de emergencia», que está inspirado en el sistema de la «*sonnette d'alarme*» belga. En este caso, la Comisión suspende el desembolso de las contribuciones financieras hasta que el Consejo Europeo haya debatido exhaustivamente el asunto<sup>77</sup>. A su vez, los Estados miembros deberán informar sin demora al Consejo, y este, a su vez, deberá informar al Parlamento Europeo. Este proceso no debe extenderse, como regla general, más de tres meses desde que la Comisión solicite su dictamen al Comité Económico y Financiero.

En tercer lugar, una vez el Comité Económico y Financiero haya dado el visto bueno a la Comisión Europea sobre el correcto cumplimiento de los objetivos consignados en los planes nacionales, falta la aprobación de las solicitudes de pago. Dicha decisión se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen previsto en el Reglamento (UE) n.º 182/2011. Ello supone la activación del mecanismo de comitología. La comitología es un instrumento de control intergubernamental de las competencias delegadas a la Comisión Europea por el Consejo, compuesto por comités muy especializados, que operan de acuerdo a tres procedimientos (consultivo, de examen y de reglamentación con control). En el caso del MRR, la selección del procedimiento de examen viene determinada por la voluntad política de replicar el mismo control intergubernamental ejercido en la fase 1, relativa a la aprobación de los planes nacionales. Ahora bien, la exigencia de mayoría cualificada en los comités de comitología presenta algunas particularidades: se trata

---

<sup>76</sup> Ana Mar Fernández Pasarín, «La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional», *Tocqueville Papers*, n.º 1 (2020): 4.

<sup>77</sup> Chiodi, «Next Generation...», *op. cit.*, 102.

de comités integrados en la Comisión y, por tanto, sometidos a su liderazgo. Ello justifica que en la práctica totalidad de los casos (97%)<sup>78</sup>, las deliberaciones finalizan con un resultado favorable para la Comisión, lo que parece apoyar la idea de una cierta desnaturalización de la comitología en la práctica.

Ahora bien, de la integración de los Planes de Recuperación y Resiliencia en el Semestre Europeo se derivan varios aspectos importantes. El planteamiento original del Semestre Europeo se basa en la premisa de la soberanía presupuestaria nacional. A pesar de la voluntad de los Estados miembros para coordinar sus políticas económicas, el Tratado no introduce formalmente ningún cambio en la soberanía nacional de los Estados miembros. Sin embargo, tanto el IRUE como el MRR forman parte de competencias compartidas con la Unión Europea, que queda autorizada a ayudar financieramente a los Estados miembros por las excepcionales circunstancias provocadas por la Covid-19. Quiere ello decir que la intervención de las instituciones europeas es completamente diferente, se trata ahora de evaluar los PRR nacionales para autorizar las transferencias en favor de los Estados.

Como se ha visto, el MRR otorga a la Comisión Europea un mayor protagonismo y mayor influencia sobre las decisiones de política económica de los Estados miembros que reciban contribuciones financieras de la UE. La Comisión es la responsable de financiar, gestionar y supervisar el nuevo Mecanismo, reforzando las ya de por sí amplias competencias de la Comisión en el ámbito de la gobernanza económica. Una vez más se hace uso del carácter neutro, técnico e independiente de la Comisión para justificar la injerencia en ámbitos políticos sensibles, con las consiguientes preocupaciones para la legitimidad y base democrática de la institución<sup>79</sup>. Al mismo tiempo, este instrumento temporal podría ser el catalizador hacia una reforma jurídica de equilibrio institucional en la Unión Europea, una reforma de los tratados que pueda aportar claridad sobre las idiosincrasias que caracterizan el actual perfil institucional de la Comisión<sup>80</sup>.

Asimismo, la necesidad de financiación de los Estados, combinada con la cantidad de dinero sin precedentes en juego, podría actuar como un incentivo para que los Estados miembros cumplan las recomendaciones por país emitidas por la Comisión. No debe olvidarse que la elaboración de esas recomendaciones

<sup>78</sup> Ana Mar Fernández Pasarín, Renaud Dehousse y Joan Pere Plaza, «Comitology: the strength of dissent», *Journal of European integration*, Vol. XLIII, n.º 3 (2020): 323.

