



Bruselas, 24 de junio de 2020
(OR. en)

9062/20

LIMITE

JUR 288	AGRISTR 49
ECOFIN 538	COMPET 290
FIN 404	RECH 240
UEM 230	ENER 215
EF 122	TRANS 279
FSTR 120	ENV 375
FC 51	EDUC 259
REGIO 157	TELECOM 99
CADREFIN 133	IA 35
RESPR 23	ACP 58
POLGEN 84	RELEX 475
CODEC 552	ASIM 41
DEVGEN 84	MAMA 78
SUSTDEV 77	COEST 126
SOC 418	COAFR 172
SAN 213	EMPL 329
PECHE 160	CLIMA 125
JAI 524	COHAFA 33
AGRI 190	PROCIV 43
AGRIFIN 52	PHARM 24
AGRILEG 71	MI 199
AGRIORG 46	

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

Asunto:	Propuestas relativas a «Next Generation EU»
	<ul style="list-style-type: none">– Compatibilidad del paquete legislativo con los principios de equilibrio y disciplina presupuestarios de la Unión con arreglo al artículo 310 del TFUE– Compatibilidad del paquete legislativo con la integridad del sistema de recursos propios (artículo 311 del TFUE)– Idoneidad del artículo 122 del TFUE como base jurídica de la propuesta relativa al Instrumento de Recuperación– Compatibilidad del paquete legislativo con el artículo 125, apartado 1, del TFUE (principio de «no corresponsabilidad financiera»).

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

ÍNDICE

I.	<u>INTRODUCCIÓN</u>	4
II.	<u>CONSTATAACIONES DEL SERVICIO JURÍDICO DEL CONSEJO</u>	6
A.	COMPATIBILIDAD DE «NEXT GENERATION EU» CON LOS PRINCIPIOS DE EQUILIBRIO Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIOS (ARTÍCULO 310 DEL TFUE) Y CON LA INTEGRIDAD DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS (ARTÍCULO 311 DEL TFUE)	6
1.	<u>Observaciones preliminares</u>	6
2.	<u>¿Es compatible la suscripción de «empréstitos para gastos» con los principios de equilibrio y disciplina presupuestarios de la Unión a que se refiere el artículo 310 del TFUE?</u>	7
	a) <u>Marco jurídico</u>	7
	b) <u>Análisis jurídico</u>	8
	i) ¿Afecta al equilibrio presupuestario la suscripción de «empréstitos para gastos» en el marco de «Next Generation EU»?	14
	ii) ¿Son neutros desde el punto de vista presupuestario los «empréstitos para gastos» en el marco de «Next Generation EU», es decir, están debidamente compensados por activos?	16
	c) <u>Conclusiones intermedias</u>	21
3.	<u>¿Es conforme con la integridad del sistema de recursos propios de la Unión y con los principios presupuestarios básicos la utilización masiva de ingresos afectados externos?</u>	21
	a) <u>Marco jurídico</u>	21
	b) <u>Análisis jurídico</u>	23
	c) <u>Conclusiones intermedias</u>	29
4.	<u>¿Constituye el artículo 311 del TFUE una base jurídica adecuada para establecer los elementos relacionados con «Next Generation EU», en particular los relacionados con las operaciones de empréstito?</u>	29
	a) <u>Marco jurídico</u>	30
	b) <u>Análisis jurídico</u>	31
	i) Observaciones preliminares	31
	ii) Contenido y finalidad de las medidas relativas al reembolso de empréstitos establecidas en la propuesta de DRP	33
	<i>Inclusión de la facultad de contraer empréstitos en la propuesta de DRP</i>	36
	<i>Inclusión de medidas de gestión de tesorería en la propuesta de DRP (artículo 6, apartado 4)</i>	39
	c) <u>Conclusiones intermedias</u>	40

5.	<u>En su redacción actual ¿podría el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP —que remite al Reglamento de Puesta a Disposición para establecer las normas aplicables en caso de impago de un préstamo o de insuficiencia de créditos presupuestarios— generar pasivos solidarios para los Estados miembros?</u>	41
	<i>a) Marco jurídico</i>	41
	<i>b) Análisis jurídico</i>	43
	<i>c) Conclusiones intermedias</i>	46
B.	IDONEIDAD DE LA BASE JURÍDICA ELEGIDA PARA EL INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN (ARTÍCULO 122 DEL TFUE)	46
1.	<u>Observaciones preliminares</u>	46
2.	<u>Marco jurídico</u>	47
3.	<u>Análisis jurídico</u>	47
	<i>a) Examen del Instrumento de Recuperación</i>	50
	i) Finalidad del Instrumento de Recuperación.....	50
	ii) Contenido del Instrumento de Recuperación.....	50
	<i>Carácter excepcional de las medidas</i>	51
	<i>Carácter temporal de las medidas</i>	55
	<i>Carácter económico de las medidas</i>	56
	<i>b) Examen de los actos sectoriales a los que se destinarían los fondos</i>	57
	i) Observaciones preliminares.....	57
	ii) Propuesta relativa al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.....	58
	iii) Propuesta relativa al Fondo de Transición Justa.....	60
	iv) Propuestas relativas a los programas «La UE por la Salud», Horizonte 2020 y «RescEU».....	61
4.	<u>Conclusiones intermedias</u>	62
C.	COMPATIBILIDAD DE «NEXT GENERATION EU» CON EL ARTÍCULO 125, APARTADO 1, DEL TFUE (PRINCIPIO DE «NO CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA»)	63
1.	<u>Marco jurídico</u>	63
2.	<u>Análisis jurídico</u>	63
3.	<u>Conclusiones intermedias</u>	65
III.	<u>CONCLUSIONES GENERALES</u>	66

I. INTRODUCCIÓN

1. El 28 de mayo de 2020, la Comisión presentó un conjunto de propuestas denominado «Next Generation EU». Las propuestas tienen por objeto atender a las necesidades de recuperación de la UE y sus Estados miembros como consecuencia de la crisis de la COVID-19. «Next Generation EU» introduce un refuerzo temporal del marco financiero plurianual (MFP) general de la Unión, y está dotado con un importe total de 750 000 millones EUR. Esa cantidad se financiaría mediante empréstitos de la Unión en los mercados. El producto de esos empréstitos se destinaría a gastos por importe de 500 000 millones EUR y a préstamos por importe de 250 000 millones EUR.
2. El paquete legislativo consta de tres tipos de propuestas: i) las que introducen nuevos instrumentos (en particular, el Instrumento de Recuperación de la UE y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), ii) las que modifican diversas propuestas presentadas en el contexto del MFP de 2018 (en especial, la propuesta modificada de Decisión sobre los recursos propios) y iii) las que modifican legislación vigente [el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), el Instrumento de Ayuda Humanitaria y el actual Reglamento del MFP].
3. «Next Generation EU» se ha articulado en torno a tres pilares:
 - en primer lugar, la propuesta modificada de Decisión sobre los recursos propios (en adelante, la «propuesta de DRP»)², que prevé un aumento excepcional y temporal del límite máximo de recursos propios del 0,6 % de la renta nacional bruta (RNB) de la UE. El límite máximo de recursos propios se incrementa con el único fin de cubrir todos los pasivos de la Unión derivados de los empréstitos (artículo 3 *quater* de la propuesta de DRP). La propuesta prevé facultar a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales, en nombre de la Unión, y establece el volumen global del pasivo de la Unión y las características esenciales de su reembolso (artículo 3 *ter*, apartado 3);

² Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, presentada por la Comisión [COM (2020) 445 final], documento ST 8140/20 INIT.

- en segundo lugar, la propuesta relativa al Instrumento de Recuperación de la UE (en adelante, el «Instrumento de Recuperación»)³, basada en el artículo 122 del TFUE, que enumera medidas de recuperación (artículo 2 del Instrumento de Recuperación), asigna los fondos obtenidos mediante empréstitos a diversos programas de la Unión a tal efecto (artículo 3) y precisa que la parte del empréstito dedicada a gastos (500 000 millones EUR) se considerará un ingreso afectado externo a efectos del artículo 21, apartado 5, del Reglamento Financiero (artículo 4, apartado 1, del Instrumento de Recuperación);
 - en tercer lugar, los diferentes programas de la Unión a los que se asignan los recursos, que establecen las normas para su ejecución, incluidos los criterios de programación, admisibilidad y asignación.
4. En el curso de las reuniones de varios grupos preparatorios del Consejo (Grupo *ad hoc* MFP, Grupo de Consejeros Financieros, y Grupo «Medidas Estructurales»), y de reuniones del Coreper, se han planteado las siguientes cuestiones relativas a la legalidad de «Next Generation EU»:
- A. si «Next Generation EU» es compatible con los principios de equilibrio y disciplina presupuestarios (artículo 310 del TFUE) y con la integridad del sistema de recursos propios (artículo 311 del TFUE);
 - B. si la base jurídica elegida para el Instrumento de Recuperación, a saber, el artículo 122 del TFUE es apropiada;
 - C. si «Next Generation EU» es compatible con el artículo 125, apartado 1, del TFUE (principio de «no corresponsabilidad financiera»).
5. El Servicio Jurídico del Consejo examinará sucesivamente las cuestiones anteriores. Con el fin de estructurar adecuadamente el análisis, las cuestiones se dividirán en subcuestiones, según proceda. Dado que las cuestiones relacionadas con la articulación jurídica general de «Next Generation EU» son de carácter horizontal, el Servicio Jurídico del Consejo podrá examinar, según resulte necesario, otras cuestiones de carácter más técnico específicas de cada una de las propuestas cuando estas se debatan en los órganos preparatorios pertinentes.

³ 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, presentada por la Comisión [COM (2020) 441 final], documento ST 8141/20 INIT.

6. Teniendo en cuenta la longitud y complejidad de las cuestiones examinadas, el Servicio Jurídico del Consejo presentará el marco jurídico y el análisis jurídico de cada una de ellas sucesivamente, y formulará conclusiones intermedias al término del análisis de cada cuestión. Todas estas conclusiones se agruparán además al final del dictamen en una conclusión general.

II. CONSTATAIONES DEL SERVICIO JURÍDICO DEL CONSEJO

A. COMPATIBILIDAD DE «NEXT GENERATION EU» CON LOS PRINCIPIOS DE EQUILIBRIO Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIOS (ARTÍCULO 310 DEL TFUE) Y CON LA INTEGRIDAD DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS (ARTÍCULO 311 DEL TFUE)

1. Observaciones preliminares

7. La articulación presupuestaria de «Next Generation EU» y su financiación carecen de precedentes y plantean cuestiones jurídicas novedosas y delicadas de naturaleza presupuestaria.
8. A efectos de la evaluación jurídica de la articulación presupuestaria de «Next Generation EU», las características de mayor relevancia son las siguientes:
- «Next Generation EU» recurre para su financiación a un volumen elevado y sin precedentes de empréstitos en los mercados;
 - estos empréstitos los contraerá la Comisión en nombre de la Unión, al amparo de la facultad que se le otorga en la propuesta de DRP;
 - la mayor parte del producto de tales empréstitos constituirá ingresos afectados externos para el presupuesto de la Unión;

- dichos ingresos se asignarán con arreglo a un Reglamento basado en el artículo 122 del TFUE (el Reglamento relativo al Instrumento de Recuperación) a diversos programas de gasto y se dedicarán fundamentalmente al gasto, es decir, a formas de ayuda no reembolsables⁴, mientras que una parte proporcionalmente menor del producto del empréstito se utilizará para otorgar préstamos a los Estados miembros.

9. El elemento más novedoso es el uso de empréstitos para financiar el gasto presupuestario («empréstitos para gastos») y la articulación presupuestaria que lo acompaña. La articulación jurídica del conjunto debe evaluarse, en particular, a la luz de los artículos 310 y 311 del TFUE.

10. La presente sección se dividirá en cuatro partes.

La primera se dedicará a evaluar si la suscripción de «empréstitos para gastos» que se propone cumple los principios de equilibrio y disciplina presupuestarios (parte 2 *infra*). En la segunda parte se evaluará si la utilización masiva de ingresos afectados externos que se propone es compatible con la integridad del sistema de recursos propios de la Unión y con otros principios presupuestarios fundamentales (parte 3 *infra*). La tercera parte se centrará en la base jurídica para el gasto de los fondos obtenidos mediante empréstito, la interacción entre la propuesta de DRP basada en el artículo 311 del TFUE y el Instrumento de Recuperación basado en el artículo 122 del TFUE, así como sus respectivas funciones en la articulación del conjunto (parte 4 *infra*). Por último, en la cuarta parte se examinará si la propuesta de DRP podría generar pasivos solidarios de los Estados miembros (parte 5 *infra*).

2. **¿Es compatible la suscripción de «empréstitos para gastos» con los principios de equilibrio y disciplina presupuestarios de la Unión a que se refiere el artículo 310 del TFUE?**

a) **Marco jurídico**

11. Los principios de equilibrio presupuestario y de disciplina presupuestaria revisten, en los Tratados de la UE, una importancia constitucional.

⁴ A los efectos del presente dictamen, se trata como gasto la financiación aportada a fin de dotar provisiones para las garantías presupuestarias. Mientras que las garantías presupuestarias constituyen formas de ayuda reembolsables, las provisiones realizadas para cubrir pérdidas en caso de ejecución de la garantía se abonan efectivamente y, por tanto, constituyen gastos para el presupuesto de la Unión.

12. El principio de equilibrio presupuestario se establece en el artículo 310, apartado 1, párrafo tercero, del TFUE, que tiene la siguiente redacción:

«El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos» (el subrayado es nuestro).

13. Mientras que el artículo 310, apartado 1, del TFUE se refiere al equilibrio presupuestario anual, la disciplina presupuestaria plurianual se aborda en el artículo 310, apartado 4, del TFUE:

«A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, 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 a que se refiere el artículo 312» (el subrayado es nuestro).

14. También es pertinente mencionar el artículo 323 del TFUE, que establece que *«[el] Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión velarán por que la Unión disponga de los medios financieros que le permitan cumplir sus obligaciones jurídicas frente a terceros»* (el subrayado es nuestro).

