

## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*Andreu Olesti Rayo*  
*Universitat de Barcelona*

En el año 2021 la actividad de la Unión Europea (UE) ha continuado estando limitada y condicionada por las consecuencias socio-económicas de la pandemia de la Covid-19. Específicamente por la puesta en marcha de los instrumentos previstos y diseñados en el 2020 y en concreto el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE), conocido popularmente como “Next Generation EU” (NGEU). El Reglamento del Consejo 2020/2094 que instituye el IRUE fue aprobado el 14 de diciembre de 2020. A este instrumento se le asignan 750.000 millones de euros de los cuales 390.000 millones corresponden a ayudas no reembolsables y 360.000 millones dedicados a préstamos (todos los montantes calculados a precios de 2018)<sup>1</sup>. La actividad de la UE no se centrado exclusivamente en combatir las consecuencias de la pandemia, también, aunque con menos intensidad, se han adoptado actos que desarrollan las políticas comunitarias.

1. El IRUE está estrechamente vinculado con dos instrumentos relacionados con el ciclo presupuestario de la UE. El Marco Financiero Plurianual (MFP) diseñado para el septenio 2021-2027 que fue aprobado por el Consejo mediante el Reglamento del Consejo 2020/2093 de 17 de diciembre de 2020 y entró en vigor el 1 de enero de 2021, y la Decisión del Consejo 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios (DRP) de 14 de diciembre de 2020 que entró en vigor el 1 de junio de 2021, una vez cumplimentadas las exigencias previstas en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros. Conviene mencionar que la DRP, prevista en el art. 311 TFUE, es un acto complejo donde participan las instituciones de la UE mediante un procedimiento legislativo especial que requiere la propuesta de la Comisión, unanimidad en el Consejo y consulta previa al Parlamento Europeo. Asimismo, su entrada en vigor necesita de la aceptación de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas internas constitucionales, si bien sus efectos se retrotraen al 1 de enero del año de 2021.

El MFP expresa el flujo de recursos financieros requerido para sufragar el gasto presupuestario previsto durante una etapa de siete años. EL MFP establece el monto total de los recursos utilizables durante el período y las cantidades máximas anuales dedicadas a las políticas generales, preasignando los fondos para los principales programas de gasto.

---

1. Esta cantidad se incrementa a 806.900 millones de euros a precios corrientes. De los cuales 421.100 millones dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables, y 385.800 millones a préstamos.

La DRP rige la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027 y establece sus fuentes de financiación. Autoriza a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de 750.000 millones de euros. La capacidad de endeudamiento neto de la Comisión cesará, a más tardar, a finales de 2026, para poder empezar a amortizar dentro del horizonte temporal del MFP. Los fondos recaudados se reembolsarán después de 2027 y, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2058, con los ingresos de los futuros presupuestos de la UE.

2. El Reglamento IRUE es un documento muy breve que consta de solo seis artículos, pero constituye un elemento clave en la arquitectura jurídica del programa NGEU. En el mismo se enumeran los tipos de medidas que pueden ser financiadas y se asignan a los programas específicos que forman parte del NGEU. El programa más determinante, con diferencia, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) al cual se les asigna aproximadamente el 90% de los fondos comprometidos.

Junto al MRR el segundo programa en importancia es el relativo a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) que cuenta con un importe de 47.500 millones de euros, en precios de 2018, hasta 2022. Este instrumento continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de la crisis aplicada a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Los fondos que se ponen a disposición provienen del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Los fondos de REACT-EU operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. REACT-EU promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

Finalmente, otras cantidades menores se asignan a programas relacionados con la protección civil, investigación e innovación, de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático y desarrollo de zonas rurales. En concreto el art. 2 del Reglamento IRUE prevé las siguientes cantidades (todas calculadas a precios de 2018):

- 1.900 millones de euros para programas relacionados con la protección civil,
- 5.000 millones de euros para programas relacionados con la investigación y la innovación, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros,
- 10.000 millones de euros para programas de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático,
- 7.500 millones de euros para el desarrollo de zonas rurales;
- 5.600 millones de euros para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas destinados a apoyar operaciones de inversión en el ámbito de las políticas internas de la Unión.

3. Como hemos avanzado los ingresos del IRUE se transfieren a un repertorio de programas, de los cuales el mejor dotado es el MRR constituido por el Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero. Dispone, en precios de 2018, de 672.500 millones de euros, todo el montante destinado a los préstamos y 312.500 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables<sup>2</sup>. Dado el carácter temporal del régimen de financiación del MRR, estrechamente vinculado con la recuperación económica de los Estados miembros, el período de utilización de estos recursos se limita al 31 de diciembre de 2024 tanto en el caso de las ayudas financieras no reembolsables como en el de las ayudas en forma de préstamos. Por lo que se refiere a las ayudas financieras no reembolsables, los compromisos jurídicos correspondientes al 60% como mínimo de los recursos totales deben asumirse a más tardar el 31 de diciembre de 2022.

