

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**NEXT GENERATION EU – DESAFÍO Y OPORTUNIDAD PARA ESTADOS
FEDERALES Y POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADOS¹**por **Mario Kölling**

UNED, Fundación Manuel Giménez Abad

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos meses se ha analizado el programa Next Generation EU (NGEU) desde muchos enfoques, pero muy pocas contribuciones se han centrado en cómo afecta este programa a los estados federales y descentralizados, y al proceso de la federalización de la UE. Aplicando un concepto más amplio de federalismo, parece que la UE tiene ya varios aspectos que permiten hablar de un sistema multinivel bien asentado o de un sistema federal emergente (Burgess, 2000; 2012; Menon, Schain, 2006; Keil; Bransden, 2015). Más allá del profundo impacto del federalismo judicial basado en la primacía y el efecto directo del derecho de la UE y siguiendo a Watts', (2008) podemos constatar que en la UE se pueden identificar al menos dos niveles, cada uno con sus propias competencias y responsabilidades; hay disposiciones para la representación de las posiciones territoriales en las instituciones europeas, existen tribunales para resolver conflictos competenciales e interpretar los tratados, así como procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental. Sin embargo, además de la distribución constitucional formal de la autoridad legislativa y ejecutiva, la asignación de los recursos de los ingresos entre los órdenes de gobierno es una de las características clave del sistema federal para garantizar algunas áreas de auténtica autonomía para cada orden de gobierno.

Los debates sobre la reforma del presupuesto de la UE se remontan al inicio del proceso de integración europea. Desde entonces se han debatido principalmente tres cuestiones conflictivas que reflejan la multiplicidad de dimensiones del presupuesto de la UE. En primer lugar, el debate sobre los principios generales en los que se basa el presupuesto de la UE; en segundo lugar, la vertiente del gasto o las políticas de la Unión que podrían alcanzarse con el presupuesto; y en tercer lugar, la vertiente de los ingresos o cómo debería financiarse la UE.

Durante las últimas décadas, en las tres cuestiones conflictivas se ha experimentado una importante evolución. Considerando que sigue existiendo una brecha entre las ambiciones y la verdadera autonomía fiscal de la UE, podemos argumentar que además de la fuerza regulatoria de la UE – también el presupuesto de la UE se está convirtiendo cada vez más en un instrumento basado en la toma de decisiones conjuntas entre el nivel europeo y los estados miembros en relación con problemas y objetivos comunes.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En este contexto, el acuerdo político del Consejo extraordinario de la UE de Julio 2020² el plan de recuperación “Next Generation EU”³ y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027⁴ han sido, sin duda, unos acuerdos históricos con un impacto en la estructura presupuestaria y multinivel de la UE.

II. LA OPORTUNIDAD DE NEXT GENERATION EU

El atributo histórico puede atribuirse al volumen total de los recursos financieros previstos en el acuerdo, Los dos programas representan el mayor paquete de estímulo financiero jamás financiado a través del presupuesto de la UE. Con este paquete se prevén inversiones públicas y privadas a escala europea durante los próximos años. El programa Next Generation EU está dotado con 750.000 millones de euros. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es el mayor componente de NGEU. El MRR proporcionará subvenciones por un importe máximo de 312.500 millones de euros a precios de 2018, o 338.000 millones de euros a precios corrientes, y préstamos por un importe máximo de 360.000 millones de euros a precios de 2018 o 390.000 millones de euros a precios corrientes. Como resultado de las negociaciones anteriormente desarrolladas, el volumen del MFP 2021-2027 (1,0743 billones EUR - incluido el Fondo Europeo de Desarrollo) sigue orientándose hacia la marca del 1% del PIB de la UE.

También es histórico el hecho de que por primera vez la Comisión Europea, en nombre de la Unión, acude a gran escala a los mercados financieros para emitir deuda con el fin de financiar parte de las políticas⁵. Hasta el momento la CE ha tenido éxito en los mercados financieros, desde junio de 2021 la CE capta recursos emitiendo deuda y los inversores han respaldado estas operaciones con una demanda que es mucho mayor que la oferta.