15. Por último, el artículo 17, apartado 1, del Reglamento Financiero («RF») ⁵ reitera el principio de equilibrio presupuestario: *«El presupuesto estará equilibrado en cuanto a ingresos y créditos de pago»*, y el artículo 17, apartado 2, del RF, corolario de dicho principio, dispone que: *«La Unión (...) no [podrá] suscribir empréstitos en el marco del presupuesto»* (el subrayado es nuestro).

b) Análisis jurídico

16. Como se ha explicado anteriormente, la articulación de las propuestas formuladas por la Comisión para atender a las necesidades de recuperación tras la situación excepcional surgida como consecuencia de la pandemia de COVID-19 supone que el gasto de la Unión se financie con ingresos futuros.

⁵ Reglamento (UE, Euratom) 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 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

17. Lo que se propone es permitir que la Unión contraiga empréstitos en los mercados de capitales por un máximo de 750 000 millones EUR (a precios de 2018), de los que 500 000 millones EUR se destinarían a gastos de la Unión («empréstitos para gastos») y 250 000 millones EUR a préstamos (artículo 3 *ter*, apartado 1, de la propuesta de DRP). La Comisión estaría facultada para emitir deuda en nombre de la Unión, deuda que se reembolsaría a medida que fuese alcanzando su vencimiento.
18. El producto de los empréstitos destinado a gastos a través de los programas de la Unión se canalizaría a dichos programas como ingresos afectados externos (los denominados «otros ingresos» a los que se refiere el artículo 311, párrafo segundo, del TFUE) a los efectos del artículo 21, apartado 5, del RF, mientras que el reembolso de la deuda correspondiente al llegar a su vencimiento estaría cubierto por los recursos propios de la Unión. El reembolso se garantizaría a través de un compartimento acotado previsto en la propuesta de DRP (artículo 3 *quater*). Dicho compartimento se constituiría mediante un incremento específico, extraordinario y temporal de los límites máximos de los recursos propios en un 0,6 % de la RNB de la UE, incremento que solo podría utilizarse para cubrir el conjunto de los pasivos de la Unión derivados de los empréstitos contraídos para financiar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.
19. La novedosa articulación que permitiría a la Unión emitir deuda para financiar las formas de gasto no reembolsables plantea una cuestión de cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario consagrado en el artículo 310 del TFUE, que exige que *«el presupuesto [esté] equilibrado en cuanto a ingresos y gastos»*.
20. Este principio está directamente vinculado al sistema de recursos propios de la Unión, en virtud del cual los Estados miembros asignan recursos propios a la Unión para garantizar la financiación del presupuesto anual de esta [véase el artículo 1 de la Decisión sobre recursos propios vigente («DRP vigente»⁶)]. La cantidad total de recursos para un año determinado se define por referencia al importe necesario para cubrir el total del gasto presupuestario. La contribución basada en la RNB funciona como un recurso equilibrador que cubre la diferencia entre el total de todos los demás ingresos⁷ y el gasto autorizado en virtud del procedimiento presupuestario anual [véase artículo 2, apartado 1, letra c), de la DRP vigente].

⁶ Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

⁷ Es decir, los ingresos procedentes de otros recursos propios y de los denominados «otros ingresos».

El principio de equilibrio presupuestario es estricto, y todo superávit o déficit que surja al final de un ejercicio debe trasladarse al ejercicio siguiente para garantizar que el resultado final de cada año esté equilibrado⁸. Los aspectos de técnica presupuestaria de este principio y su vinculación con los recursos propios han sido confirmados por la jurisprudencia pertinente⁹.

21. Las operaciones de empréstito realizadas con objeto de prestar el producto del empréstito (los denominados «préstamos consecutivos a empréstitos») se han convertido en una práctica relativamente consolidada; sin embargo, contraer empréstitos para financiar el gasto de la Unión del mismo modo en que lo haría un Estado —es decir, tomando prestado para financiar gastos corrientes u operativos— no se ha considerado compatible con el principio de equilibrio presupuestario¹⁰. Así lo aclaró la Comisión en 2015 en sus respuestas a preguntas parlamentarias: «(...) *por lo que se refiere a la obligación de equilibrar el presupuesto de la UE, la interpretación [del artículo 310 del TFUE] que se ha mantenido a lo largo del tiempo es que el presupuesto de la UE no puede equilibrarse mediante la emisión de deuda pública*»¹¹.

⁸ Véase el artículo 7 de la DRP vigente y el artículo 18 del RF. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del RF: «*El saldo de cada ejercicio presupuestario se consignará en el presupuesto del ejercicio siguiente como ingreso o como crédito de pago, según se trate de un excedente o de un déficit*».

⁹ Sentencia de 31 de marzo de 1992, Consejo/Parlamento Europeo, C-284/90, ECLI:EU:C:1992:154, apartados 29 y 31.

¹⁰ Sin embargo, en 1984, los Estados miembros convinieron, conforme a un acuerdo político intergubernamental, en proporcionar anticipos reembolsables para financiar un déficit presupuestario. Tales anticipos, destinados a financiar un déficit presupuestario, equivalían en realidad a préstamos concedidos por los Estados miembros a la Unión.

¹¹ Véanse las preguntas E-001662/2015 y E-005201/2015 relativas a la posibilidad de que la Unión emita deuda pública para financiar el Plan de Inversiones. La Comisaria respondió lo siguiente: «*El Tratado establece el principio de un presupuesto equilibrado para la UE. Por consiguiente, colmar la brecha entre los ingresos y los gastos mediante la emisión de deuda pública es, por lo tanto, imposible. El Plan de Inversiones no puede servir, por lo tanto, para financiar el gasto del presupuesto de la UE mediante la emisión de deuda pública*». Cuando se le pidió que explicara con mayor detenimiento la cuestión, la Comisaria agregó: «*Efectivamente, el artículo 310 del TFUE no prohíbe la emisión de deuda pública de la UE. Se recurre a este tipo de emisión, por ejemplo, a fin de obtener los fondos necesarios para la ayuda financiera a los Estados miembros o a terceros países a través de empréstitos de contrapartida. Estas operaciones de préstamo y empréstito son neutras desde el punto de vista presupuestario, ya que no se requiere ningún desembolso y el nuevo pasivo es compensado totalmente por un activo; si hay que compensar un retraso o un incumplimiento por parte de un prestatario recurriendo al presupuesto de la UE, ello se lleva a cabo utilizando los recursos propios de la Unión. Sin embargo, por lo que se refiere a la obligación de equilibrar el presupuesto de la UE, la interpretación de este artículo que se ha mantenido a lo largo del tiempo es que el presupuesto de la UE no puede equilibrarse mediante la emisión de deuda pública*» (el subrayado es nuestro).

22. La Unión tiene prohibido adoptar un presupuesto en déficit y, por extensión, incurrir en un déficit de explotación¹².
23. Sin embargo, el Tratado solo exige que el presupuesto (anual) esté equilibrado. Contrariamente al artículo 17, apartado 2, del RF¹³, no prohíbe (ni permite¹⁴) explícitamente la financiación mediante préstamos. En realidad, y como se ha mencionado anteriormente, ni el artículo 310 del TFUE ni el artículo 17, apartado 2, del RF han impedido a la Unión recurrir a préstamos cuando estos han constituido una operación neutra sin capacidad para alterar el equilibrio presupuestario y se han ofrecido garantías suficientes para hacer frente a los pasivos resultantes. Cabe destacar los siguientes casos:

¹² Véase asimismo el considerando 9 de la versión de 2002 del Reglamento Financiero, según el cual «*El principio de equilibrio constituye una norma presupuestaria básica. A este respecto, cabe subrayar que no es compatible con el sistema de recursos propios de las Comunidades recurrir a empréstitos. No obstante, el principio de equilibrio no debe suponer un obstáculo a las operaciones de empréstitos y préstamos garantizados por el presupuesto general de la Unión*» [Reglamento n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1)].

¹³ La versión anterior del artículo 17, apartado 2, del RF prohibía de manera más directa a la UE la obtención de préstamos: el artículo 14, apartado 2, del Reglamento financiero de 2002 establecía simplemente que «*(...) la Comunidad (...) no [podrá] suscribir empréstitos*», mientras que la redacción actual del artículo 17, apartado 2, introducida en 2012, dispone que «*[la] Unión (...) no [podrá] suscribir empréstitos en el marco del presupuesto*» (el subrayado es nuestro): el texto añadido en la redacción actual remite a la práctica de las operaciones extrapresupuestarias que, por tanto, se consideran no incluidas «*en el marco del presupuesto*».

¹⁴ Por el contrario, mientras que el TFUE en sí no hace mención de empréstitos y préstamos, el Tratado Euratom permite expresamente a la Comunidad recurrir a préstamos, pero solo si están «*destinados a financiar las investigaciones o las inversiones*» (artículo 172, apartado 4 del Tratado Euratom). El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) también permitía a la Comunidad obtener fondos mediante empréstitos, pero solo para conceder préstamos (artículo 51 del Tratado CECA).

- a) Préstamos consecutivos a empréstitos en los que un acto de base autoriza a la Comisión a contraer empréstitos en nombre de la Unión con vistas al préstamo de los fondos obtenidos a Estados miembros o terceros países (ayuda financiera)¹⁵, como ocurre con el MEEF¹⁶, el mecanismo de ayuda a las balanzas de pagos¹⁷, la asistencia macrofinanciera¹⁸ y, más recientemente, el instrumento SURE¹⁹. En estos casos, los préstamos dan lugar a los denominados pasivos contingentes²⁰, es decir, pasivos que solo se materializarán en caso de impago del préstamo.
- b) De conformidad con el artículo 266, apartado 6, del RF, los proyectos de adquisición de inmuebles pueden financiarse mediante un préstamo, previa aprobación del Parlamento Europeo y del Consejo. Aunque tiene un impacto financiero mucho menor, el ejemplo es interesante, ya que se trata de financiar gastos para la adquisición de un activo (no de prestar el importe obtenido) recurriendo a un empréstito. Contrariamente a la situación de los préstamos consecutivos a un empréstito, el pasivo de la Unión no es meramente contingente, sino seguro.

¹⁵ La posibilidad de conceder asistencia financiera se regula ahora directamente en el RF, título X, que se aplicará a partir del MFP posterior a 2020 (véase en particular el artículo 220 del RF).

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118 de 12.5.2010, p. 1).

¹⁷ Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO L 53 de 23.2.2002, p. 1).

¹⁸ Este tipo de asistencia se adopta de conformidad con el artículo 212 del TFUE [véase, a título de ejemplo, la Decisión (UE) 2020/33 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2020, por la que se concede una ayuda macrofinanciera adicional al Reino Hachemí de Jordania (DO L 14 de 17.1.2020, p. 1)].

¹⁹ Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 (DO L 159, 20.5.2020, p. 1).

²⁰ El artículo 2, apartado 15, del RF define «pasivo contingente» como sigue: «"pasivo contingente": una posible obligación financiera que pueda originarse en función del resultado de un hecho futuro».

24. En los dos casos citados, los préstamos o empréstitos constituyen una operación extrapresupuestaria neutra. En el caso de los préstamos consecutivos a un empréstito, el producto del empréstito no se registra como ingreso presupuestario, y el gasto derivado del préstamo de dicho producto no se registra como gasto, ya que los dos se compensan plenamente entre sí. En el caso de las adquisiciones de inmuebles, el importe del préstamo o el empréstito no se registra en el presupuesto como ingreso, ni el precio total del inmueble se registra como gasto, ya que la deuda se compensa con el valor del inmueble.
25. De ello se desprende que, en los dos casos anteriores, la deuda resultante del empréstito se compensa con un activo que justifica su tratamiento extrapresupuestario, a saber, el crédito frente al destinatario de la asistencia financiera o, en el caso de un proyecto de adquisición de un inmueble, el valor de este²¹. El presupuesto anual contiene únicamente líneas para consignar, respectivamente, los impagos (en el caso de los préstamos consecutivos a empréstitos) y las cuotas anuales del préstamo (en el caso de la adquisición de inmuebles), pero estos están compensados en su totalidad por ingresos presupuestarios, ya que la Unión está obligada a cumplir sus compromisos.
26. El tratamiento extrapresupuestario de las citadas operaciones de empréstito hace que el equilibrio presupuestario no se vea afectado.
27. Los préstamos consecutivos a empréstitos no son el único caso en el que la Unión realiza operaciones que pueden generar pasivos sustanciales. La Unión también puede ofrecer garantías presupuestarias²². Estas pueden generar un pasivo contingente superior a los activos financieros aportados para cubrir el pasivo de la Unión mediante la dotación de provisiones (véase el artículo 210, apartado 2 del RF).

²¹ Cuando se introdujo en 2012 la disposición relativa a los empréstitos para la adquisición de inmuebles, la Comisión realizó la siguiente declaración: «*La Comisión destaca que el recurso a préstamos para la adquisición de inmuebles no es contrario al principio de equilibrio previsto en el artículo 17 del Reglamento Financiero. Tomar fondos prestados constituye una operación al margen del presupuesto. El importe del préstamo no se consigna en el presupuesto en cuanto ingreso y el importe total del inmueble no se consigna como gasto. Solo se incluyen como gastos los plazos anuales que se paguen al banco y que tienen como contrapartida el presupuesto administrativo anual (ingresos). Desde el punto de vista de la contabilidad, el préstamo no financia los gastos del presupuesto, sino la adquisición de un activo. El préstamo (deuda) se compensa con el valor del inmueble (activo). Por consiguiente, los préstamos para la adquisición de inmuebles no generan déficit*».

²² El artículo 2, apartado 9 del RF contiene la siguiente definición: «*"garantía presupuestaria": un compromiso jurídico de la Unión para apoyar un programa de acción asumiendo, con cargo al presupuesto, una obligación financiera que puede invocarse en caso de que un hecho específico se materialice durante la ejecución del programa, y que sigue siendo válido durante el periodo de vencimiento de los compromisos adquiridos en el marco del programa que recibe la ayuda*».

Las garantías presupuestarias constituyen un instrumento para la ejecución del presupuesto y, por tanto, para la financiación de las políticas de la Unión (véase el artículo 62, apartado 2 del RF). Son formas reembolsables de asistencia y, por tanto, el pasivo de la Unión se compensa mediante un crédito frente a los destinatarios finales cuyas operaciones se beneficien de la garantía.