El MRR pivota sobre la presentación, evaluación, ejecución y seguimiento de los denominados planes de recuperación y resiliencia (PRR) consistentes en un conjunto de medidas de inversión pública dirigidas a operar reformas estructurales para cada uno de los países miembros. La capacidad discrecional de los Estados para dirigir las inversiones está limitada por varios aspectos.

En primer lugar, porque deben focalizarse en determinados ámbitos de actuación previstos en el MRR. En concreto: a) transición ecológica; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; d) cohesión social y territorial; e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades

En segundo lugar, los PRR deben ser coherentes con las prioridades macroeconómicas emitidas para cada país en el marco del Semestre Europeo y deben estar alineadas con las recomendaciones que se le realicen, en caso contrario difícilmente podrá acceder a los fondos. En consecuencia, el MRR puede considerarse como un instrumento presupuestario destinado a apoyar, aunque sea transitoriamente, las inversiones y reformas de los Estados en el seno del Semestre Europeo. En este sentido no se trata de un instrumento dirigido a aliviar las consecuencias de la crisis, sino que se destina a estimular y fomentar la transformación de la estructura económica, especialmente en los Estados miembros menos avanzados y más afectados por la pandemia.

4. El Reglamento MRR establece un mecanismo para garantizar la “buena gobernanza económica” que permita al Consejo, a propuesta de la Comisión, paralizar la totalidad o parte de los fondos estipulados. En principio, se ha de proponer la suspensión cuando el Estado miembro no ha tomado medidas efec-

---

2. En precios corrientes, las cantidades serían 723.800 millones de euros, los 385.800 millones del montante destinado a los préstamos y 338.000 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables.

tivas para corregir su déficit excesivo, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), a menos que se haya determinado la existencia de una recesión económica grave en el conjunto de la Unión, entendida como la existencia de “factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública”. Esta obligación de la Comisión se demora mientras, como acontece en la actualidad, está activada la cláusula de salvaguardia del PEC.

La suspensión se limita, cuantitativamente, a la menor de las siguientes dos cifras: el 25% de los compromisos asignados o el 0,25% del PIB nominal del Estado. En el supuesto de incumplimiento persistente, esto es, si el Estado mantiene un déficit excesivo, sin admitir medidas efectivas de corrección, la suspensión de los compromisos podrá superar los porcentajes máximos. En este contexto se dará prioridad a la congelación de los créditos para compromisos, los créditos para los pagos solo se interrumpirán cuando se precise actuar de forma inmediata en caso de un incumplimiento significativo.

La Comisión, atendiendo a unos criterios y unas directrices evaluará la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia de los PRR. Si la respuesta es positiva presentará una propuesta de decisión del Consejo donde incluirá la contribución financiera que se abonará, en tramos, una vez que el Estado miembro haya cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos pertinentes previstos en el PRR. Si la respuesta fuera negativa, la Comisión deberá motivarla y no se asignará contribución financiera alguna.

Ahora bien, en el supuesto de que la evaluación preliminar de la Comisión sobre el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes sea positiva se prevé la posibilidad de un hipotético “freno de emergencia” consistente en el siguiente procedimiento: la Comisión debe solicitar al Comité Económico y Financiero (CEF) que le emita un dictamen sobre dicho cumplimiento, en un plazo de cuatro semanas desde la recepción del informe preliminar de la Comisión. En el caso de que uno o más Estados miembros consideren que existen desviaciones graves del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes, pueden solicitar al presidente del Consejo Europeo que remita la cuestión a la siguiente reunión para debatirlo exhaustivamente. El proceso no podrá demorarse más de tres meses desde la solicitud del dictamen de la Comisión al CEF. En todo caso este procedimiento, si bien puede retrasar los pagos asignados al MRR, no concede un derecho de veto a los Estados miembros.

5. España presentó su PRR el 30 de abril de 2021. La Comisión lo valoró positivamente y presentó una propuesta de Decisión que fue aprobada por el Consejo, en su formación de Ministros de Economía y Finanzas, el 13 de julio. En la misma fecha, el Consejo, junto al PRR español, aprobó los correspondientes a Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y Eslovaquia. La Unión pondrá a disposición de España una contribución financiera en forma de ayuda no reembolsable por un importe superior a los 69.500 millones euros de los cuales desembolsará más de 46.500 millones antes del 31 de diciembre de 2022. El importe restante, cercano a los 23.000 millones será desembolsado durante el año 2023.