Histórico es también el compromiso de financiar parte de esta deuda colectiva con “impuestos” de la UE⁶. En las conclusiones del Consejo de diciembre 2020⁷ se hace referencia a una tasa sobre plásticos no reciclados que entró en vigor el 1 de enero de 2021 y un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono que se debe concretar en los próximos meses. Este mecanismo consiste en gravámenes a las importaciones de productos que requieran grandes cantidades de energía, como el cemento o el aluminio, y que procedan de países cuyas políticas contra la emergencia climática sean menos exigentes que la europea. Además, se incluye el plan de una tasa digital europea, que se introduciría como muy tarde el 1 de enero de 2023. También se prevé reactivar la idea de la tasa europea sobre las transacciones

2. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020).

3. Reglamento (UE) 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 OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27.

4. Reglamento (UE, EURATOM) 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 OJ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22.

5. La Comisión entró en el mercado de valores sostenibles en 2020 con su bono social SURE, destinado a recaudar en los mercados de capitales hasta 100 000 millones EUR, de los que tres cuartas partes se habían recaudado a mediados de abril de 2021 - bonos sociales

6. Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, DOUE OJ L 433I, 22.12.2020, p. 28–46.

7. Reunión del Consejo Europeo (10 y 11 de diciembre de 2020) – Conclusiones

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

financieras, aunque el hecho de que estas nuevas fuentes de ingresos puedan garantizar la suficiencia, está por ver.

Teniendo en cuenta la noción del proceso de federalización, tal y como la concibió Carl Joachim Friedrich en 1955, un proceso de federalización se basa en que “[...] una serie de organizaciones políticas separadas [estados] entran en acuerdos para tomar decisiones conjuntas sobre problemas comunes” (Friedrich, 1955, 517). Así mismo, la UE cuenta con un plan político para problemas comunes, p.e. El Pacto Verde Europeo⁸ o la estrategia digital⁹. En este sentido independientemente del volumen de recursos que se inviertan en cada Estado Miembro, el plan Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 apoyan una estrategia europea común con el objetivo de crear una Europa más ecológica, más digital y más resiliente que determinará el desarrollo de la UE en la próxima década.

Pero también es importante la existencia de instrumentos reforzados y nuevos mecanismos de condicionalidad para garantizar el gasto en los objetivos establecidos e incluso más allá. Además de la estrecha relación entre el semestre europeo y el mecanismo de recuperación y resiliencia¹⁰, también se ha acordado un nuevo instrumento para fortalecer el Estado de Derecho: “Reglamento de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”¹¹. Asimismo, sigue aplicándose el mecanismo de condicionalidad macroeconómico y las otras condicionalidades *ex ante*, *ex post* y las condicionalidades temáticas. Con ello existe un batería de instrumentos en manos de la CE para vincular las políticas redistributivas con los objetivos políticos específicos.

III. LOS DESAFÍOS PARA ESTADOS FEDERALES Y POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADOS

El impacto de los fondos y las condiciones aplicables para su implementación entre los estados miembros es asimétrico: España espera culminar una transformación de la economía, la euforia en Alemania es mucho más limitada por la existencia de amplios fondos de reconstrucción nacionales, mientras que en Polonia los fondos se convierten en un instrumento de la UE para frenar la deriva del Estado de Derecho en este país.

Para los Estados federales o políticamente descentralizados la negociación de acuerdos financieros siempre ha sido muy compleja y los nuevos instrumentos, como p.e. fondo de cohesión o fondo tecnológico siempre han sido diseñados a escala de los Estados miembros y no a nivel regional. En este contexto resultaba también trascendental el desafío de incorporar las posiciones de los entes subestatales en la negociación del Plan. Desde una perspectiva comparada, la participación de los entes subestatales en los asuntos europeos en la fase ascendente es muy diferente, pero la concentración en los ejecutivos nacionales durante la gestión de la pandemia ha llevado a resultados similares – una limitación de los gobiernos de entes subestatales y de los parlamentos.

8. Comunicación de la Comisión, El Pacto Verde Europeo, COM/2019/640 final

9. Comunicación de la Comisión: Shaping Europe's digital future, 19 Febrero 2020

10. Reglamento (UE) 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 OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

11. Reglamento (UE, Euratom) 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 OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1–10.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Sin embargo, y allí se pueden encontrar otras similitudes entre los Estados miembros federales y descentralizados, los entes subestatales serán las entidades principales en la implementación de los diversos programas. A nivel de la UE los entes locales y regionales representan un tercio del gasto público y dos tercios de la inversión pública; aplican el 70% de toda la legislación de la UE, el 70% de las medidas de mitigación del cambio climático y el 90 % de las políticas sobre adaptación al cambio climático, por lo que debe tomarse una decisión esencial sobre la necesidad de asociar a todos los entes locales y regionales en la elaboración, consulta, aplicación y gestión de los fondos. (CoR, 2020)

Resulta trascendental el desafío ante los objetivos específicos del plan, la gran complejidad de los diferentes y nuevos instrumentos financieros, las modalidades de su gestión y la capacidad de absorción de los recursos para conseguir los objetivos acordados que deben demostrar las administraciones públicas y el sector privado durante los próximos años.