28. De lo anterior se desprende que las partes del Instrumento de Recuperación que llevan aparejada la concesión de préstamos consecutivos a empréstitos no plantearían nuevos problemas legales, porque la deuda resultante de los empréstitos se deriva de operaciones extrapresupuestarias neutras que no comprometen el cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario²³.
29. El uso de los ingresos procedentes de empréstitos para financiar gastos operativos presenta algunas diferencias significativas con respecto a los casos de los empréstitos mencionados anteriormente, entre las que destaca el hecho de que no daría lugar a pasivos contingentes sino a gastos efectivos que la Unión estaría obligada a pagar para reembolsar la deuda. Sobre la base de los casos mencionados anteriormente (préstamos consecutivos a empréstitos, adquisición de inmuebles, garantías), conviene aclarar si los «empréstitos para gastos» en el marco de «Next Generation EU» están organizados de manera que i) el equilibrio presupuestario no se vea afectado y ii) el pasivo (deuda) derivado del empréstito sea neutro desde el punto de vista del presupuesto, es decir, que quede debidamente compensado por un activo.
- i) ¿Afecta la suscripción de «empréstitos para gastos» en el marco de «Next Generation EU» al equilibrio presupuestario?»**
30. La suscripción de «empréstitos para gastos» comprende dos pasos: en primer lugar, la Unión contrae un empréstito en los mercados y canaliza los fondos obtenidos hacia los programas de gasto pertinentes como ingresos afectados externos; en segundo lugar, la Unión reembolsa el dinero utilizando los recursos propios asignados a la Unión a medida que el empréstito alcanza su vencimiento.

²³ Cabe señalar que los préstamos consecutivos a empréstitos en el marco de «Next Generation EU» no constituyen una ayuda financiera a los Estados miembros del mismo tipo que el MEEF.

31. Es el primer paso, donde el producto del empréstito se utiliza para el gasto, el que requiere una evaluación adicional. El segundo paso, el reembolso, se integrará plenamente en el sistema de recursos propios y se basará en mecanismos presupuestarios convencionales. El reembolso se programará por tanto dentro de los límites máximos del MFP y se financiará con recursos propios asignados por adelantado en el compartimento mencionado en el anterior apartado 18.
32. En cuanto al primer paso, la cuestión es si el equilibrio presupuestario se ve o no distorsionado cuando el producto del empréstito (los ingresos) se destina al gasto, mientras que el pasivo correspondiente (la deuda) no se presupuesta como gasto.
33. A este respecto, se recuerda que el artículo 310 del TFUE exige que el presupuesto esté equilibrado en cuanto a ingresos y gastos *consignados en el presupuesto*, y el artículo 17, apartado 2, del RF prohíbe los empréstitos «*en el marco del presupuesto*» (el subrayado es nuestro). Dado que, con arreglo al Instrumento de Recuperación, los fondos se canalizarían a los distintos programas como ingresos afectados externos, según lo previsto en el artículo 4, apartado 1, del Instrumento de Recuperación, el equilibrio de los ingresos y los gastos consignados en el presupuesto no se verá afectado.
34. Esto es así porque los importes correspondientes a los ingresos afectados externos no se consignan en el presupuesto y no se deciden conforme al procedimiento presupuestario anual. De conformidad con el artículo 7, apartado 2, letra e), del RF, los ingresos afectados externos sí constituyen gastos autorizados («créditos»), pero no forman parte de los créditos «previstos» en el presupuesto, en el sentido del artículo 7, apartado 2, letra a), del RF. Se pretende que tengan un carácter complementario y se sumen a los créditos votados²⁴. El presupuesto contiene una estructura para consignar los ingresos afectados, pero esto no implica que se consignent importes en las líneas presupuestarias correspondientes²⁵. Desde la perspectiva de la pura técnica presupuestaria, los ingresos afectados externos, por su propia naturaleza, no pueden poner en peligro el equilibrio presupuestario.

²⁴ De conformidad con el artículo 22 del RF, los ingresos afectados generan automáticamente créditos de compromiso y de pago por los importes correspondientes.

²⁵ En el estado de ingresos, existe una línea presupuestaria para los ingresos con una mención p.m.: el importe estimado se indica en los comentarios, pero no figura en las líneas del presupuesto votado. Por el lado de los gastos, en los comentarios del presupuesto se indican las líneas presupuestarias en las que se pueden consignar los créditos correspondientes a los ingresos afectados.

35. Esta situación presenta características que son legítimamente asimilables a la naturaleza extrapresupuestaria de las operaciones consecutivas de empréstito y préstamo. Es conforme, por tanto, con la práctica desarrollada a lo largo de los años en lo que atañe a las operaciones de empréstito, que se han considerado compatibles con la redacción del artículo 17, apartado 2, del RF en la versión vigente desde 2012, que prohíbe a la Unión suscribir empréstitos *«en el marco del presupuesto»*.
36. Sobre la base de lo anterior, debe concluirse que el recurso a empréstitos para financiar gastos de la Unión a través de programas de la Unión mediante ingresos afectados externos no tiene incidencia en los ingresos y gastos reflejados en el presupuesto y, por tanto, no pone en peligro el equilibrio presupuestario.
37. Sin embargo, como se explica más adelante en la parte 3, el recurso a ingresos afectados externos está sujeto a restricciones claras y no puede ser ilimitado. Más concretamente, los «empréstitos para gastos» no pueden convertirse en una característica permanente del panorama presupuestario, una prohibición prevista en el artículo 3 *bis* de la propuesta de DRP.
- ii) **¿Son neutros desde el punto de vista presupuestario los «empréstitos para gastos» en el marco de «Next Generation EU», es decir, están debidamente compensados por activos?**
38. El análisis no puede limitarse en este caso a verificar si el principio de equilibrio presupuestario se respeta desde el punto de vista de la pura técnica presupuestaria, como en las consideraciones recogidas en el anterior punto i). Limitar el análisis a una lectura meramente literal del artículo 310, apartado 1, párrafo tercero, del TFUE —que exige que el presupuesto anual esté equilibrado en cuanto a ingresos y gastos, pero que no se aplica a las operaciones extrapresupuestarias— permitiría eludir con facilidad el principio de equilibrio presupuestario mediante la creación de múltiples programas de empréstito que aportarían financiación en forma de ingresos afectados externos. Tal resultado sería contrario al principio más fundamental que subyace al principio de equilibrio presupuestario, a saber, que la Unión no puede incurrir en déficit de explotación (véanse los apartados 21 y 22 *supra*).
39. En consecuencia, además de verificar que se respeta el principio de equilibrio presupuestario, también es necesario demostrar que los «empréstitos para gastos» en el marco de «Next Generation EU» son neutros desde el punto de vista presupuestario, es decir, que están debidamente compensados por activos.

La neutralidad presupuestaria está intrínsecamente vinculada al artículo 310, apartado 4, del TFUE, que resume el principio de disciplina presupuestaria al prohibir que la Unión adopte actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin «*dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos pueden ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión*» (el subrayado es nuestro)²⁶. Con esta disposición se pretende garantizar que la Unión no asuma ninguna obligación financiera que no pueda cumplir. Su objetivo es garantizar la disciplina financiera plurianual²⁷.

El artículo 310, apartado 4, del TFUE es asimismo un corolario del principio de equilibrio presupuestario, ya que garantiza la adecuada correspondencia entre ingresos y gastos a lo largo del tiempo. La neutralidad presupuestaria es fundamental para el buen funcionamiento del sistema presupuestario de la Unión, que se basa únicamente en los recursos que se le asignan con arreglo a la Decisión sobre los recursos propios adoptada conforme al artículo 311 del TFUE.

²⁶ Véase asimismo el considerando 13 *septies* de la propuesta de DRP: «*El presupuesto de la Unión debe financiar el reembolso de los empréstitos para proporcionar apoyo no reembolsable, apoyo reembolsable mediante instrumentos financieros o una provisión de garantías presupuestarias, así como los intereses adeudados. Los empréstitos que se concedan a los Estados miembros en forma de préstamos deben ser reembolsados con las cantidades recibidas de los Estados miembros beneficiarios. Los recursos necesarios deben asignarse y ponerse a disposición de la Unión para que esta pueda satisfacer la totalidad de sus obligaciones financieras y los pasivos contingentes resultantes de la facultad excepcional y temporal para obtener empréstitos en un año determinado y en cualquier circunstancia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 310, apartado 4, del TFUE y en el artículo 323 del TFUE*» (el subrayado es nuestro).

²⁷ La existencia de una elevada probabilidad de que el crédito no sea reclamado (como en el caso de los pasivos contingentes en operaciones consecutivas de empréstito y préstamo) o la certeza de que será reclamado (como en el caso de los compromisos destinados a «empréstitos para gastos») carece de relevancia para examinar si el crédito es o no presupuestariamente neutro.

40. Los empréstitos de la Unión serían neutros desde el punto de vista del presupuesto si la deuda resultante se compensara con un crédito que permitiera a la Unión cubrir el capital, los intereses y los costes asociados con el empréstito en cuestión, y se destinaran a tal fin suficientes activos²⁸. Tal crédito constituiría la «*garantía*» de financiación del gasto a la que se refiere el artículo 310, apartado 4, del TFUE, y sería esencial para asegurar los reembolsos anuales futuros de la deuda y, por tanto, para asegurar el equilibrio presupuestario a lo largo del periodo de amortización (como se explicó anteriormente, los reembolsos deben integrarse en los mecanismos presupuestarios convencionales)²⁹.
41. A la luz de lo anterior, se debe evaluar si la articulación propuesta en el marco de «Next Generation EU» garantiza suficientemente la neutralidad presupuestaria de las operaciones de «empréstito para gasto».

²⁸ A este respecto, conviene señalar asimismo que la naturaleza plurianual de los programas de la Unión produce regularmente situaciones en las que la Unión asume una responsabilidad mediante un compromiso jurídicamente vinculante, sin que tal compromiso sea compensado por más activo que la garantía de que las obligaciones resultantes pueden cubrirse dentro del límite máximo de los recursos propios. Tal es el caso, por ejemplo, de proyectos de gran envergadura como ITER y Galileo, cuya duración se extiende además mucho más allá de un periodo del MFP. Del mismo modo, en el ámbito de la cohesión, la totalidad del compromiso jurídico para el periodo completo del MFP se asume anticipadamente a partir del momento en que la Comisión notifica a un Estado miembro que ha adoptado un programa [véase el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320)]. Por otra parte, el concepto de «compromiso pendiente de liquidación» (RAL, por sus siglas en francés) es el producto mismo de los compromisos presupuestarios asumidos que darán lugar a solicitudes de pago posteriores.

²⁹ El vínculo entre la disponibilidad de recursos propios y el equilibrio presupuestario también ha sido confirmado por el Tribunal (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2005, *Comisión/Reino de Dinamarca*, C-392/02, ECLI:EU:C:2005:683, apartado 54).

42. La articulación propuesta por la Comisión, basada en la propuesta de DRP, comprende los importantes elementos siguientes:
- introducción de un incremento específico y temporal³⁰ de los límites máximos de recursos propios exclusivamente para atender a los pasivos que se deriven de las operaciones contempladas en «Next Generation EU» (artículo 3 *quater* de la propuesta de DRP)³¹;
 - determinación del importe máximo de las operaciones de empréstito y definición de las modalidades de reembolso (artículo 3 *ter*);
 - inclusión de una disposición relativa a la gestión de tesorería para garantizar la disponibilidad oportuna de recursos de tesorería en caso de que los créditos autorizados en el presupuesto no basten para que la Unión cumpla sus obligaciones con respecto a los empréstitos contraídos para financiar «Next Generation EU» (artículo 6, apartado 4);
 - el Instrumento de Recuperación especifica que los créditos de compromiso correspondientes a los ingresos afectados externos se generan a partir de la entrada en vigor de la DRP (artículo 4, apartado 3, del Instrumento de Recuperación).

³⁰ De acuerdo con la información facilitada por la Comisión, el aumento específico del 0,6 % de la RNB de todos los Estados miembros es más que suficiente para cubrir los pasivos (principal, intereses y costes asociados) durante el periodo de reembolso estipulado en el artículo 3 *ter*, apartado 2, párrafo segundo, de la propuesta de DRP (es decir, del 1 de enero de 2028 al 31 de diciembre de 2058).

³¹ En el artículo 3 *quater* se dispone lo que sigue: «*Los importes establecidos en el artículo 3, apartados 1 y 2, respectivamente, se incrementarán temporalmente en 0,6 puntos porcentuales con el único fin de cubrir todos los pasivos de la Unión derivados de los empréstitos a que se refiere el artículo 3 *ter* hasta que todos estos pasivos se hayan extinguido, y a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2058. Esos importes incrementados no se utilizarán para pagar ningún otro pasivo de la Unión*» (el subrayado es nuestro).

43. El efecto combinado de las disposiciones antes mencionadas de la propuesta de DRP, y en particular la combinación del compartimento acotado con la indicación del importe máximo de las operaciones de empréstito, es la constitución de un crédito frente a los Estados miembros que, una vez que la DRP haya entrado en vigor de conformidad con el párrafo tercero del artículo 311 del TFUE (y salvo modificación o derogación), se convierte en una garantía de pago irrevocable, definitiva y ejecutable que los Estados miembros otorgan por adelantado. A este respecto, se recuerda que la DRP, contrariamente al Reglamento del MFP, no se adopta por un periodo de tiempo limitado³².
44. El Servicio Jurídico del Consejo considera que las disposiciones novedosas e importantes de la propuesta de DRP a que se ha hecho referencia proporcionan un activo sólido y creíble, lo que asegura la neutralidad presupuestaria de la operación y establece una amplia «*garantía*» de que los gastos de la Unión en virtud de «Next Generation EU» pueden financiarse, según se exige en el artículo 310, apartado 4, del TFUE. Las medidas establecidas en el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP contribuyen además a salvaguardar la capacidad de la Unión para cumplir sus obligaciones jurídicas de manera oportuna, tal como se exige en el artículo 323 del TFUE³³.
45. El hecho de que el importe total de las operaciones de empréstito se estipule en la propuesta de DRP garantiza asimismo que el activo constituido por los compromisos de los Estados miembros compense plenamente la deuda, incluso si el importe máximo anual correspondiente al aumento de los límites máximos no bastara por sí mismo para cubrir la totalidad de la deuda. Se trata de una situación comparable a la de las operaciones consecutivas de empréstito y préstamo, en las que el activo, es decir, la totalidad del crédito frente al Estado miembro o el país tercero al que se presta ayuda financiera, nace también desde el principio, mientras que los reembolsos se efectúan progresivamente de conformidad con el contrato de préstamo subyacente.