El desembolso se realiza en tramos, el primero de 9.000 millones de euros ya ha sido abonado. El cobro del siguiente se condiciona a una evaluación positiva previa de la Comisión donde se valorará el grado de observancia de los hitos y objetivos propuestos. El desembolso, del segundo tramo, por valor de 10.000 millones de euros se autorizó por la Comisión el 22 diciembre, después de valorar positivamente el cumplimiento de los primeros 52 hitos previstos en el PRR español.

Si el resultado no hubiera sido positivo se podría haber suspendido el pago de la totalidad o una parte del tramo comprometido. Esta suspensión sólo podría ser levantada cuando se hubieran ejecutado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los compromisos asumidos. La Comisión puede rescindir el acuerdo si después de 18 meses, el Estado no ha realizado avances tangibles.

6. La ejecución del IRUE se sujeta al Reglamento 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, que entró en vigor el 1 de enero de 2021 si bien su aplicación está suspendida hasta la resolución de los recursos de anulación que fueron interpuestos, el 11 de marzo, por Hungría y Polonia ante el TJUE, y que se encuentran pendientes de resolución.

El objetivo del Reglamento 2020/2092 es doble e interconectado: proteger el presupuesto de la Unión y salvaguardar el Estado de derecho en los países miembros. El ámbito de aplicación del Reglamento se limita a situaciones donde las vulneraciones de los principios del Estado de derecho tengan un impacto “suficientemente directo” afectando gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la Unión. La idea subyacente es que existe un fuerte vínculo entre, por un lado, el respeto por el Estado de derecho y, por otro, la confianza mutua y la solidaridad financiera entre la UE y los Estados miembros.

7. Más allá de la reacción para paliar las consecuencias de socioeconómicas de la pandemia, la UE ha adoptado medidas para facilitar la gradual supresión de las restricciones a la libre circulación de personas. En concreto mediante el Reglamento 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio se establece un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados Covid-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado Covid-19 digital de la UE), a fin de facilitar el ejercicio, por sus titulares, de su derecho a la libre circulación durante la pandemia de Covid-19.

Este Reglamento también prevé la aceptación de los certificados Covid-19 expedidos por terceros países a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias cuando la Comisión compruebe que esos certificados Covid-19 se expiden con arreglo a normas que deban considerarse equivalentes a las establecidas en virtud de dicho Reglamento. A tal efecto, la Comisión ha reconocido los certificados Covid-19 expedidos por varios países terceros mediante sendas Decisiones de Ejecución expedidas el 24 y 30 de noviembre, 9 y 21 de diciembre. Entre ellos se subrayan el reconocimiento de los certificados expedidos por

Cabo Verde, El Salvador, Emiratos Árabes, Líbano, Montenegro, Singapur, Tailandia, Taiwán, Togo, Túnez y Uruguay. Además, el 8 de julio se reconoció los certificados emitidos por Suiza.

Asimismo, se prevé, en el Reglamento 2021/954 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio la posibilidad de que se apliquen las mismas normas de expedición a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de Covid-19, y, en consecuencia, se beneficien de la libre circulación de personas.

8. En el ámbito de la política medioambiental la actuación de la UE se ha centrado en la aprobación del nuevo Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) por el Reglamento 2021/783 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril. Este programa que deroga el anterior instituido en el 2013, se establece por un período de siete años a fin de ajustar su duración a la del nuevo MFP. El objetivo general del Programa LIFE es contribuir al cambio hacia una economía sostenible, circular, energéticamente eficiente, basada en energías renovables, climáticamente neutra y resiliente frente al cambio climático, para proteger, restaurar y mejorar la calidad del medio ambiente, y para frenar e invertir la pérdida de biodiversidad y hacer frente a la degradación de los ecosistemas. La dotación financiera para la ejecución del Programa LIFE durante el período comprendido entre el 1 de enero y de 2021 y el 31 de diciembre de 2027 será de 5,432 millones de euros a precios corrientes.

Además, el 30 de junio se aprobó el Reglamento 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática. El acto constituye un conjunto de medidas de diferente condición dirigidas a reducir progresiva e irreversible de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento de las absorciones de gases de efecto invernadero por los sumideros reguladas en el Derecho de la Unión (entre éstas se destacan las emisiones de dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, hexafluoruro de azufre, trifluoruro de nitrógeno, e hidrofluorocarburos).

El Reglamento establece un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050, con el fin de alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido el Acuerdo de París sobre el cambio climático, firmado el 12 de diciembre de 2015 y que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. En concreto, cumplir con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Igualmente, proporciona un marco para avanzar en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura.