Los Estados miembros federales o políticamente descentralizados se enfrentan a una complejidad añadida a la hora de establecer los mecanismos necesarios para la distribución de los recursos, su implementación, el control y la rendición de cuentas que difiere de los retos de sistemas unitarios. A diferencia de estos últimos, las políticas federales se enfrentan a problemas de acción colectiva derivados de la separación horizontal y vertical de los poderes. Pero por otro lado pueden diseñar e implementar los programas e inversiones de manera que estén más adaptados a las preferencias y necesidades de la población.

Por ello, el CdR resalta que la parte más importante de los recursos financieros se destine a medidas a escala de los Estados miembros y no a nivel de los entes subestatales, a pesar de que muchas de las competencias en materia del ámbito sanitario, educativo, y las medidas sociales y resiliencia corresponden al nivel regional. El CdR destaca la necesidad de respetar los principios de asociación, descentralización y gobernanza multinivel. Además desde el CdR se pide una mayor ejecución del MRR a nivel territorial, en línea con los respeto de los artículos 175 y 174 del TFUE y con prioridad a las regiones menos desarrolladas y en transición, así como a las regiones más afectadas por las repercusiones socioeconómicas de la crisis de la COVID-19.

Tampoco se debe olvidar que el MFP 2021-2027 contiene recortes en algunos instrumentos tradicionales como la PAC y la política de cohesión económica social y territorial de la Unión Europea. Además, el Reglamento de las disposiciones comunes para los fondos para 2021-2027 entró en vigor el 1 de julio de 2021, con un retraso considerable.

Importante será también el rol de las regiones en los mecanismos de condicionalidad. En el debate sobre la condicionalidad macroeconómica anterior a la aprobación del MFP 2014 – 2020 se criticaba que, aunque las regiones que no tienen competencias en las políticas macroeconómicas serán las principales afectadas por posibles recortes, la condicionalidad macroeconómica se mantiene en el MFP 2021-2027, además de introducir nuevos mecanismos de condicionalidad. En el “Reglamento de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”¹² se subraya que cuando la Comisión considere la adopción de medidas contra un Estado miembro por la vulneración de los principios del Estado de Derecho que afecten a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión, debe tener en cuenta su posible repercusión

PORTADA

para los destinatarios y beneficiarios finales. Lo que suscita la pregunta sobre qué programa no tiene efectos para beneficiarios finales.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****IV. CONCLUSIONES**

Todo lo expuesto nos lleva a pensar que quizá ha llegado la hora de pasar de hablar de “La Europa de las Regiones” como en los años noventa, o de “La Europa con las Regiones” a partir de 2000, o de “La Europa con algunas regiones” hasta 2010 a hablar de “Europa sin las Regiones”. Sin embargo, la recuperación económica y social, así como la transición ecológica y digital solo pueden tener éxito si los entes subestatales participan directamente en la preparación y aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Como vamos a ver en los estudios de casos, el panorama del nivel de participación de los entes subestatales en la elaboración de los planes nacionales varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
ENERO A JUNIO DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- BURGESS, Michael (2000): *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Routledge
- BURGESS, Michael (2012): *In search of the federal spirit. New comparative empirical and theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University press.
- FRIEDRICH, Carl J. (1955): *Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals*, in A.W. Macmahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York: Doubleday.
- KEIL, Soeren; BRANSDEN, Simon (2015): *The European Union as a federal project in: Alain-G. Gagnon, Soeren Keil, Sean Mueller (ed.) Understanding Federalism and Federation*, Ashgate
- MENON, Anand; SCHAIN, Martin (eds.) (2006): *Comparative federalism: the European Union and the United States in comparative perspective*. Oxford; New York: Oxford University press.
- WATTS, Ronald L. (2008): *Comparing Federal Systems*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press. ■