<sup>79</sup> Francesco Costamagna, «Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?», acceso el 9 de noviembre de 2021, <https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/>

<sup>80</sup> Maria Patrin, «The European Commission Between Institutional Unity and Functional Diversification: The Case of Economic Governance», *European Papers-A Journal on Law and Integration*, Vol. VI, n.º 1 (2021): 281.

es un proceso con un componente marcadamente político y susceptible de ser sometido a fuerzas políticas exógenas<sup>81</sup>. Por lo tanto, preocupa que la presión política pueda comprometer la independencia de la Comisión en la aprobación de los planes nacionales<sup>82</sup> y hasta qué punto la Comisión Europea podrá decir a Estados miembros considerados «fuertes» las políticas que deben adoptar.

Ahora bien, tal y como se infiere del artículo 28 del Reglamento 2021/241, es cierto que se derivan importantes sinergias de la incorporación del MRR en el Semestre Europeo que permitirá optimar los mecanismos de coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos. En primer lugar, permitirá señalar e identificar las áreas prioritarias de actuación en los planes de recuperación y resiliencia, permitiendo identificar reformas y proyectos con el máximo potencial de crecimiento a largo plazo. Al mismo tiempo, el MRR permitirá incrementar la apropiación nacional de los planes nacionales al permitir a los Estados miembros establecer sus propios hitos y objetivos pertinentes que, tras ser aprobados, proporcionarán el *benchmark* necesario para su posterior evaluación. De esta forma, se puede incrementar el nivel de compromiso asumido por los Estados miembros en el seguimiento de las reformas e inversiones proyectadas al reducir la impresión de que los objetivos se imponen desde fuera (como ocurre con los presupuestos nacionales)<sup>83</sup>.

### 3. Control de la ejecución del Mecanismo

El Reglamento encomienda a la Comisión el control de la ejecución del Mecanismo, centrado en los resultados obtenidos y en el respeto de los hitos acordados en los PRR, y no tanto en el cumplimiento formal de los objetivos.

La Comisión supervisará la aplicación de los PRR cada dos años. Tal y como se ha analizado, la Comisión comprobará el cumplimiento de los hitos y objetivos con el fin de aprobar las solicitudes de pago. Al mismo tiempo, informará con carácter anual al Consejo y al Parlamento sobre si los planes nacionales están cumpliendo sus objetivos, con el fin de permitir ajustes y autorizar el desembolso de contribuciones financieras (artículo 31.1 y 31.2).

<sup>81</sup> Reinout Van Der Veer y Markus Haverland, «Bread and butter or bread and circus? Politicization and the European Commission in the European Semester», *European Union Politics*, Vol. IXX, n.º 3 (2018): 539.

<sup>82</sup> Parlamento Europeo. *What role for the European semester in the recovery plan?*. Bruselas: 6 de octubre de 2020. n.º PE 651.368, 19. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_IDA\(2020\)651368](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)651368) (última consulta 21/05/21).

<sup>83</sup> Parlamento Europeo. *What role for the European semester in the recovery plan?*. Bruselas: 9 de noviembre de 2020. n.º PE 651.377, 21. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL\\_IDA%282020%29651377](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_IDA%282020%29651377) (última consulta 21/05/21).

A tal efecto, el artículo 30, apartado 2 del Reglamento 2021/241 autoriza a la Comisión a establecer un cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia que constituirá el sistema de información sobre el rendimiento del Mecanismo y mostrará los avances en la aplicación de los planes nacionales en la práctica. Para cumplir con este mandato, se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados (artículo 33.1). Estos poderes tienen varias finalidades referidas al proceso de seguimiento, como establecer los indicadores comunes para informar de los avances realizados, y para el seguimiento y evaluación del Mecanismo (artículo 29, apartado 4, letra a). El cuadro de indicadores estará operativo a más tardar en diciembre de 2021, estará disponible en línea de forma pública y será actualizado por la Comisión dos veces al año (artículo 30.4), después de la presentación de informes semestrales por parte de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo (artículo 27).

Recientemente, por medio del Reglamento delegado de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 se han establecido los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

Conforme al artículo 2 del Reglamento delegado, los Estados presentarán sus informes sobre los avances logrados en la consecución de los planes de recuperación y resiliencia a más tardar el 30 de abril y el 15 de octubre. A tenor del artículo 3, la Comisión presentará los informes para la actualizar los indicadores a más tardar el 28 de febrero y el 31 de agosto, de forma que permitirá reflejar las actualizaciones facilitadas por los Estados miembros.