9. En relación a la política comercial común y a libre circulación de mercancías se han abordado varias medidas. En primer lugar, la suspensión temporal,

mediante el Reglamento (2021/2048 del Consejo de 23 de noviembre, de los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales a las Islas Canarias vinculados con bienes de equipo para uso comercial o industrial, así como materias primas, piezas y componentes utilizados con fines agrícolas o para transformación industrial o mantenimiento. El motivo de la suspensión se justifica por la necesidad de diversificar la economía canaria, potenciar la innovación y reducir la dependencia de la economía local con respecto al sector de los servicios.

Incidentalmente, también cabe mencionar que el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron, el 20 de mayo, el Reglamento 2021/821 por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso, es decir que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares. En el mismo sentido se señala la aprobación de la Directiva 2021/555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo en donde se codifican las diferentes modificaciones y revisiones de la Directiva del Consejo 91/477 sobre el control de la adquisición y tenencia de armas. La finalidad de este pacto consistía en garantizar, de un lado, cierta libertad de circulación para algunas armas de fuego y sus componentes esenciales dentro de la Unión y, por otro, la necesidad de controlar esa libertad recurriendo a garantías de seguridad adaptadas a tales productos.

10. En el sector de la política de transportes se han aprobado diversos actos jurídicos desde diferentes perspectivas. Se destaca la aprobación del Reglamento 2021/782 del Parlamento Europeo y el Consejo de 29 de abril que los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril que se aplica a los viajes y servicios internacionales y nacionales en toda la Unión prestados por una o varias empresas ferroviarias. En concreto este acto establece normas aplicables al transporte por ferrocarril relativas a varios aspectos que abarcan ámbitos muy diversos como por ejemplo: la no discriminación entre viajeros en lo que respecta a las condiciones de transporte y la emisión de billetes; la responsabilidad de las empresas ferroviarias y a sus obligaciones en materia de seguros para los viajeros y sus equipajes; los derechos de los viajeros en caso de accidente derivado del uso de servicios ferroviarios y con el resultado de muerte, lesiones, o pérdida o daño de su equipaje; los derechos de los viajeros en caso de perturbación de los servicios, como sería en caso de cancelación o retraso del viaje o la no discriminación y la asistencia a las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida.

11. En relación a la política agrícola, el Parlamento Europeo y del Consejo aprobaron el 2 de diciembre, el Reglamento 2021/2116 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (PAC). Este acto instituye normas en materia de financiación, gestión y seguimiento de la PAC, y en particular en materia de: financiación de los gastos de la PAC, sistemas de gestión y control que han de establecer los Estados miembros y procedimientos de liquidación y de conformidad. Se modifica el modelo de aplicación de la PAC, desde el estándar actual basado en el cumplimiento, para hacer mayor hincapié en los

resultados y el rendimiento. En este sentido, la Unión debe fijar los objetivos políticos esenciales, los tipos de intervenciones y los requisitos básicos de la Unión, mientras que los Estados miembros deben asumir mayores obligaciones y responsabilidades con miras al logro de esos objetivos.

En el contorno de la política pesquera conviene aludir al Reglamento 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) para el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2027 con el fin de adaptarlo a la duración del MFP 2021-2027. En este acto se establecen las prioridades del FEMPA, su presupuesto y las normas específicas para la concesión de financiación de la Unión.

Asimismo, el Consejo mediante el Reglamento 2021/92 de 28 de enero, fijó las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión. En la misma fecha el Consejo también aprobó el Reglamento 2021/91 por el que se fijan para los buques pesqueros de la Unión las posibilidades de pesca en los años 2021 y 2022 de determinadas poblaciones de peces de aguas profunda. En ambos actos se contemplan los totales admisibles de capturas (TAC) por Estado miembro y por zona pesquera.

12. En la esfera del espacio de libertad, seguridad y justicia se ha adoptado el Reglamento 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea. El Reglamento tiene como objetivo garantizar el correcto funcionamiento del mercado único digital en una sociedad abierta y democrática, mediante la lucha contra el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos con fines terroristas y contribuyendo a la seguridad pública en toda la Unión. Para ello se establecen normas uniformes con el fin de luchar contra el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos para la difusión entre el público de contenidos terroristas en línea.

13. Para finalizar haremos referencia dos tipos de actuaciones en el ámbito del presupuesto de la UE. La primera en relación a la implementación de los recursos propios de la UE en donde se destacan el Reglamento 2021/768 del Consejo de 30 de abril por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea y el Reglamento 2021/770 del Consejo de 30 de abril sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan. En este acto se establecen los métodos de cálculo y el procedimiento de puesta a disposición a la Comisión de las cantidades recaudadas con dicho recurso propio. Igualmente, conviene subrayar el Reglamento 2021/785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establece el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude durante el período de vigencia del MFP 2021-2027. El objetivo principal del Programa consiste en proteger los intereses financieros de la Unión; más específicamente, con su aceptación se pretende prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión.