

**Documento de seguimiento de las medidas adoptadas por la
Unión Europea debido al COVID-19**

VERSIÓN: 9 de junio de 2020

MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL COVID-19	
FECHA	MEDIDAS ADOPTADAS
09/06/2020	<p><i>EU Next Generation: Construcción legal. Preguntas y respuestas.</i></p> <p>La arquitectura propuesta de esta financiación excepcional, <i>Eu Next Generation</i>, se basa en tres pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La <i>Decisión sobre Recursos Propios</i> autoriza la cuantía total de los préstamos, que se utilizarán para gastos excepcionales y para préstamos a los Estados miembros. Esas cantidades no se incluyen en el presupuesto de la Unión. También organiza el reembolso de las cantidades utilizadas para gastos en el futuro Marco Financiero Plurianual. El reembolso se ingresará en el presupuesto de la Unión en el año en que tenga lugar (a partir de 2028, hasta 2058). • El instrumento de Recuperación basado en el artículo 122 del TFUE identifica las medidas de recuperación y asigna los fondos prestados a diversos programas de la Unión a tal efecto. • Los programas de la Unión reciben los recursos y establecen las reglas para su implementación. <p>La principal innovación, los préstamos para gastos, cumple con los Tratados.</p> <p>1) En las circunstancias actuales, los préstamos son un medio justificado para alcanzar los objetivos de la Unión</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Unión está autorizada a proporcionar los medios necesarios para alcanzar sus objetivos [artículo 311, primer párrafo del TFUE]. Una economía de mercado social altamente competitiva, dirigida al pleno empleo, la promoción de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros es un objetivo de la Unión [artículo 3, apartado 3, del TUE]. • Los medios financieros de la Unión provienen predominantemente, pero no exclusivamente, de los recursos propios [artículo 311, párrafo segundo del TFUE]. Por lo tanto, la Unión goza de cierta discreción en cuanto a la elección de los medios necesarios, siempre que respete las normas financieras del Tratado. • El préstamo constituye un medio de este tipo que, en las circunstancias actuales, es

necesario. Hacer frente a las consecuencias excepcionales de la crisis requiere grandes recursos en un corto período de tiempo, sin aumentar la deuda nacional a corto y mediano plazo.

- El préstamo crea una responsabilidad financiera para la Unión. Sin embargo, las operaciones financieras que implican responsabilidad de la Unión no son extraordinarias. Los Tratados no prohíben que la Unión asuma responsabilidades. La Unión ya está asumiendo responsabilidades, a través de préstamos para asistencia financiera a Estados miembros y terceros países o garantías presupuestarias, inclusive para operaciones de mercado (por ejemplo, Fondo Europeo para Inversiones Sostenibles). Los préstamos utilizados para gastos de crisis serían simplemente un nuevo tipo de operación de responsabilidad.

2) Los préstamos deben respetar el principio de disciplina presupuestaria. Por esa razón, se necesitan disposiciones en la *Decisión sobre Recursos Propios*

- Según el principio de disciplina presupuestaria [artículo 310, apartado 4, del TFUE], las acciones de la Unión pueden financiarse dentro de los límites del marco financiero plurianual (MFP) y los recursos propios. El Tratado también obliga a las instituciones de la Unión a garantizar que la Unión pueda cumplir sus obligaciones financieras con terceros [artículo 323 del TFUE].
- Por tanto, la responsabilidad derivada de los préstamos solo está permitida si la Unión puede pagar la deuda, incluidos los intereses. Esto requiere que el límite máximo de recursos propios sea lo suficientemente alto como para garantizar cada año suficiente espacio financiero para la cobertura total de la responsabilidad de la Unión. También requiere un mecanismo que garantice la disponibilidad de recursos en todas las circunstancias.
- La enmienda a la propuesta de la nueva *Decisión sobre Recursos Propios* asegura que se cumplan estos requisitos previos de disciplina presupuestaria:
 - Un aumento dedicado y temporal de los límites máximos de recursos propios creará suficiente espacio presupuestario. Ese espacio está disponible (i) para los pasivos contingentes de préstamos a los Estados miembros y (ii) para el reembolso de la deuda de fondos prestados utilizados para programas de gastos en el futuro (2028 a 2058);
 - Una norma adicional permitirá a la Unión solicitar recursos de los Estados miembros donde, en un año determinado, los créditos autorizados consignados en el presupuesto no son suficientes para que la Unión cumpla con sus obligaciones derivadas de los préstamos.
- La *Decisión sobre Recursos Propios* irá un paso más allá. Determinará la cantidad máxima que se puede pedir prestada y establecerá los parámetros para su reembolso, en particular la fecha de inicio del reembolso (2028) y la fecha de finalización del reembolso (2058). Esto se puede hacer bajo la *Decisión sobre Recursos Propios* por las siguientes razones:
 - Estas disposiciones son un corolario del aumento específico del límite máximo de recursos propios. El tamaño y las modalidades de reembolso delimitan las cantidades máximas de ingresos futuros por recursos propios, que serán necesarios para ese propósito. Por lo tanto, pueden considerarse parte integrante del establecimiento del sistema de recursos propios [artículo 311, tercer párrafo del TFUE].
 - Al definir los montos de los ingresos necesarios en la decisión de recursos propios, es normal que el legislador tenga en cuenta los gastos relacionados.