Por su parte, para la evaluación intermedia, antes del 20 de febrero de 2024, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones un informe de evaluación independiente sobre la aplicación del MRR (artículo 32). La doctrina ha criticado el calendario previsto para el seguimiento anual y la evaluación intermedia (no más tarde del 20 de febrero de 2024), ya que la ejecución del mecanismo se encuentra todavía en una fase temprana y los datos disponibles son relativamente escasos<sup>84</sup>.

Finalmente, la evaluación *ex post* tendrá lugar a más tardar el 31 de diciembre de 2028 mediante la emisión de un informe de evaluación independiente. El informe analizará el grado de cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en la utilización de recursos y el valor añadido aportado. En este caso, los más críticos aducen que todavía es demasiado pronto para poder evaluar el impacto de la intervención, y sin embargo demasiado tarde para informar con éxito el siguiente período de programación.

---

<sup>84</sup> Francesco Corti y Jorge Núñez Ferrer, «Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans: Reading between the lines», *CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers*, n.º 2 (2021): 13.

Por lo tanto, la Comisión puede actuar también *a posteriori*, una vez se hayan realizado los pagos a los Estados miembros. Si en una fase posterior la Comisión detecta alguna irregularidad, puede introducir correcciones financieras, suspender los pagos futuros y recuperar el dinero ya pagado. En caso de fraude, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) interviene para investigar y, si confirma que se ha cometido un fraude con dinero de la UE, la Comisión comienza a trabajar para recuperar los fondos<sup>85</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Se discute la competencia de la Unión Europea para contraer empréstitos por valor de 750.000 millones de euros destinados a financiar el Instrumento de Recuperación. Ningún precepto del Derecho originario habilita expresamente a la Unión Europea a endeudarse para financiar su presupuesto. Sin embargo, sí que existen principios presupuestarios que pretenden evitarlo, como el principio de equilibrio presupuestario (artículo 310, apartado 1 del TFUE) o mandatos normativos, como la prohibición de suscribir empréstitos (artículo 17, apartado 2 del RF).

La misma conclusión puede inferirse del principio de atribución de competencias (artículo 5.2 del TUE), si la competencia para endeudarse no está expresamente contenida en los Tratados, la Unión no puede actuar.

Ni siquiera la cláusula de flexibilidad del artículo 352, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo puede alterar este extremo. El espíritu de solidaridad y la habilitación para prestar apoyo financiero a los Estados miembros del artículo 122 del TFUE tampoco es, a la luz de los Tratados, habilitación suficiente como para alterar esta conclusión y permitir la financiación del presupuesto de la Unión mediante la emisión de deuda pública. Por lo tanto, y desde esta óptica, la única forma para financiar el programa con deuda pública sería una reforma de los Tratados.

La posibilidad de que algún Estado miembro pueda interponer un recurso de anulación contra actos de ejecución ante el TJUE, no es un elemento de disuasión lo suficientemente eficaz para forzar a las instituciones europeas a actuar dentro de los límites de los Tratados. Para cuando el TJUE tenga oportunidad de pronunciarse, la mayor parte de los fondos habrán sido repartidos a los Estados miembros y, en aras de la seguridad jurídica, el Tribunal podría mantener los efectos de la disposición anulada (Asuntos C-166/07 y C-155/07).

---

<sup>85</sup> Comisión Europea. *The EU's 2021-2027 long-term Budget and Next Generation EU: Facts and Figures*. Bruselas: 29 de abril de 2021. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> (última consulta 07/11/21).

En cuanto al IRUE en sí mismo, es discutible que un Instrumento de tales características pueda calificarse como temporal, pudiendo convertirse en una solución que es conveniente desplegar en futuras crisis que golpeen la Unión. Discutible también la base jurídica empleada, teniendo en cuenta que la base jurídica del artículo 352 del TFUE lo hubiera revestido de garantías adicionales, exigiendo unanimidad en el Consejo y el dictamen favorable del Parlamento Europeo.

En lo concerniente al MAT, el poco tiempo del que disponen los Parlamentos nacionales para emitir el dictamen, la no inclusión del principio de proporcionalidad en su ámbito material y el reducido involucramiento de los Parlamentos ha restado efectividad al mecanismo en su objetivo de dar visibilidad a los Parlamentos y dotar de legitimidad democrática a la UE. En el marco del MRR, solo los Parlamentos de España, Italia y la República Checa han emitido dictamen y lo han considerado conforme, prueba de la poca participación que muestran algunos parlamentos nacionales con el MAT.

En cuanto a la operativa del MRR, debe articularse un sistema capaz de controlar la ejecución de los Planes de Recuperación nacionales presentados por los Estados miembros. A tal efecto, el MRR se integrará dentro del Semestre Europeo y el acceso a los fondos quedará sujeto a un régimen de condicionalidad. Régimen de condicionalidad no lo suficientemente estricto y severo, pero que ha tenido que ser modulado por las reticencias de países como Hungría y Polonia y evitar que voten en contra de la aprobación de la DRP y puedan bloquear por completo el plan de recuperación.

Por último, adquiere relevancia el control *ex post*, una vez los fondos hayan sido distribuidos y los efectos más directos de la crisis del Covid-19 hayan comenzado a disiparse, la Comisión deberá ser capaz de mantener a los Estados en la línea de los compromisos adquiridos en sus planes de recuperación. Teniendo en cuenta lo que está en juego y que los Estados miembros necesitan la financiación, la capacidad para influenciar las políticas de los Estados miembros desde las instituciones europeas es más alta que nunca.

Por lo tanto, es evidente que la Comisión Europea desempeña un papel preponderante en el marco del NGEU, quedando autorizada a contraer empréstitos en los mercados de capitales, participando en la aprobación de los PRR y en el posterior control de los planes. La pregunta de si la Comisión está capacitada para todo ello es una cuestión cuanto menos discutida y discutible.

## VI. LISTADO DE REFERENCIAS

### 1. *Doctrina*

Aranda Álvarez, Elviro. «La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española». *Revista de Derecho comunitario europeo*, n.º 44 (2013): 101-153.

- Arroyo Gil, Antoni. «Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: las Constituciones de los ‘Länder’». *REAF*, n.º 16 (2012): 30-73.
- Auzmendi Del Solar, Montserrat. «El refuerzo en el control de la subsidiaridad: el mecanismo de alerta rápida». *Revista Aranzadi*, n.º 5/2010 (2010): 21-28.
- Bogzeanu, Cristina. «Rule of Law in the Context of the Double Blocking of 2021-2027 Multiannual Financial Framework and Next Generation EU». En *Strategic Impact*, editado por Florian Cîrciumaru, 24-38. Bucharest: Council, 2020.
- Boronska-Hryniewiecka, Karolina. 2017. «From legislative controllers to policy proponents: the evolving role of national parliaments in EU multi-level governance». En *Democratic Legitimacy in the European Union and global governance*, editado por Beatriz Pérez de las Heras, 65-86. Bilbao: Palgrave Macmillan.
- Castillo Ortiz, Pablo José. «The Political De-determination of Legal Rules and the Contested Meaning of the ‘No Bailout’ Clause». *Social & Legal Studies*, Vol. XXVI, n.º 2 (2017): 249-272.
- Chalmers, Damian. «The European Redistributive State and a European Law of Struggle». *European Law Journal*, Vol. XVIII, n.º 5 (2012): 687-697.
- Chiodi, Francesco Maria. «Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte». *Cultura Económica*, n.º 100 (2020): 95-120.
- Corti, Francesco y Núñez Ferrer, Jorge. «Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans: Reading between the lines». *CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers*, n.º 2 (2021): 1-15.
- Dawson, Mark. «The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance». *Journal of Common Market Studies*, n.º 3 (2015): 976-993.
- Díez Moreno, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Civitas, 2009.
- De Feo, Alfredo y Ruiz de la Ossa, Tomás. «El Desafío Del Programa Next Generation EU». [http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2020p/nextgenerationneu\\_2020.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2020p/nextgenerationneu_2020.pdf) (última consulta 09/11/21).
- De Gregorio Merino, Alberto. «The Recovery Plan: Solidarity and the Living Constitution». *EU Law Live*, n.º 50 (2021): 1-10.
- Fernández Pasarín, Ana Mar. «La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional». *Tocqueville Papers*, n.º 1 (2020): 1-6.
- Fernández Pasarín, Ana Mar, Dehousse, Renaud y Pere Plaza, Joan. «Comitology: the strength of dissent». *Journal of European integration*, Vol. XLIII, n.º 3 (2020): 311-330.
- Garicano, Luis. «Towards a European Reconstruction Fund». En *Europe in the time of Covid-19*, editado por Agnes Bénassy-Quéré y Beatrice Weder di Mauro, 207-215. Londres: CEPR Press, 2020.
- Gros, Daniel. «Europe and the Covid-19 crisis: The challenges ahead». *CEPS Policy Insights*, n.º 20 (2020): 1-10.
- Heber, Caroline. «European Legal Limits for the Recovery Fund». *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance*, n.º 16 (2020): 1-29.

- Howarth, David y Schild, Joachim. «Nein to Transfer Union: the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity». *Journal of European Integration*, Vol. XLIII, n.º 2 (2021): 207-224.
- Krotz, Ulrich y Schramm, Lucas. «An old couple in a new setting: Franco-German leadership in the post-Brexit EU». *Politics and governance*, n.º 9 (2020): 48-58.
- Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2016: 78-82.
- Patrin, Maria. «The European Commission Between Institutional Unity and Functional Diversification: The Case of Economic Governance». *European Papers-A Journal on Law and Integration*, Vol. VI, n.º 1 (2021): 269-292.
- Rutledge, Benjamin. «The Next Generation EU: an Indebted Generation?». <https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2020/12/The-Next-Generation-EU-%E2%80%95-an-Indebted-Generation-IPPS.pdf> (última consulta 21/05/21).
- Sánchez Barrueco, María-Luisa. «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación post-pandemia». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 2 (2021): 3-7.
- . «Litigation as a means to solve conflicts between the European Parliament and the Council: one size does not fit all». En *Research Handbook on the Politics of EU Law*, editado por Paul James Cardwell y Marie-Pierre Granger 50-66. Bruselas: Edward Elgar Publishing, 2020.
- Schmidt, Vivien A. «Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic». *Journal of European Integration*, Vol. XLII, n.º 8 (2020): 1177-1193.
- Urrea Corres, Mariola. «Algunas ineficiencias jurídicas, institucionales y políticas de la Unión a las que conduce el proyecto de construcción europea». [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/176705/Urrua\\_PeligrosUE.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/176705/Urrua_PeligrosUE.pdf?sequence=1) (última consulta 21/05/2021).
- Van Der Veer, Reinout y Haverland, Markus. «Bread and butter or bread and circuses? Politicisation and the European Commission in the European Semester». *European Union Politics*, Vol. IXX, n.º 3 (2018): 524-545.
- Verdun, Amy y Zeitlin, Jonathan «Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice». *Journal of European Public Policy*, Vol. XXV, n.º 2 (2017): 137-148.
- Ursula Von der Leyen, «Discurso sobre el estado de la Unión de la presidenta Von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo». Bruselas: 16 de septiembre de 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655) (última consulta: 21/05/21).

## 2. Informes y otros documentos publicados por Instituciones públicas

- Asamblea de la República De Portugal. *Informe de la Comisión de Asuntos Europeos*. Lisboa: 14 de julio de 2020. [https://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/npo/docs/portugal/2020/com20200445/com20200445\\_assembleia\\_opinion\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/portugal/2020/com20200445/com20200445_assembleia_opinion_pt.pdf) (última consulta 21/05/21).

- AFCO Committee. *Dictamen del Comité PEVL 14pv/2021*. Helsinki: 10 de mayo de 2021. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL\\_14+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_14+2021.aspx) (última consulta 21/05/21).
- Comisión Europea. *Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad*. Bruselas: 8 de octubre de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0547&from=es> (última consulta 21/05/21).
- . *Estado de Derecho: la Comisión inicia un procedimiento de infracción para proteger la independencia del Tribunal Supremo de Polonia*. Bruselas: 2 de julio de 2018. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_4341](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_4341) (última consulta: 21/05/21).
- . *Preguntas y respuestas: la Comisión reactiva la revisión de la gobernanza económica de la UE*. Bruselas: 19 de octubre de 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_21\\_5322](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_5322) (última consulta 6/11/21).
- . *Preguntas y respuestas: Next Generation EU: estructura jurídica*. Bruselas: 9 de junio de 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_1024) (última consulta 21/05/21).
- . *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*. Bruselas: 17 de septiembre de 2020. n.º COM (2020) 575 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575> (última consulta 21/05/21).
- . *Democracy vs technocracy: national parliaments and fiscal agencies in EMU governance*. Bruselas: 10 de noviembre de 2020. <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/D10.2.pdf> (última consulta 21/05/21).
- . *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU: Facts and Figures*. Bruselas: 29 de abril de 2021. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> (última consulta 07/11/21).
- Consejo de la Unión Europea. *Dictamen del Servicio Jurídico*. Bruselas: 24 de junio de 2020. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf> (última consulta 21/05/21).
- Consejo Europeo. *Conclusiones adoptadas en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)*. Bruselas: 21 de julio de 2020. n.º EUCO 10/20. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf> (última consulta 22/05/21).
- Cortes Generales. *Informe 5/2020 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 30 de junio de 2020, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, COM (2020) 408 final*. Madrid: 30 de junio de 2020. <https://www.congreso.es/cem/cmueinframitxivleg> (última consulta 21/05/21).
- Dictamen del TJCEE, 28 de marzo de 1996, dictamen 2/94. ECLI:EU:C:1996:140.
- Parlamento Europeo. *National ratification of the Own Resources Decision, Procedure completed on May 31 2021*. Bruselas: 31 de mayo de 2021. n.º PE 690.520. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS\\_BRI\(2021\)690520\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690520/EPRS_BRI(2021)690520_EN.pdf) (última consulta 31/05/21).
- Resolución de 15 de abril de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020. (2014/2005(INI)), *DOUE* n.º C443, de 22.12.2017.

Parlamento Europeo. *Respuesta de la vicepresidenta Georgieva en nombre de la Comisión a la pregunta E-005201/2015*. Bruselas: 3 de junio de 2015, E-005201/2015. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW_ES.html) (última consulta 21/05/21).

———. *What role for the European semester in the recovery plan?*. Bruselas: 6 de octubre de 2020. n.º PE 651.368, 19. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_IDA\(2020\)651368](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)651368) (última consulta 21/05/21).

———. *What role for the European semester in the recovery plan?*. Bruselas: 9 de noviembre de 2020. n.º PE 651.377, 21. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL\\_IDA%282020%29651377](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_IDA%282020%29651377) (última consulta 21/05/21).

Sveriges Riksdag. *Reasoned opinion from the Riksdag*. Estocolmo: Agosto de 2020. [https://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npdocs/sweden/2020/com20200445/com20200445\\_rikstag\\_opinion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npdocs/sweden/2020/com20200445/com20200445_rikstag_opinion_en.pdf) (última consulta 21/05/21).

### 3. Legislación

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*DOUE* n.º C326 de 26 de octubre de 2012).

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (*DOUE* n.º C326 de 26 de octubre de 2012).

Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DOUE* n.º C325 de 24 de diciembre de 2002).

Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (*DOUE* n.º L193 de 30 de julio de 2018).

Reglamento (UE) n.º 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (*DOUE* n.º L1 de 22 de diciembre de 2020).

Decisión (UE, Euratom) n.º 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión n.º 2014/335/UE (*DOUE* n.º L424 de 15 de diciembre de 2020).

Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (*DOUE* n.º L1, de 22 de diciembre de 2020).

Reglamento (UE, EURATOM) n.º 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027 (*DOUE* n.º L1, de 22 de diciembre de 2020).

Reglamento (UE) n.º 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*DOUE* n.º L57, de 18 de febrero de 2021).

#### 4. *Jurisprudencia*

STJCEE, 11 de junio de 1991, asunto C-300/89. ECLI:EU:C:1991:244.

——— 23 de febrero de 1988, asunto C-68/86. ECLI:EU:C:1988:85.

STJUE (Sala Quinta), 19 de septiembre de 2002, asunto C-336/00. ECLI:EU:C:2002:509.

——— (Sala Quinta), 11 de septiembre de 2003, asunto C-211/01. ECLI:EU:C:2003:452.

——— (Sala Tercera), 6 de noviembre de 2008, asunto C-155/07. ECLI:EU:C:2008:605.

——— (Sala Cuarta), 3 de septiembre de 2009, asunto C-166/07. ECLI:EU:C:2009:499.

——— (Pleno), 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12. ECLI:EU:C:2012:756.

——— (Gran Sala), 5 de mayo de 2015, asunto C-147/13. ECLI:EU:C:2015:299.

LA RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS  
DE LA COVID-19: ANÁLISIS JURÍDICO DEL NEXT  
GENERATION EU Y GOBERNANZA ECONÓMICA  
DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN  
Y RESILIENCIA

*The European Response to the Covid-19 crisis: legal  
construction of Next Generation EU and Economic  
Governance of the Recovery and Resilience Mechanism*

Adrián Fernández Domínguez  
Graduado en ADE+Derecho  
Universidad de Deusto

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(2\)-2021pp265-303](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(2)-2021pp265-303)

### Copyright

*Estudios de Deusto* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

*Estudios de Deusto* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.