P.ej. los reembolsos del Reino Unido se calcularon en función del gasto total asignado a favor del Reino Unido.

- Además, la *Decisión sobre Recursos Propios* es de naturaleza casi constitucional. Solo entra en vigor después de la aprobación de todos los Estados miembros de conformidad con sus requisitos constitucionales nacionales. Esto proporciona la necesaria legitimidad democrática de esa propuesta innovadora necesaria para cumplir los objetivos de la Unión.
- Al mismo tiempo, la aprobación de todos los Estados miembros constituirá un claro compromiso de asumir la responsabilidad del préstamo.

3) Asignación de los fondos a los programas de gasto de la Unión, artículo 122 del TFUE

El artículo 122 del TFUE permite excepciones específicas de las normas estándar en situaciones de crisis excepcionales. Sobre esa base, el Instrumento de Recuperación proporcionará la financiación, en referencia a la autorización de préstamo otorgada por la *Decisión sobre Recursos Propios*, y asignará esos fondos a los diversos programas de gastos, como los denominados "ingresos asignados externos", para propósitos de recuperación y resiliencia. [Artículo 21 (5), Reglamento financiero]

Los fondos prestados seguirán siendo adicionales al presupuesto anual. No formarán parte del Marco Financiero Plurianual (MFP) ni del procedimiento presupuestario anual.

Tal forma de proceder para grandes cantidades difiere de la práctica estándar para el establecimiento del presupuesto y la financiación de la Unión [punto 1, requisito de financiación principal de las políticas de la Unión con recursos propios]. Se justifica como una solución temporal y excepcional en el contexto de la crisis actual.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

¿Es el mecanismo compatible con el principio de equilibrio presupuestario?

- El principio del equilibrio presupuestario [artículo 310, apartado 1, párrafo tercero, TFUE] exige el equilibrio entre los ingresos y los gastos del presupuesto anual. Los fondos prestados son cantidades excepcionales y además del presupuesto anual como ingresos asignados externos (para la parte de gastos), **no forman parte de los ingresos ni de los gastos del presupuesto anual.**
- El préstamo no significa que la Unión realice gastos deficitarios de manera comparable a un Estado miembro. El déficit presupuestario que se produce en los presupuestos de los Estados miembros depende de los ingresos futuros de los ingresos (impuestos) que el Estado miembro puede imponer como soberano.
- La Unión no tiene esa opción. Tiene que depender de los recursos propios previamente autorizados en la Decisión sobre Recursos Propios y solo puede actuar dentro de dichos límites, de acuerdo con el principio de disciplina presupuestaria. El préstamo constituirá una operación que respetará esas limitaciones porque la Decisión sobre Recursos Propios ya garantizará los medios financieros necesarios para el reembolso. En esencia, los Estados miembros acuerdan poner los recursos financieros a disposición de la Unión, pero, al tener un espacio fiscal disponible inmediato, "difieren" o "retrasan" la puesta a disposición. El espacio presupuestario así creado permitirá a la Unión participar en actividades extraordinarias y una operación de préstamos únicos, que permite la adopción inmediata de las medidas de recuperación.

¿Por qué necesitamos un instrumento de recuperación basado en el artículo 122 del

TFUE? ¿Por qué los recursos no pueden pasar directamente de la *Decisión sobre Recursos Propios* a los programas de gasto?

- El Instrumento de Recuperación se basa en el artículo 122 del TFUE, que permite **medidas extraordinarias en situaciones de crisis** como expresión de solidaridad entre los Estados miembros.
- Es necesario recurrir a esa base jurídica para derogar las normas estándar del Tratado, lo que no permitiría la financiación de cantidades tan grandes además del presupuesto de la Unión y fuera del procedimiento presupuestario anual. Esto se justifica solo en las circunstancias de la crisis actual.

¿Pueden considerarse los fondos prestados como "ingresos asignados externos" previstos por el Instrumento de Recuperación de conformidad con el artículo 122 del TFUE, mientras que la habilitación para pedir prestado y el reembolso del préstamo están integrados en la *Decisión sobre Recursos Propios*?

- El préstamo y el uso de los fondos implican tres pasos:
 - Empoderamiento para pedir prestado, incluida la determinación del monto máximo;
 - Recibo de los fondos prestados y su asignación a partidas particulares de gastos;
 - Reembolso de los préstamos en el futuro, incluida la determinación de la fecha de finalización.
- La *Decisión sobre Recursos Propios* proporciona la base legal para el primer y tercer paso, mientras que el Instrumento de recuperación constituye la base legal para el segundo paso, de conformidad con el Artículo 21 (5) del Reglamento Financiero.
- Esta arquitectura es el resultado de una elección de política, respetando las restricciones legales.
- Es legalmente posible determinar el monto máximo de responsabilidad en la Decisión de Recursos Propios. El artículo 311, apartado 3, del TFUE tiene dos funciones, que están estrechamente relacionadas: determina los ingresos atribuidos a la Unión y contiene el compromiso de los Estados miembros de proporcionar dichos ingresos. La determinación de la cantidad total de fondos que pueden ser prestados y de las modalidades de reembolso proporciona seguridad jurídica sobre los ingresos que necesita la Unión en el futuro.
- Sin embargo, los fondos prestados no constituirán recursos propios sino una nueva categoría de "otros ingresos" [artículo 311, apartado 2, del TFUE]. Dichos ingresos se suman al presupuesto de la Unión y están destinados a financiar partidas particulares de gastos.
- Con respecto al segundo paso mencionado anteriormente, el artículo 122 del TFUE constituye la base jurídica adecuada para recibir los fondos prestados y atribuirlos a partidas particulares de gastos. La elección de la base jurídica para un acto de la Unión debe basarse en factores objetivos susceptibles de revisión judicial y que incluyen, en particular, el objetivo y el contenido de la medida. En el presente caso, el contenido es la provisión de financiamiento adicional mediante derogación de ciertas reglas; El objetivo es la recuperación y la resistencia de la Unión en una situación de crisis sin precedentes.
- Para concluir, los tres pasos mencionados anteriormente están interrelacionados, pero

dadas las limitaciones políticas y legales, pueden regularse en dos actos legales separados basados en diferentes bases legales.

La *Decisión sobre Recursos Propios* es un acto que establece los ingresos de la Unión, los recursos propios. ¿Cómo puede constituir una base legal para el gasto (reembolso del préstamo)?

- El artículo 310, apartado 3, del TFUE establece que la "ejecución de los gastos que figuran en el presupuesto requerirá la adopción previa de un acto de la Unión jurídicamente vinculante que proporcione una base jurídica para su acción y para la ejecución de los gastos correspondientes de conformidad con la regulación financiera". La *Decisión sobre Recursos Propios* es un "acto de la Unión jurídicamente vinculante" tal como se define en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento financiero. Siempre que pueda autorizar válidamente el préstamo y su reembolso (véase la pregunta anterior), la consecuencia necesaria es que constituirá un acto básico para el gasto intrínsecamente vinculado al préstamo, es decir, las cuotas del préstamo. Por lo tanto, este aspecto pertenece al "sistema de recursos propios de la Unión" [artículo 311, apartado 3, del TFUE].

¿Las cantidades prestadas constituyen recursos propios?

- No:
 - Los importes son un refuerzo adicional único de las acciones de la Unión, como "otros ingresos" expresamente previstos por el artículo 311, apartado 2, del TFUE. Los recursos propios son ingresos regulares de la Unión.
 - Los importes deben ser reembolsados por la Unión, mientras que los recursos propios son un ingreso final que no se reembolsa.
- El préstamo puede autorizarse con base en el tercer párrafo del artículo 311 TFUE. La determinación de la responsabilidad máxima de la Unión y las modalidades de reembolso están intrínsecamente vinculadas a la determinación de los límites adicionales de recursos propios.

Más información:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024