³² Si bien es cierto que cada Decisión sobre los recursos propios suele sustituirse por otra al pasar de un MFP al siguiente, esta sustitución no constituye un requisito que se derive del Derecho primario. Dado que se trata de una decisión que se adopta por unanimidad y está sujeta a la aprobación de todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales, la revocación de los compromisos asumidos por todos los Estados miembros en virtud de la DRP no está en manos de uno solo de ellos, ni siquiera de una mayoría de Estados miembros, sino que requeriría el acuerdo de todos los Estados miembros.

³³ El contenido y el alcance del artículo 6, apartado 4, se evaluarán más adelante por separado (véase la parte 4 de la sección A).

c) **Conclusiones intermedias**

46. Habida cuenta de lo expuesto, cabe extraer las conclusiones intermedias que siguen:

- Los Tratados permiten que el legislador de la Unión establezca un mecanismo como el propuesto en «Next Generation EU», siempre que incorpore una serie de salvaguardas encaminadas a preservar su neutralidad presupuestaria y, en última instancia, a garantizar que se respete el principio de equilibrio presupuestario:
 - que los importes tomados en préstamo se canalicen a programas de gasto mediante ingresos afectados externos que, por su naturaleza, son complementarios y no afectan a los ingresos y gastos consignados en el presupuesto anual y, por tanto, desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, no generan un desequilibrio en el presupuesto anual;
 - que el reembolso de la deuda de la Unión esté garantizado dentro de los límites máximos de los recursos propios, mediante un compartimento acotado exclusivamente destinado a ese fin y mediante disposiciones adicionales con arreglo a las cuales los Estados miembros se comprometan a poner a disposición recursos hasta el importe máximo de las operaciones de empréstito estipulado en la propuesta de DRP, cuyo efecto combinado constituirá una garantía de pago irrevocable, definitiva y ejecutable.

47. No obstante, sigue siendo necesario examinar si la elevada cuantía de los ingresos afectados externos que se propone en «Next Generation EU» se ajusta a las normas que rigen el sistema de recursos propios de la Unión, en particular en lo que atañe a su integridad, y a los principios presupuestarios básicos de unidad y universalidad.

3. **¿Es conforme con la integridad del sistema de recursos propios de la Unión y con los principios presupuestarios básicos la utilización masiva de ingresos afectados externos?**

a) **Marco jurídico**

48. En los Tratados de la UE, tanto el sistema de recursos propios de la Unión y su integridad como el principio de unidad presupuestaria revisten una importancia constitucional.

49. El párrafo primero del artículo 311 del TFUE, relativo a los recursos propios, establece que:

«La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.»

En el párrafo segundo del artículo 311 del TFUE se dispone que:

«Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios» (el subrayado es nuestro).

50. El principio de unidad se consagra en el artículo 310, apartado 1, párrafo primero, del TFUE:

«Todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto» (el subrayado es nuestro).

Esta disposición se repite en el artículo 8, apartado 1 del RF:

«Todos los ingresos y gastos se consignarán en una línea presupuestaria.»

51. El principio de universalidad, también denominado principio de no asignación, se define en el RF y establece que todos los ingresos financiarán todos los gastos sin distinción. El artículo 20 del RF define el alcance de dicho principio como sigue³⁴:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21, la totalidad de los ingresos cubrirá todos los créditos de pago. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, los ingresos y los gastos se consignarán en el presupuesto por su importe íntegro, sin compensación entre sí» (el subrayado es nuestro).

52. Como excepción al principio de universalidad, en el artículo 21 del RF se establece un catálogo de ingresos afectados internos y externos. En particular, el artículo 21, apartado 5, del RF establece que:

«Un acto de base podrá disponer la afectación de los ingresos previstos a gastos específicos. A menos que se indique de otro modo en el acto de base, estos ingresos constituirán ingresos afectados internos.»

³⁴ El principio de universalidad también se consagra en el artículo 6 de la DRP vigente en lo que respecta a los recursos propios: *«Los ingresos mencionados en el artículo 2 [recursos propios] se utilizarán indistintamente para la financiación de todos los gastos consignados en el presupuesto anual de la Unión.»*

b) Análisis jurídico

53. Se propone que «Next Generation EU» se financie con 500 000 millones EUR (a precios de 2018) de ingresos afectados externos, correspondientes a los montos previstos para «empréstitos para gastos». Los ingresos afectados externos constituyen lo que se denomina «otros ingresos» a tenor del párrafo segundo del artículo 311 del TFUE, y no un recurso propio. Conforme a la articulación propuesta, la asignación y la afectación de los importes efectúan mediante el Instrumento de Recuperación, que se basa en el artículo 122 del TFUE³⁵.
54. No hay precedentes, ni en términos absolutos ni en términos relativos, de una cantidad tan importante de ingresos afectados externos³⁶. Equivaldría a casi la mitad del importe propuesto para el próximo MFP «de referencia» (2021-2027) y se movilizaría en un periodo de tiempo más corto³⁷.
55. En la presente parte se analizará el uso propuesto de los ingresos afectados externos a la luz del sistema de recursos propios de la Unión, regulado por el artículo 311 del TFUE, teniendo en cuenta en particular su integridad, y a la luz de los principios presupuestarios básicos de unidad y universalidad.

³⁵ El artículo 4, apartado 1, del Instrumento de Recuperación califica una parte de la financiación total como ingresos afectados externos: «*A efectos del artículo 21, apartado 5, del [Reglamento Financiero], 433 200 millones EUR (a precios de 2018) de los fondos citados en el artículo 3, apartado 1, constituirán ingresos afectados externos a los programas de la Unión contemplados en el artículo 3, apartado 2, letra a), del presente Reglamento y 66 800 millones EUR (a precios de 2018) de los fondos constituirán ingresos afectados externos a los programas de la Unión contemplados en el artículo 3, apartado 2, letra c), del presente Reglamento*».

³⁶ A modo de comparación, con arreglo al documento de trabajo V que acompaña al proyecto de presupuesto para 2020, el importe total de los créditos de compromiso derivados de los ingresos afectados (internos y externos) ascendió a 16 437,4 millones en 2018 (y a 19 174,8 millones en créditos de pago). Las principales fuentes de ingresos afectados externos fueron las contribuciones de los países de la AELC, de los países candidatos y de terceros países a programas y actividades de la Unión, y las aportaciones de los Estados miembros al Mecanismo para los Refugiados en Turquía [véase COM (2019) 400].

³⁷ De conformidad con el artículo 4, apartado 4, del Instrumento de Recuperación: «*Los compromisos jurídicos que den lugar a gastos en concepto de ayuda a que se hace referencia en el artículo 3, apartado 2, letra a), y, cuando proceda, en el artículo 3, apartado 2, letra c), inciso i), serán contraídos por la Comisión o por sus agencias ejecutivas a más tardar el 31 de diciembre de 2024. Los compromisos jurídicos cuyo importe corresponda al menos al 60 % del importe a que se refiere el artículo 3, apartado 2, letra a), se consignarán a más tardar el 31 de diciembre de 2022*». El artículo 4, apartados 5 a 7, del Instrumento de Recuperación establece plazos similares para los préstamos y garantías presupuestarias, adaptados a sus características concretas, y el artículo 4, apartado 8, especifica que los plazos no se aplican a la asistencia técnica y administrativa.

56. Como ya se ha indicado en la sección A, parte 2, del presente dictamen en lo que respecta al equilibrio presupuestario, la deuda derivada de los empréstitos se reembolsará mediante recursos propios y los reembolsos se integrarán en el MFP y se atenderán plenamente a los mecanismos presupuestarios ordinarios. Por lo tanto, no se analizarán aquí los reembolsos que no planteen las mismas cuestiones que los ingresos afectados externos.
57. Como se ha indicado ya, los ingresos afectados no son un recurso propio sino que forman parte de los denominados «otros ingresos» devengados a la Unión³⁸. El párrafo segundo del artículo 311 del TFUE reconoce expresamente que el presupuesto de la Unión podrá financiarse también con «*otros ingresos*»: «*Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios*» (el subrayado es nuestro). La integración en la propuesta de DRP de las disposiciones sobre el compartimento específico y la suscripción de empréstitos en los mercados es jurídicamente posible incluso si el producto de los empréstitos no se califica como recurso propio³⁹.

Sin embargo, la utilización del término «*íntegramente*» en el artículo 311 del TFUE también indica que la f fuente primera de financiación del presupuesto de la Unión deben ser los recursos propios y no los «*otros ingresos*». Esta preponderancia de los recursos propios se debe a las sólidas garantías, arraigadas en la soberanía presupuestaria nacional, que acompañan a la Decisión sobre los recursos propios con arreglo a la cual los Estados miembros asignan los recursos propios al presupuesto de la Unión de forma definitiva. La dependencia respecto a los recursos propios como fuente primera de financiación del presupuesto es además un corolario del requisito de que la Unión se dote de medios suficientes para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas, conforme a lo establecido en el párrafo primero del artículo 311 del TFUE y, en última instancia, un corolario de la necesidad de autonomía financiera de la Unión.

³⁸ Para una descripción más detallada del concepto de «*otros ingresos*», véanse las fichas 10 y 47 de la Comisión en los documentos WK 7294/2018 INIT y WK 10842/2018 INIT. En la ficha 47 se refiere lo siguiente: «*Las demás fuentes de ingresos no se establecen mediante la Decisión sobre los recursos propios. En principio, pueden crearse mediante muy diversos actos legislativos y fundamentarse en diferentes bases jurídicas de los Tratados. Pueden basarse, por ejemplo, en el Derecho derivado con sujeción a diversos procedimientos de decisión. La generación de ingresos no es el objetivo principal de dicha legislación, sino un efecto secundario o corolario. Los "otros ingresos" pueden consignarse como ingresos generales (es decir, asimilables a los recursos propios basados en la renta nacional bruta) o imputarse a un destino específico*» (traducción de la Secretaría General del Consejo).

³⁹ Integrar el producto de los empréstitos en el sistema de recursos propios de la Unión como una nueva categoría de recursos propios resultaría, además, problemático desde el punto de vista jurídico, ya que, en realidad, el producto de los empréstitos constituye un pasivo que debe reembolsarse y, por tanto, no es en rigor un recurso que pueda asignarse a la Unión de manera definitiva, como sí ocurre con los verdaderos recursos propios.

Por lo tanto, toda articulación que comprenda otros ingresos debe preservar plenamente la integridad del sistema de recursos propios de la Unión.

58. Como excepción al principio de universalidad, el artículo 21 del RF prevé que los ingresos puedan afectarse a partidas específicas de gasto⁴⁰. En particular, con arreglo al artículo 21, apartado 5, del RF, un acto de base podrá «*disponer la afectación de los ingresos previstos a gastos específicos*». Tal es asimismo la articulación propuesta para «Next Generation EU».
59. Los ingresos afectados están, pues, permitidos por el RF y, por tanto, forman parte del sistema presupuestario; ahora bien, también se deduce de lo anterior que los ingresos afectados externos están destinados, por su propia naturaleza, a servir de refuerzo para la ejecución de determinados gastos previstos en el presupuesto. Por tanto, estos ingresos afectados son adicionales o complementarios a los créditos previstos en el presupuesto y no pueden convertirse en un medio generalizado de financiación de las necesidades de la Unión que sustituya a los procedimientos presupuestarios habituales y los eluda. Debido a su naturaleza complementaria y al modo en que se generan, los ingresos afectados no se someten al voto de la autoridad presupuestaria con arreglo al procedimiento presupuestario anual⁴¹ y no se tienen en cuenta para los límites máximos⁴² del MFP⁴³.
60. Por lo tanto, los ingresos afectados se sustraen además al principio de unidad, que supone que todos los ingresos y gastos se registren en un único documento, a saber, el presupuesto. Con este principio se pretende preservar las prerrogativas del Parlamento Europeo y del Consejo, en su calidad conjunta de autoridad presupuestaria con arreglo al artículo 14, apartado 1, y al artículo 16, apartado 1, del TUE, responsable de la adopción del presupuesto anual con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 314 del TFUE.

⁴⁰ El artículo 21, apartado 1, prevé que: «*Los ingresos afectados externos y los ingresos afectados internos se utilizarán para financiar gastos específicos*».

⁴¹ En el caso a que se refiere el artículo 21, apartado 5, del RF, los ingresos afectados se prevén en un acto de base, en el sentido del artículo 310, apartado 3, del TFUE y tal como se define en el artículo 2, apartado 4, del RF, y generan automáticamente créditos de compromiso y de pago (artículo 22, apartado 2, del RF).

⁴² Así se confirma también en el considerando 8 del actual Reglamento del MFP: «*El marco financiero plurianual no ha de tener en cuenta las partidas presupuestarias financiadas por los ingresos afectados (...)*». Véase el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

⁴³ Los aspectos técnicos de los ingresos afectados externos y el funcionamiento de estos en el marco de «Next Generation EU» también se describen en la ficha n.º 69 de la Comisión (véase el documento WK 6112/2020 INIT).

61. El principio de unidad basado en el Tratado y el principio de universalidad forman parte de los principios presupuestarios básicos consignados en el título II del RF. Su función fundamental y su estatuto especial se reflejan asimismo en el artículo 3, apartado 2, del RF, que establece que no podrán ser objeto de excepción en virtud de otros actos legislativos.
62. De todo lo anterior se desprende que el recurso a ingresos afectados externos está sujeto a importantes restricciones que tienen por objeto, en particular, preservar el equilibrio interinstitucional mediante la protección de las prerrogativas, incluidas las presupuestarias, del Parlamento Europeo y del Consejo. Por lo tanto, los ingresos afectados externos deben seguir teniendo un carácter adicional o complementario a fin de no desbaratar el sistema de recursos propios y los mecanismos presupuestarios ordinarios, eludiendo los procedimientos aplicables.
63. El volumen de ingresos afectados externos que se propone para «Next Generation EU» es sustancial y no tiene precedentes. Sin embargo, la determinación de si el mecanismo se mantiene dentro de los límites aceptables no puede basarse únicamente en la cantidad, sino que debe tener en cuenta además elementos cualitativos, incluidas las circunstancias económicas y el contexto específicos en que se plantea dicho mecanismo, así como las salvaguardas que se establecen. Tales salvaguardas deben incluir garantías que circunscriban suficientemente el conjunto del mecanismo para garantizar que no pueda convertirse en un mecanismo permanente ni constituya un cambio de paradigma en los procesos y métodos presupuestarios de la UE capaz de poner en peligro el sistema de recursos propios establecido por los Tratados.
64. La propuesta «Next Generation EU» obedece a la situación excepcional que ha surgido como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y la consiguiente urgencia de apoyar una rápida recuperación. Por tanto, no constituye en modo alguno un programa de gasto ordinario. Antes bien, se propone como un instrumento excepcional, temporal y puntual para contribuir a la recuperación económica en un espíritu de solidaridad⁴⁴. La solidaridad es un principio fundamental subyacente a los Tratados. El preámbulo del TUE confirma el deseo de los Estados miembros de «*acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones*» (sexto considerando). Además, la solidaridad se cita en el artículo 2 del TUE como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión.

⁴⁴ El espíritu de solidaridad es un elemento mencionado expresamente en el artículo 122, apartado 1, del TFUE (dicho texto fue añadido en 2009 por el Tratado de Lisboa), que constituye la base jurídica del Instrumento de Recuperación. Por tanto, forma parte de la articulación específica de «Next Generation EU».

65. A este respecto, se recuerda que, de conformidad con el párrafo primero del artículo 311 del TFUE, la Unión debe «*[dotarse] de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos*». En este mismo sentido, el artículo 3, apartado 6, del TUE establece que «*[la] Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados*». Por último, el artículo 323 del TFUE dispone que «*[el] Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión velarán por que la Unión disponga de los medios financieros que le permitan cumplir sus obligaciones jurídicas frente a terceros*».
66. Por tanto, para responder a la excepcional situación planteada, también es necesario disponer de medios financieros acordes en volumen con el reto al que se enfrentan la Unión y sus Estados miembros. Corresponde al legislador de la Unión decidir, con arreglo a los procedimientos aplicables, lo que se considera apropiado y acorde con las necesidades de la situación concreta. Al adoptar tal decisión, el legislador goza de un amplio margen de apreciación, siempre que se respeten las salvaguardas que se describen en los apartados 67 a 69 siguientes y que tienen por objeto, en esencia, garantizar la integridad del sistema de recursos propios y el cumplimiento de los principios de unidad y universalidad aplicables al presupuesto de la Unión.
67. El Servicio Jurídico del Consejo considera que un mecanismo como el propuesto, cuya finalidad es aportar una contribución excepcional, temporal y puntual a la recuperación mediante un gasto selectivo, que se suma a los recursos presupuestarios que deben facilitarse en el contexto del próximo MFP, es coherente con la naturaleza adicional y complementaria de los ingresos afectados. Por lo tanto, la sustancial cuantía de los ingresos afectados externos puede considerarse, excepcionalmente, justificada en la medida en que se circunscriba estrictamente a la cobertura de las medidas vinculadas a la pandemia de COVID-19⁴⁵ y se limite, en tamaño y duración, a lo necesario para tal fin.

⁴⁵ En la sección B *infra* se examina de manera pormenorizada si las medidas cuya financiación se propone no exceden del ámbito de aplicación del artículo 122 del TFUE ni del objetivo específico de apoyo a la recuperación a raíz de la pandemia de COVID-19.

68. En opinión del Servicio Jurídico del Consejo, por su articulación, «Next Generation EU» incorpora adecuadamente las salvaguardas mencionadas:
- con arreglo a la propuesta de DRP, el uso de empréstitos contraídos en los mercados de capitales para la financiación de gastos operativos de la Unión queda, en principio, excluido (artículo 3 *bis* y considerando 13 *nonies*). No obstante, a modo de excepción, esa posibilidad se autoriza excepcionalmente «[con] el único propósito de hacer frente a las consecuencias de la crisis ocasionada por la COVID-19» (artículo 3 *ter*, apartado 1, de la propuesta de DRP; el subrayado es nuestro);
 - los aspectos financieros se regulan en una propuesta fundamentada en el artículo 122 del TFUE, una base jurídica que presupone situaciones excepcionales y contempla medidas de carácter selectivo y temporal (véanse el artículo 2 y el artículo 4, apartados 4 a 7) del Instrumento de Recuperación).
69. El Servicio Jurídico del Consejo considera asimismo que, teniendo en cuenta la importante cantidad de ingresos afectados externos en cuestión y el hecho de que, como se ha explicado, tales ingresos no forman parte del procedimiento presupuestario anual, la solidez jurídica del mecanismo propuesto en el marco de «Next Generation EU» podría incrementarse mediante establecimiento de mecanismos de cooperación interinstitucional que garanticen la intervención del Parlamento Europeo y del Consejo, que son las dos ramas de la autoridad presupuestaria⁴⁶, de un modo que resulte compatible con la naturaleza específica de los ingresos afectados y que la respete⁴⁷. Esto no debería equivaler al establecimiento de una especie de procedimiento presupuestario paralelo.

⁴⁶ En su Comunicación «El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa», la Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a «*revisar anualmente los gastos financiados con los ingresos afectados externos en el marco de "Next Generation EU"*» [véase la página 2 de la Comunicación COM (2020) 442 final, documento ST 8137/20 INIT].

⁴⁷ A este respecto, se recuerda que el presupuesto anual contiene ya una estructura para la consignación de los ingresos afectados externos, en particular mediante indicaciones en los comentarios del presupuesto, como se explica en la nota n.º 25. La Comisión ha propuesto ya que, para aumentar la transparencia, se incluya información sobre el importe previsto de los compromisos jurídicos anuales; véase el estado de previsiones de la Comisión Europea para el ejercicio financiero 2021 [SEC(2020) 250].

c) **Conclusiones intermedias**

70. Habida cuenta de lo expuesto, cabe concluir lo siguiente:

- Le corresponde al legislador de la Unión determinar qué medios financieros son necesarios para alcanzar adecuadamente el objetivo perseguido por «Next Generation EU», para lo cual dispone de un margen de apreciación que incluye la posibilidad de recurrir a operaciones de empréstito y de definir el producto de dichas operaciones como un ingreso afectado externo. No obstante, dicho margen de apreciación está limitado por la necesidad de respetar la integridad del sistema de recursos propios de la Unión.
- Dado el cuantioso importe que representarían los ingresos afectados externos en «Next Generation EU», deben preverse las salvaguardas adecuadas para proteger la integridad del sistema de recursos propios de la Unión y del sistema presupuestario. El carácter excepcional de la situación a la que «Next Generation EU» pretende hacer frente, así como su carácter puntual y su limitada duración, debidamente reflejados en las propuestas pertinentes, constituyen salvaguardas adecuadas.
- Para reforzar la compatibilidad de los ingresos afectados externos con el sistema de recursos propios y los mecanismos presupuestarios, se recomienda la introducción de mecanismos adicionales y específicos dirigidos a garantizar una participación adecuada del Parlamento Europeo y del Consejo en el proceso anual.

4. **¿Constituye el artículo 311 del TFUE una base jurídica adecuada para establecer los elementos relacionados con «Next Generation EU», en particular los relacionados con las operaciones de empréstito?**

71. Como ya se ha mencionado, la propuesta de DRP contiene elementos novedosos relativos a los empréstitos en el marco de «Next Generation EU».

En la presente parte se evalúa si el artículo 311 del TFUE constituye la base jurídica adecuada para tales elementos y, en particular, para facultar a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales. Como se mostrará a continuación, esta cuestión también reviste interés para definir el papel específico que se otorga en la articulación del conjunto al Instrumento de Recuperación (que se basa en el artículo 122 del TFUE).

a) Marco jurídico

72. La base jurídica en cuestión es el párrafo tercero del artículo 311 del TFUE:

«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 que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (el subrayado es nuestro).

73. La Decisión sobre los recursos propios se complementa con medidas de ejecución relativas al sistema de recursos propios, si así se dispone en dicha Decisión (véase el párrafo cuarto del artículo 311 del TFUE⁴⁸), y mediante un acto legislativo que determina los métodos y el procedimiento para poner los recursos propios a disposición de la Unión, el denominado «Reglamento de Puesta a Disposición»⁴⁹, adoptado sobre la base del artículo 322, apartado 2, del TFUE, que establece lo siguiente:

«El Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas, fijará las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los ingresos presupuestarios previstos en el régimen de recursos propios de la Unión y definirá las medidas que deban aplicarse para hacer frente, en su caso, a las necesidades de tesorería». (el subrayado es nuestro).

⁴⁸ *«El Consejo fijará, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión siempre que así lo disponga la decisión adoptada con arreglo al párrafo tercero [DRP]. El Consejo se pronunciará previa aprobación del Parlamento Europeo»*.

⁴⁹ El Reglamento de Puesta a Disposición vigente es el 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 (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39).

b) Análisis jurídico

i) **Observaciones preliminares**

74. Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la UE (en lo sucesivo, «el Tribunal»), la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundamentarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido del acto⁵⁰.
75. Por otra parte, la jurisprudencia ha establecido que si un acto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, el acto debe basarse en la disposición del Tratado correspondiente al objetivo o componente principal del acto. Excepcionalmente, si un acto persigue al mismo tiempo distintos objetivos que están inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno es secundario y complementario con respecto al otro, dicho acto deberá adoptarse sobre las distintas bases jurídicas pertinentes. No es posible recurrir a una doble base jurídica si los procedimientos establecidos para cada una de ellas son incompatibles entre sí⁵¹.

⁵⁰ Véase la sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo* («Dióxido de titanio»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, apartado 10, y la sentencia de 5 de mayo de 2015, *España/Consejo*, C-147/13, ECLI:EU:C:2015:299, apartado 68 y jurisprudencia citada.

⁵¹ Véanse sentencias *Comisión/Consejo* («Dióxido de titanio»), antes citada, apartados 17 a 21, y *España/Consejo*, antes citada, apartado 59; sentencia de 11 de septiembre de 2003, *Comisión/Consejo*, C-211/01, ECLI:EU:C:2003:452, apartado 39; sentencia de 19 de septiembre de 2002, *Huber*, C-336/00, ECLI:EU:C:2002:509, apartado 31; sentencia de 29 de abril de 2004, *Comisión/Consejo*, C- 338/01, ECLI:EU:C:2004:253, apartados 55 y ss.; sentencia de 8 de septiembre de 2009, *Comisión/Parlamento y Consejo*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, apartados 46 y 47; sentencia de 6 de noviembre de 2008, *Parlamento/Consejo*, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, apartados 36 y ss.

76. La jurisprudencia también subraya que los procedimientos requeridos por las distintas bases jurídicas son el resultado de las decisiones tomadas por los autores de los Tratados⁵². En particular, el Tribunal ha señalado que «*las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y, por lo tanto, no tienen carácter [facultativo] ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones*»⁵³. Por tanto, la elección de la base jurídica no puede guiarse por criterios de mera conveniencia política vinculados al procedimiento específico requerido (por ejemplo, en función de que este se base en la regla de votación por unanimidad en lugar de la regla de votación por mayoría cualificada), ni estar motivada por el tipo de procedimiento nacional que requeriría una base jurídica determinada.
77. Deben formularse dos observaciones preliminares adicionales respecto al alcance del párrafo tercero del artículo 311 del TFUE.
- En primer lugar, la Decisión sobre los recursos propios ha de regular las medidas vinculadas a los ingresos. Esto se deriva claramente de la redacción del párrafo tercero del artículo 311 del TFUE, que se refiere a las «*disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión*» (el subrayado es nuestro).
 - En segundo lugar, el párrafo tercero del artículo 311 del TFUE faculta al Consejo para adoptar una decisión sobre el «*sistema de recursos propios de la Unión*». El establecimiento o la supresión de categorías de recursos propios, según se indica más adelante en dicha disposición, podrá adoptarse «*en [el] contexto*» de las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios. Por tanto, el párrafo tercero del artículo 311 del TFUE no faculta al Consejo únicamente para establecer o suprimir categorías de recursos propios, sino también para adoptar cualquier disposición relacionada con el sistema de recursos propios, que es un concepto más amplio. Así ocurre ya con las disposiciones de la DRP vigente, que van más allá del mero establecimiento de categorías de recursos propios, y abordan, por ejemplo, cuestiones como las correcciones, los excedentes y el principio de universalidad.

⁵² Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, *Parlamento Europeo/Consejo*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, apartados 80 a 82.

⁵³ Véase la sentencia de 23 de febrero de 1988, *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/Consejo*, C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85, apartado 38.

78. Lo anterior tiene una consecuencia inmediata respecto a la cuestión de si la propuesta de DRP puede contener disposiciones relativas al futuro reembolso de empréstitos en el marco de «Next Generation EU». En primer lugar, no es necesario que el producto de los empréstitos se defina como una nueva categoría de recursos propios para poder incluir las mencionadas disposiciones en la propuesta de DRP. En segundo lugar, definir el producto de los empréstitos como una nueva categoría de recursos propios resultaría problemático desde el punto de vista jurídico, ya que se trata de un ingreso que no es definitivo, sino que genera un pasivo para la Unión. Su naturaleza jurídica difiere, por tanto, del concepto de recursos propios, que se adeudan a la Unión de manera definitiva y que no crean un pasivo para la Unión⁵⁴.
79. Lo que hay que determinar, por tanto, es si, a pesar de que el producto de los empréstitos no constituya un recurso propio, las medidas establecidas en la propuesta de DRP que se refieren a su futuro reembolso están comprendidas en el concepto de «*sistema de recursos propios de la Unión*» a que se refiere el párrafo tercero del artículo 311 del TFUE. Esta cuestión debe abordarse teniendo en cuenta la finalidad y el contenido de tales medidas.

ii) Contenido y finalidad de las medidas relativas al reembolso de empréstitos establecidas en la propuesta de DRP

80. En cuanto al contenido de tales disposiciones, la propuesta de DRP sienta las bases para las operaciones de empréstito en el marco de «Next Generation EU» de la siguiente manera:
- establece el principio de que la Unión no podrá endeudarse en los mercados para financiar gastos operativos (véase el artículo 3 *bis* de la propuesta de DRP);
 - sin perjuicio de dicho principio, faculta excepcionalmente a la Comisión para contraer empréstitos por importe de 750 000 millones EUR en los mercados de capitales en nombre de la Unión «*con el único propósito de hacer frente a las consecuencias de la crisis ocasionada por la COVID-19*», y determina la distribución del producto de los empréstitos entre préstamos y gastos respectivamente [véase el artículo 3 *ter*, apartado 1, letras a) y b)];

⁵⁴ Véase asimismo la nota n.º 39 anterior. De conformidad con la jurisprudencia consolidada, la obligación de los Estados miembros de poner recursos propios a disposición de la Unión se basa directamente en el marco de los recursos propios y no requiere ningún acto adicional (véase el auto de 21 de junio de 2007, *República de Finlandia/Comisión*, C-163/06 P, ECLI:EU:C:2007:371, apartados 30-32 y 35).

- establece un compartimento afectado mediante un aumento extraordinario y temporal de los límites máximos de recursos propios para cubrir los pasivos derivados de los empréstitos (véase el artículo 3 *quater*);
- establece disposiciones sobre el ulterior reembolso de los empréstitos, en particular el periodo de amortización (véanse el artículo 3 *ter*, apartado 2, y el artículo 3 *quater*) y un límite a los reembolsos anuales máximos (véase el artículo 3 *ter*, apartado 2⁵⁵), y faculta a la Comisión para establecer las disposiciones necesarias respecto a las operaciones de empréstito (véase el artículo 3 *ter*, apartado 3);
- por último, incluye una disposición sobre recursos de tesorería que remite a las disposiciones aplicables con arreglo al Reglamento de Puesta a Disposición (véase el artículo 6, apartado 4).

81. La finalidad de las disposiciones propuestas y el contexto específico se detallan en la exposición de motivos que acompaña a la propuesta de DRP y se definen con mayor detenimiento en los considerandos.
82. En particular, la exposición de motivos se refiere al artículo 310, apartado 4, y al artículo 323 del TFUE⁵⁶ e indica que *«[a] fin de garantizar el cumplimiento de estas disposiciones en un año determinado y en cualquier circunstancia, es necesario que los Estados miembros asignen a la Unión los recursos necesarios para cubrir las obligaciones financieras y los pasivos contingentes derivados de esta facultad excepcional y temporal para contraer empréstitos»*.
83. El considerando 13 *quinquies* especifica que la inclusión en la propuesta de DRP de la facultad de la Comisión para contraer empréstitos en los mercados está estrechamente relacionada con el aumento del límite máximo de recursos propios y, *«en última instancia, con el funcionamiento del sistema de recursos propios de la Unión»*. Además, especifica que la falta de precedentes de la operación exige *«certeza»* respecto al volumen global del pasivo de la Unión y a las características esenciales del reembolso y requiere que se aplique una estrategia de empréstito única.

⁵⁵ La Comisión ha aclarado que el límite máximo del 7,5 % para los reembolsos anuales solo se aplica a los importes adeudados por empréstitos utilizados para financiar gastos, excluyendo por tanto el componente de préstamos. Esto debe reflejarse mejor en el párrafo segundo del artículo 3 *ter*, apartado 2, que actualmente remite a la disposición que indica el importe total de 750 000 millones EUR.

⁵⁶ Citado en el anterior apartado.14

84. En este mismo sentido, en el considerando 13 *septies* se explica además la razón por la que se han incluido estos elementos en la propuesta de DRP como sigue: «*El presupuesto de la Unión debe financiar el reembolso de los empréstitos (...). Los empréstitos que se concedan a los Estados miembros en forma de préstamos deben ser reembolsados con las cantidades recibidas de los Estados miembros beneficiarios. Los recursos necesarios deben asignarse y ponerse a disposición de la Unión para que esta pueda satisfacer la totalidad de sus obligaciones financieras y los pasivos contingentes resultantes de la facultad excepcional y temporal para obtener empréstitos en un año determinado y en cualquier circunstancia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 310, apartado 4, del TFUE y en el artículo 323 del TFUE*».
85. A la luz de lo anterior, es posible concluir que la finalidad de las modificaciones concretas introducidas en la propuesta de DRP es garantizar, en todo momento, la capacidad de la Unión para reembolsar la deuda resultante del importe excepcionalmente elevado de los empréstitos, incluidos los pasivos contingentes derivados del componente de préstamos. En otras palabras, la finalidad de las disposiciones relativas al empréstito y a su reembolso está vinculada a la creación en la propuesta de DRP del espacio necesario para los reembolsos y, en definitiva, al correcto funcionamiento del compartimento de recursos propios dedicado a este fin. Se ha subrayado *supra* la necesidad de contar con garantías sólidas a tal efecto como salvaguarda indispensable para asegurar la solidez jurídica de la articulación propuesta para «Next Generation EU».
86. Debemos examinar ahora si el contenido de las disposiciones que tratan sobre los empréstitos y su futuro reembolso traduce debidamente la finalidad indicada.
87. La respuesta es afirmativa en el caso del incremento temporal del límite máximo de recursos propios, que es la disposición clave para garantizar la capacidad de reembolso de la Unión, pero también en el caso de los elementos esenciales de la estrategia de reembolso y empréstito que forman parte integrante del aumento del límite máximo. Estas modalidades reflejan las condiciones en las que los Estados miembros convienen en poner a disposición los recursos propios necesarios. Las disposiciones que regulan la medida en que los Estados miembros convienen en poner fondos a disposición de la Unión para los fines de las operaciones de empréstito concretas y las condiciones que llevan aparejadas están por tanto plenamente comprendidas en el ámbito del artículo 311 del TFUE como «*disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión*». Estos elementos están, además, directamente vinculados al principio de disciplina presupuestaria consagrado en el artículo 310, apartado 4, del TFUE, en virtud del cual deben darse «*garantías*» de que el gasto puede financiarse dentro de los límites de los recursos propios de la Unión.

88. La indicación del destino final de los empréstitos —cuyo único propósito es hacer frente a las consecuencias de la crisis ocasionada por la COVID-19 (artículo 3 *ter*, apartado 1)— y la prohibición general de utilizar los empréstitos para financiar gastos operativos ordinarios (artículo 3 *bis*) no atañen directamente a la capacidad de reembolso de la Unión y pueden parecer más relacionadas con el gasto; sin embargo, contribuyen a definir los límites y las condiciones finales para la puesta a disposición de la financiación y, por tanto, pueden considerarse accesorias a la articulación del conjunto, en el sentido de la jurisprudencia a la que se refiere el anterior apartado 75, que reconoce la posibilidad de incluir componentes de naturaleza accesoria respecto a los contemplados en la base jurídica «principal».
89. Dos disposiciones de la propuesta de DRP merecen, sin embargo, una evaluación más detallada, a saber, las relativas a la facultad de la Comisión para contraer empréstitos en los mercados [artículo 3 *ter*, apartado 1, letra a)] y a las medidas de gestión de tesorería (artículo 6, apartado 4).

Inclusión de la facultad de contraer empréstitos en la propuesta de DRP

90. La propuesta de DRP, en su artículo 3 *ter*, apartado 1, letra a), faculta a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión.
91. La inclusión de dicha disposición en la DRP constituye una desviación respecto a la práctica anterior, conforme a la cual las disposiciones que facultaban a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados se incorporaban a los actos jurídicos fundamentados en la base jurídica de la correspondiente política, constituyendo dichos actos el «*acto jurídicamente vinculante de la Unión que [otorga] un fundamento jurídico a la acción*» de la Unión, en el sentido del artículo 310, apartado 3 del TFUE⁵⁷. Este acto es lo que se conoce como un «acto de base» en la terminología presupuestaria (véase el artículo 2, apartado 4, del RF).

⁵⁷ Véase, por ejemplo, los diversos instrumentos establecidos a lo largo del tiempo para ayudar a los Estados miembros que experimentan dificultades con la balanza de pagos. El artículo 122 del TFUE ya se ha utilizado en ocasiones anteriores para prestar diversos tipos de asistencia a los Estados miembros en caso de acontecimientos que den lugar a graves dificultades en lo que respecta a su situación económica: así ocurrió, en especial, con el Reglamento sobre el MEEF (mencionado en la nota n.º 16 *supra*, basado en el artículo 122, apartado 2), el Reglamento sobre el Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente (Reglamento (UE) 2016/369 del Consejo relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión, recientemente empleado para medidas vinculadas a la crisis de la COVID-19, y basado en el artículo 122, apartado 1), y el Instrumento SURE (mencionado en la nota n.º 19 *supra*, basado en el artículo 122, apartados 1 y 2, del TFUE).

92. En el presente caso, por tanto, habría sido legalmente viable y coherente con el RF incluir la facultad de la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales en el Instrumento de Recuperación, que se basa en el artículo 122 del TFUE.
93. Sin embargo, la práctica por sí sola no es suficiente para determinar la legalidad de un acto⁵⁸ y, por consiguiente, no puede considerarse una expresión de lo que se requiere legalmente.
94. Por tanto, es necesario examinar si la mencionada facultad puede incluirse en la propuesta de DRP por tratarse de un aspecto del «*sistema de recursos propios de la Unión*», a tenor del párrafo tercero del artículo 311 del TFUE, o bien por tratarse de un aspecto accesorio de dicho sistema.
95. El considerando 13 *quinquies* de la propuesta de DRP, al que se refiere el apartado 83 anterior, justifica la inclusión en la propuesta de la mencionada facultad de la Comisión por el hecho de que está estrechamente relacionada con el establecimiento del nuevo compartimento y, en última instancia, con el funcionamiento del sistema de recursos propios. La facultad se concibe, por tanto, como estrechamente vinculada al aumento específico del límite máximo de recursos propios y, en última instancia, a la capacidad de la Unión para reembolsar su deuda. En ese sentido, hay que reconocer que los «empréstitos para gastos» — al generar deuda que debe cubrirse con recursos propios futuros— lleva aparejado un importante componente de ingresos. Es esta circunstancia, unida al sustancial importe en cuestión y a la necesidad de asegurar la capacidad de la Unión para reembolsar la deuda, la que justifica el compartimento acotado en la propuesta de DRP, una característica que no es común a ninguna de las operaciones de empréstito existentes.
96. Por otra parte, mientras que el compartimento acotado, así como las modalidades específicas de reembolso y el importe máximo, están todos ellos directamente vinculados a las condiciones en las que los Estados miembros se comprometen a reembolsar la deuda derivada del empréstito, no puede decirse lo mismo en lo que respecta a la facultad de contraer empréstitos. Esta constituye más bien un elemento vinculado a una acción específica y al gasto subsiguiente. Por lo tanto, podría considerarse bastante ajena al «*sistema de recursos propios*» en el sentido del artículo 311 del TFUE.

⁵⁸ Véase la sentencia de 6 de mayo de 2008, *Parlamento Europeo/Consejo*, C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, apartado 60.

97. No obstante, la jurisprudencia a la que se refiere el apartado 75 anterior reconoce la posibilidad de incluir en un instrumento jurídico componentes de naturaleza accesoria respecto al componente principal del instrumento y a su base jurídica «principal». Esto presupone que tales componentes sean secundarios e indirectos en relación con el preponderante.
98. En el caso que nos ocupa, la facultad para contraer empréstitos puede considerarse legítimamente como un componente accesorio de la propuesta de DRP porque, sin formar parte directamente del sistema de recursos propios, dicha facultad es una parte lógica y necesaria de la articulación específica y novedosa prevista para la financiación de «Next Generation EU»⁵⁹.

Obsérvese que, en la articulación que se propone, mientras que la facultad de la Comisión para contraer empréstitos en los mercados se establece en la propuesta de DRP, es el Instrumento de Recuperación, que debe adoptarse en virtud del artículo 122 del TFUE, el que constituiría el fundamento jurídico de la acción de la Unión en el sentido del artículo 310, apartado 3, del TFUE, y el que definiría su alcance y el periodo de ejecución. Por lo tanto, constituiría el «acto de base» para la ejecución del gasto. Esto exigiría ciertas adaptaciones de la propuesta relativa al Instrumento de Recuperación, basada en el artículo 122 del TFUE, para que sea coherente con el RF. Tales adaptaciones se derivan del hecho de que, si bien el artículo 21, apartado 5, del RF prevé que un acto de base puede disponer la afectación de los ingresos previstos a gastos específicos (como ingresos externos), la propuesta relativa al Instrumento de Recuperación no prevé por sí misma los ingresos⁶⁰.

⁵⁹ Esta conclusión, que se basa en las especificidades de «Next Generation EU», no es directamente aplicable a futuras operaciones de empréstito «ordinarias».

⁶⁰ Por lo tanto, el Servicio Jurídico del Consejo no puede estar de acuerdo con la interpretación ofrecida en el documento de preguntas y respuestas que la Comisión ha publicado en su sitio web en relación con la estructura jurídica de «Next Generation EU»: «*La decisión sobre recursos propios es un acto que establece los ingresos de la Unión, sus recursos propios. ¿Cómo puede constituir una base jurídica para el gasto (reembolso del préstamo)? El artículo 310, apartado 3, del TFUE dispone: "La ejecución de gastos consignados en el presupuesto requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue un fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto de conformidad con el Reglamento [financiero]". La Decisión sobre los recursos propios constituye un "acto jurídicamente vinculante de la Unión", tal como se define en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento Financiero. Mientras pueda autorizar válidamente el préstamo y su reembolso (véase la pregunta anterior), la consecuencia necesaria es que constituirá un acto de base para los gastos intrínsecamente relacionados con el préstamo, es decir, sus plazos. Por lo tanto, este aspecto forma parte del "sistema de recursos propios de la Unión" [artículo 311, párrafo tercero, del TFUE]*». Se puede acceder al documento a través del siguiente enlace:

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

Dada la naturaleza extremadamente técnica de estas implicaciones, el Servicio Jurídico del Consejo sugiere que se aborden en los debates en el órgano preparatorio pertinente.

Inclusión de medidas de gestión de tesorería en la propuesta de DRP (artículo 6, apartado 4)⁶¹

99. El artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP comprende medidas destinadas a garantizar la disponibilidad de efectivo para atender a las obligaciones de la Unión con respecto a los empréstitos contraídos en el contexto de «Next Generation EU».

Considerando que dichas medidas están relacionadas con los ingresos y, por tanto, están comprendidas dentro del concepto de «*sistema de recursos propios*», la cuestión es si la mencionada disposición puede introducirse en la propuesta de DRP, o si más bien debería incluirse en el Reglamento de Puesta a Disposición, respecto al que, sin embargo, no se ha presentado ninguna propuesta de modificación⁶².

100. El Reglamento de Puesta a Disposición se basa en el artículo 322, apartado 2, del TFUE, que se refiere explícitamente a las «*medidas que deban aplicarse para hacer frente, en su caso, a las necesidades de tesorería*». Dado que el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP es una medida encaminada a satisfacer las necesidades de tesorería, la posibilidad de incluir tal disposición en el Reglamento de Puesta a Disposición no plantea duda alguna, como ilustra asimismo la referencia, en el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP, a dicho Reglamento, que contiene ya disposiciones sobre medidas de gestión de tesorería en su artículo 14.

⁶¹ En la parte 5 *infra* se examina el contenido del artículo 6, apartado 4, y la posibilidad de que genere obligaciones solidarias.

⁶² Citado *supra* en el apartado 73 y en la nota n.º 49. La Comisión ha presentado por separado un Reglamento destinado a regular la puesta a disposición de los nuevos recursos propios propuestos, y una propuesta de modificación del Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido, propuestas ambas basadas en el artículo 322, apartado 2, del TFUE.

101. Lo que hay que plantearse, no obstante, es si esta conclusión excluye por sí misma la posibilidad de incluir el artículo 6, apartado 4, en la propuesta de DRP. El Servicio Jurídico del Consejo emitió ya un dictamen en el que explica las características específicas del marco de recursos propios, que consta de varios niveles, y en el que la Decisión sobre los recursos propios ocupa la parte superior de la pirámide. La Decisión sobre los recursos propios incluye las disposiciones que se consideran más esenciales para el funcionamiento del marco de recursos propios, y el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación respecto a los elementos esenciales que deben incluirse en ella, siempre que sus decisiones no resten todo efecto útil a los demás actos que forman parte del marco de recursos propios⁶³.
102. Por lo tanto, el legislador puede considerar, teniendo en cuenta la magnitud de los empréstitos y sus consecuencias en lo que se refiere al reembolso, que el artículo 6, apartado 4, debe figurar en la propuesta de DRP y no en el Reglamento de Puesta a Disposición, siempre que se mantenga la coherencia con el artículo 14 de dicho Reglamento, que cubre ya, al menos parcialmente, la situación jurídica que se pretende regular con el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP. La inclusión de la mencionada disposición en la propuesta de DRP también estaría justificada por el vínculo directo con los demás elementos del reembolso. Por último, tanto la DRP vigente como la propuesta de DRP presentada por la Comisión en 2018 contienen ya un número limitado de disposiciones sobre la puesta a disposición de recursos propios.

c) **Conclusiones intermedias**

103. Habida cuenta de lo anterior, el Servicio Jurídico opina que:
- El artículo 311 del TFUE constituye una base jurídica apropiada para los nuevos elementos introducidos en la propuesta de DRP con el fin de atender al reembolso de los empréstitos previstos en el marco de «Next Generation EU».

⁶³ Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, recogido en el documento 6198/12 (que solo existe en inglés), apartado 10: «*recuérdese, por otra parte, que el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación para determinar cuáles son los elementos esenciales que han de incluirse en la DRP y que, por lo tanto, no está obligado a seguir la arquitectura jurídica propuesta en todos sus pormenores. Sin embargo, aunque en teoría todas las disposiciones, esenciales y no esenciales, podrían incluirse en la DRP, también debe tenerse en cuenta el efecto útil de las disposiciones del artículo 311, apartado 4, y del artículo 322, apartado 2, del TFUE, en la medida en que estas dos bases jurídicas indican una intención de las Partes Contratantes, confirmada por los trabajos preparatorios del Tratado, de que el legislador decida sobre una serie de cuestiones, pero con requisitos procedimentales diferentes de los aplicables a la Decisión sobre los recursos propios*».

- La facultad otorgada a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales puede considerarse un elemento accesorio a las demás disposiciones de la propuesta de DRP.
- El legislador de la Unión puede considerar que el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP constituye un elemento esencial del sistema de recursos propios que debe incluirse en dicha propuesta y no en el Reglamento de Puesta a Disposición.

5. **En su redacción actual ¿podría el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP —que remite al Reglamento de Puesta a Disposición para establecer las normas aplicables en caso de impago de un préstamo o de insuficiencia de créditos presupuestarios— generar pasivos solidarios para los Estados miembros?**

a) **Marco jurídico**

104. De conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP, cuando los créditos autorizados consignados en el presupuesto no basten para que la Unión cumpla sus obligaciones con respecto a los empréstitos a que se refiere el artículo 3 *ter*, los Estados miembros estarían obligados a poner a disposición de la Comisión los recursos necesarios a tal efecto «*de conformidad con los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, apartado 2, del TFUE que sean aplicables en ese momento, en las mismas condiciones que se aplican en caso de impago de un préstamo contraído*» por la Unión.

Este texto del artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP debe entenderse como una referencia al artículo 14 del Reglamento de Puesta a Disposición vigente, concretamente a sus apartados 3 y 4.

105. El artículo 14 del Reglamento de Puesta a Disposición forma parte del capítulo IV «*Gestión de la tesorería*» y reza como sigue:

«1. La Comisión dispondrá de las sumas consignadas en el haber de las cuentas mencionadas en el artículo 9, apartado 1, en la medida necesaria para cubrir sus necesidades de tesorería derivadas de la ejecución del presupuesto.

2. Cuando las necesidades de tesorería sean mayores que los activos de las cuentas, la Comisión podrá retirar fondos en cantidad superior a la de dichos activos, siempre que haya créditos disponibles en el presupuesto y dentro de los límites de los recursos propios previstos en el presupuesto. En ese caso, informará previamente a los Estados miembros de los rebasamientos previsibles.

3. Únicamente en caso de impago de un préstamo contratado o garantizado con arreglo a los reglamentos y decisiones adoptados por el Consejo, o por el Parlamento Europeo y el Consejo, y si la Comisión no puede recurrir a su debido tiempo a otras medidas previstas en las disposiciones financieras aplicables a estos préstamos, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la Unión respecto de los proveedores de fondos, podrán aplicarse provisionalmente las disposiciones de los apartados 2 y 4, con independencia de las condiciones previstas en el apartado 2, para garantizar el servicio de las deudas de la Unión.

4. A reserva de lo dispuesto en el párrafo segundo, la diferencia entre los activos globales y las necesidades de tesorería se repartirá entre los Estados miembros, en la medida de lo posible, proporcionalmente a la previsión de ingresos del presupuesto procedentes de cada uno de ellos.

La Comisión, a la hora de cubrir sus necesidades de tesorería, tratará de reducir los efectos de las obligaciones de los Estados miembros de abonar importes de interés negativo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, párrafo tercero, disponiendo de forma prioritaria de las sumas consignadas en las cuentas correspondientes».

106. Como resultado de la referencia al artículo 14 del Reglamento de Puesta a Disposición, en caso de que la Unión no pueda cumplir sus obligaciones frente a sus acreedores respecto de los empréstitos mencionados en el artículo 3 *ter* de la propuesta de DRP, la Comisión podrá exigir a cada Estado miembro que ponga a disposición los recursos de tesorería que sean precisos para cubrir las necesidades derivadas de la obligación de reembolsar el principal, los intereses y los costes pertinentes. Las necesidades se dividirían entre los Estados miembros, en la medida de lo posible, a prorrata. Estas medidas de tesorería son solo provisionales y nunca pueden dar lugar a que se reclame efectivo por encima de los límites máximos establecidos para los recursos propios.

b) Análisis jurídico

107. En el curso de los debates sobre la propuesta de DRP, se han planteado dudas acerca de si el artículo 6, apartado 4, de dicha propuesta, al remitir al artículo 14 del Reglamento de Puesta a Disposición, abriría el camino a una «mutualización de la deuda» a través del sistema de recursos propios, es decir, si conduciría a un sistema de responsabilidad solidaria de los Estados miembros en relación con la deuda emitida a efectos de «Next Generation EU», con arreglo al cual cada Estado miembro pudiera verse obligado a proporcionar los recursos de tesorería que falten con independencia de la proporción de sus obligaciones con la Unión en comparación con las de los demás Estados miembros.
108. Conviene destacar que, en el sistema de recursos propios de la Unión, la responsabilidad financiera de cada Estado miembro es individual y no solidaria. El sistema de recursos propios se basa en el respeto pleno de la soberanía presupuestaria de los Estados miembros. Esta es la razón por la que los autores de los Tratados han previsto que, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 311 del TFUE, la Decisión sobre los recursos propios solo pueda entrar en vigor una vez que haya sido aprobada por cada Estado miembro de conformidad con sus requisitos constitucionales nacionales. Aunque los Estados miembros están obligados a asumir la responsabilidad financiera que hayan aceptado al aprobar la Decisión sobre los recursos propios, solo se les pueden imponer obligaciones financieras adicionales que vayan más allá de las medidas provisionales a condición de que la Decisión sobre los recursos propios haya sido modificada antes a tal efecto.

Por consiguiente, el sistema de recursos propios de la Unión se basa, por principio, en un sistema de proporcionalidad en el que las aportaciones de cada Estado miembro se determinan a prorrata, conforme a los tipos de contribución que se establecen en la propia Decisión sobre los recursos propios (en particular, las denominadas «contribuciones basadas en la RNB») y en el que las aportaciones de los Estados miembros son previsibles y ciertas y no pueden alterarse a menos que se modifique la Decisión sobre los recursos propios.

109. Así pues, el artículo 14, apartados 3 y 4, del Reglamento de Puesta a Disposición no da lugar a una mutualización de la deuda, sino que establece más bien un sistema de compensación provisional entre los Estados miembros, en el que cada uno de ellos será responsable en última instancia de transferir los importes adeudados en virtud de la aplicación de la Decisión sobre los recursos propios. El artículo 14, apartados 3 y 4, del Reglamento de Puesta a Disposición establece un mecanismo de último recurso que se aplicará en caso de impago de un préstamo de la Unión si *«la Comisión no puede recurrir a su debido tiempo a otras medidas previstas en las disposiciones financieras aplicables a estos préstamos, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la Unión respecto de los proveedores de fondos»*. Se hace hincapié en el pago puntual de la deuda de la Unión, ya que la presupuestación de los importes adicionales necesarios, que ha de acometerse en cualquier caso, puede dar lugar a demoras en el pago por parte de la Unión. La obligación de los Estados miembros de aportar, provisionalmente, los recursos de tesorería que falten, se basa en el sistema de proporcionalidad (cálculo a prorrata).

El artículo 14, apartado 3, del Reglamento de Puesta a Disposición permitiría teóricamente que, de no ser posible la asignación a prorrata, la división del pasivo entre los Estados miembros diera lugar excepcionalmente, para algunos de ellos, a una aportación superior a la calculada a prorrata; no obstante, esto no puede asimilarse a una asunción solidaria de los pasivos, ya que, en cualquier caso, la provisión de los recursos de tesorería que falten se aplicaría únicamente de manera provisional, en el marco de operaciones extrapresupuestarias⁶⁴.

110. No obstante, el artículo 14, apartados 3 y 4, del Reglamento de Puesta a Disposición se ha concebido para corregir déficits de recursos de tesorería respecto de préstamos i) cuyos importes han sido hasta la fecha mucho más modestos que los de los empréstitos contemplados en «Next Generation EU», y ii) que solo dan lugar a un pasivo contingente.

La articulación de «Next Generation EU», en cambio, es muy diferente: se trata de importes mucho mayores que darán lugar sin duda a una responsabilidad de los Estados miembros en situaciones de «empréstito para gasto».

⁶⁴ Las operaciones de tesorería tendrían que regularizarse posteriormente en el presupuesto anual de la Unión (normalmente mediante un presupuesto rectificativo). También se entiende que la Comisión adoptará medidas para recuperar la deuda del deudor moroso y que los importes recuperados se consignarán como ingresos en el presupuesto.

111. A la luz de los comentarios realizados hasta la fecha durante los debates sobre la propuesta de DRP, tanto el hecho de que «Next Generation EU» tenga una articulación tan diferente como la magnitud de los importes considerados podrían indicar que la aplicación del artículo 14 del Reglamento de Puesta a Disposición al caso en cuestión en el marco de «Next Generation EU» resultaría inadecuada. Esto se debe en particular al componente de «empréstitos para gastos», especialmente en lo que respecta a las situaciones excepcionales en las que la compensación con arreglo a dicha disposición podría dar lugar a una redistribución provisional de importes distinta de la resultante del cálculo a prorrata y que, en el marco de «Next Generation EU», podría obligar a colmar el déficit de tesorería pidiendo una gran cantidad de recursos de tesorería a un número limitado de Estados miembros⁶⁵.
112. Por otra parte, la referencia general del artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP a las disposiciones sobre la gestión de tesorería del Reglamento de Puesta a Disposición y la naturaleza dinámica de esta referencia —se trata de una referencia a la versión de estas disposiciones aplicable en cada momento, que está, por tanto, sujeta a futuras modificaciones y a la evolución legislativa⁶⁶— resulta difícil de conciliar con la idea de estabilidad y previsibilidad que subyace al establecimiento, en la propuesta de DRP, de un compartimento acotado para responder a la emisión de deuda con vencimientos a muy largo plazo.
113. Para tener en cuenta las cuestiones anteriores, se recomienda que se introduzca en la propia propuesta de DRP una redacción adecuada y específica para la gestión de los recursos de tesorería relacionados con «Next Generation EU». La propuesta de DRP podría establecer claramente el principio del reparto a prorrata de los déficits de recursos de tesorería así como el principio de que la responsabilidad última de cada Estado miembro de transferir recursos a la Unión está limitada en cualquier caso por el importe que el Estado miembro se ha comprometido a transferir a la Unión. El Servicio Jurídico del Consejo se ofrece a proponer una redacción adecuada para abordar estas cuestiones.

⁶⁵ Al mismo tiempo, conviene señalar que es probable que las situaciones de déficit de recursos en el marco del componente de «empréstitos para gastos» resulten bastante excepcionales, ya que los reembolsos son plenamente previsibles y programables debido a que la Unión asume pasivos ciertos (por oposición a la asunción de pasivos únicamente contingentes). La Comisión se ha referido al caso de las doceavas partes provisionales, que podrían no garantizar el importe de los créditos necesarios.

⁶⁶ Cabe recordar que el Reglamento de Puesta a Disposición puede ser modificado por el Consejo por mayoría cualificada.

c) **Conclusiones intermedias**

114. Habida cuenta de lo expuesto, se concluye lo que sigue:

- El sistema de recursos propios de la Unión se basa, por principio, en un sistema de proporcionalidad en el que las aportaciones de cada Estado miembro se determinan a prorrata, conforme a los tipos de contribución que se establecen en la propia Decisión sobre los recursos propios (en particular, las denominadas «contribuciones basadas en la RNB») y en el que las aportaciones de los Estados miembros son previsibles y ciertas y no pueden alterarse a menos que se modifique la Decisión sobre los recursos propios.
- El artículo 14, apartados 3 y 4, del Reglamento de Puesta a Disposición, al que se refiere el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP, no implica una mutualización de la deuda, sino que constituye un sistema de compensación provisional entre los Estados miembros en caso de impago de un préstamo contratado por la Unión; sin embargo, las mencionadas disposiciones se han concebido para situaciones diferentes de la suscripción de «empréstitos para gastos» prevista en el marco de «Next Generation EU» y de la magnitud particular y naturaleza específica de sus operaciones. Para abordar estas particularidades y las preocupaciones expresadas por las delegaciones, se recomienda modificar el texto de la propuesta de DRP a fin de incluir una redacción específica para la gestión de los recursos de tesorería relacionados con «Next Generation EU».

B. IDONEIDAD DE LA BASE JURÍDICA ELEGIDA PARA EL INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN (ARTÍCULO 122 DEL TFUE)

1. Observaciones preliminares

115. El Instrumento de Recuperación⁶⁷ asigna a una serie de medidas de recuperación cuyo alcance define (en sus artículos 2 y 3) los ingresos obtenidos a través de empréstitos contraídos en los mercados en virtud de la nueva facultad de la Comisión establecida en la propuesta de DRP.

⁶⁷ 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, presentada por la Comisión [COM (2020) 441 final], documento ST 8141/20 INIT.

116. El Instrumento de Recuperación también dispone las formas que adoptará la ayuda —ayuda no reembolsable, préstamos y provisiones para garantías (artículo 3, apartado 2)— y establece reglas específicas para la ejecución presupuestaria del Instrumento, incluida la designación del producto de los empréstitos como ingresos afectados externos (artículo 4, apartado 1).

No obstante, el Instrumento de Recuperación no establece las medidas de recuperación como tales, sino que dispone más bien que se llevarán a cabo en el marco de programas específicos financiados por el Instrumento de Recuperación (artículo 2, apartado 2). Así pues, los objetivos finales del Instrumento de Recuperación se persiguen mediante la ejecución de programas de gasto autónomos y con arreglo a las características y normas específicas de estos establecidas en los actos pertinentes de la Unión.

2. Marco jurídico

117. El artículo 122 del TFUE establece lo siguiente:

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

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

3. Análisis jurídico

118. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, a la que se alude en el apartado 74 anterior, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, en particular la finalidad y el contenido de dicho acto.

119. El Instrumento de Recuperación no especifica si su base jurídica es el apartado 1 o el apartado 2 del artículo 122 del TFUE, o si su base jurídica son ambos apartados a la vez.

Cabe señalar que el artículo 122, apartado 2, del TFUE establece que el Consejo podrá conceder a los Estados miembros, en determinadas condiciones, ayuda financiera de la Unión. Sin embargo, el Instrumento de Recuperación no concede ayuda financiera a los Estados miembros. Establece disposiciones generales aplicables a la utilización del producto de los empréstitos de la Unión en diversos programas de esta.

El Servicio Jurídico del Consejo considera, por tanto, que el Instrumento de Recuperación se basa en el apartado 1 del artículo 122 del TFUE y no en el apartado 2. El texto del apartado 2, que se refiere a las dificultades o los acontecimientos excepcionales que pueden justificar su uso, es útil, sin embargo, ya que da una indicación del tipo de circunstancias excepcionales para las cuales se concibió el artículo 122 en su conjunto.

120. El artículo 122, apartado 1, del TFUE faculta al Consejo para adoptar las «medidas adecuadas a la situación económica», con un «espíritu de solidaridad», sin especificar cuáles son las situaciones que facultan para acogerse a dicha disposición ni la forma, naturaleza y contenido particular de las medidas que pueden adoptarse sobre su base. El artículo 122, apartado 1, del TFUE se refiere simplemente «en particular» a dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía, pero no especifica exhaustivamente ni el tipo de situaciones que pueden dar lugar a la aplicación de dicha disposición ni las medidas específicas que el Consejo está facultado para adoptar.

121. Habida cuenta de la vaguedad de su formulación, el Consejo dispone de un extenso margen de apreciación al actuar sobre la base del artículo 122, apartado 1, del TFUE. Sin embargo, ese margen de apreciación debe ejercerse teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- En primer lugar, el recurso al artículo 122, apartado 1, del TFUE presupone la existencia de una situación de urgencia o de excepcionalidad⁶⁸ que da lugar a graves dificultades⁶⁹ económicas en los Estados miembros y que no puede abordarse con la ayuda de las medidas ordinarias de la Unión. Las medidas «*adecuadas*» a las que se refiere el artículo 122, apartado 1, del TFUE deben ser acordes con la gravedad de la situación. Por otra parte, como confirma la jurisprudencia, las medidas adoptadas con arreglo al artículo 122, apartado 1, del TFUE deben ser temporales⁷⁰. No puede utilizarse para regular una materia de manera permanente ni para sustituir la financiación ordinaria de las políticas de la UE, ya que ello infringiría las bases jurídicas sustantivas pertinentes previstas en los Tratados. Las palabras introductorias «*sin perjuicio de los demás procedimientos previstos en los Tratados*» subrayan la naturaleza excepcional y temporal de las medidas a que se refiere el artículo 122, apartado 1, del TFUE, ya que el recurso a dicha disposición no puede comprometer ni eludir la utilización de otras bases jurídicas establecidas en los Tratados para su uso en «*tiempos normales*».
- En segundo lugar, el artículo 122, apartado 1, del TFUE se inscribe en el capítulo 1 del título VIII del Tratado, que se ocupa de la política económica. Por lo tanto, las medidas adoptadas en virtud del artículo 122, apartado 1, del TFUE deben ser de carácter económico.

⁶⁸ El artículo 122, apartado 1, no menciona expresamente la condición de urgencia, como sí ocurre en el caso del artículo 122, apartado 2. Sin embargo, los dos apartados deben leerse conjuntamente y atendiendo a la finalidad específica del artículo 122 en el sistema de los Tratados: tanto los métodos de interpretación contextuales como los sistémicos apuntan, por tanto, a una «motivación de emergencia» aplicable a todo el artículo.

⁶⁹ El artículo 122, apartado 1, del TFUE se refiere a «*dificultades graves en el suministro de determinados productos*». Aunque la referencia es meramente ilustrativa y no pretende limitar el tipo de dificultades que permiten acogerse a este artículo, la disposición sí establece un umbral de importancia («*dificultades graves*») que debe alcanzarse para justificar la adopción de medidas conforme a esta base jurídica y deja, por tanto, un margen de apreciación al Consejo al adoptar las medidas. Obsérvese que el concepto de «*dificultades graves*» también se utiliza para definir la condición a la que está supeditada la asistencia financiera con arreglo al apartado 2 del artículo 122.

⁷⁰ El Tribunal ha determinado estas condiciones respecto del artículo 103 del Tratado CEE, que es el predecesor del artículo 122 del TFUE. Véase la sentencia *Balkan Import* antes citada, apartados 13 a 17.

122. Conviene examinar ahora si, en vista de los criterios anteriores, el objetivo y el contenido del Instrumento de Recuperación se ajustan al artículo 122, apartado 1, del TFUE. Este examen debe complementarse con uno posterior: dado que los objetivos del Instrumento de Recuperación se persiguen mediante la ejecución de programas de gasto autónomos, también debe evaluarse si las características esenciales de dichos programas corresponden debidamente a los requisitos que han de respetar las medidas adoptadas en virtud del artículo 122 del TFUE.

a) Examen del Instrumento de Recuperación

i) Finalidad del Instrumento de Recuperación

123. El artículo 1 del Instrumento de Recuperación establece que el objetivo del instrumento es «apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19». Los considerandos 1 y 2 del preámbulo del Instrumento de Recuperación se refieren a la pandemia de COVID-19 como el origen de una situación económica excepcional. Para hacer frente a esta situación excepcional, en el considerando 5 se exponen los objetivos del Instrumento de Recuperación, a saber, establecer un programa excepcional de apoyo económico y social, con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, en particular para con aquellos que se hayan visto especialmente afectados, así como impulsar una recuperación coordinada, sostenible y resiliente de la actividad económica. El considerando 6 subraya además que la ayuda en virtud del Instrumento de Recuperación solo debe concederse para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 o a la necesidad de financiación inmediata para evitar un rebrote de la pandemia.

124. Los objetivos de la propuesta, tal como se han descrito, se corresponden debidamente con los del artículo 122, apartado 1, del TFUE, a saber, abordar con un espíritu de solidaridad situaciones excepcionales, en particular si surgen dificultades graves.

ii) Contenido del Instrumento de Recuperación

125. La siguiente cuestión que hay que abordar es si los objetivos declarados del Instrumento de Recuperación se han plasmado correctamente en su contenido. Como se ha aclarado anteriormente, dicho contenido debe consistir en medidas de naturaleza excepcional, temporal y económica.

Carácter excepcional de las medidas

126. Para determinar si las medidas son efectivamente excepcionales hay que examinar en primer lugar si están vinculadas a la situación provocada por la pandemia de COVID-19. En otras palabras, el requisito de excepcionalidad exige que el ámbito de aplicación del Instrumento de Recuperación se limite a medidas concebidas para afrontar las consecuencias de la pandemia de COVID-19.
127. El artículo 2 de la propuesta, sobre el ámbito de aplicación del Instrumento de Recuperación, establece que este apoyará la recuperación en la Unión tras el periodo subsiguiente a la pandemia de COVID-19, para lo cual se prevé «*en particular*» una serie de medidas para hacer frente a sus consecuencias adversas [letras a) a i) y párrafo segundo del artículo 2, apartado 1, de la propuesta):
- a) medidas destinadas a responder al impacto inmediato de la crisis en el empleo, los sectores sanitarios y los operadores económicos [medidas contempladas en las letras a), c), d) e i)]⁷¹;
 - b) medidas de apoyo al relanzamiento de las economías de los Estados miembros, en particular mediante ayudas para las reformas y las inversiones y el objetivo de una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático [medidas contempladas en las letras b) y h)]⁷²;
 - c) medidas que refuercen la preparación de la Unión para hacer frente a futuras crisis sanitarias [letras e), f) y g)]⁷³;
 - d) medidas de apoyo a terceros países afectados por la crisis de la COVID-19 (artículo 2, apartado 1, párrafo segundo)⁷⁴.
128. El Servicio Jurídico del Consejo considera que la primera categoría de medidas, a las que se alude en la letra a) *supra*, está claramente relacionada con la pandemia de COVID-19.

⁷¹ Se ejecutarán a través de la iniciativa REACT EU, el Instrumento de Apoyo a la Solvencia y el Instrumento de Inversión Estratégica.

⁷² Se ejecutarán a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de recursos adicionales para el Fondo de Transición Justa.

⁷³ Se ejecutarán a través del programa «La UE por la Salud» y de recursos adicionales para los programas Horizonte 2020 y «RescEU».

⁷⁴ Se ejecutarán a través de recursos adicionales para el Instrumento de Ayuda Humanitaria y el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

129. La segunda categoría de medidas [letra b)] se justifica en la propuesta por el hecho de que la crisis de la COVID-19 está teniendo diferentes repercusiones en las distintas economías nacionales y está aumentando las disparidades preexistentes en lo que respecta a la capacidad presupuestaria de los Estados miembros para apoyar su recuperación: sin un planteamiento unificado de la recuperación, esto colocaría a las economías nacionales en una senda de divergencia que, en última instancia, pondría en peligro el mercado único y la cohesión territorial y social de la Unión (considerandos 3 y 4).

Aunque no le corresponde al Servicio Jurídico del Consejo valorar los méritos del razonamiento económico que subyace a la segunda categoría de medidas, es razonable concluir, teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación de que goza el Consejo en el marco del artículo 122 del TFUE, que el apoyo destinado a reactivar las economías de los Estados miembros que se han visto gravemente afectados por las medidas de confinamiento promulgadas para frenar la circulación del virus, —apoyo que se plasmaría en ayudas para las reformas estructurales y las inversiones encaminadas a restaurar la solidez económica de los Estados miembros especialmente afectados por la crisis de la COVID-19— sí se ajusta al criterio general de excepcionalidad del artículo 122 del TFUE.

130. También merecen una consideración especial dos tipos de medidas contempladas en el anterior apartado 127: las relativas a la preparación para futuras crisis [letra c)], y las que atañen a la prestación de apoyo a terceros países [letra d)].

131. En lo que respecta a la inclusión en el ámbito de aplicación del Instrumento de Recuperación de las medidas destinadas a reforzar la preparación ante crisis futuras [artículo 2, apartado 1, letras e) a g)], debe aclararse que, en principio, el artículo 122, apartado 1, del TFUE prevé «medidas de reacción», en el sentido de que permite responder a las dificultades existentes, pero no apoya la acción preventiva para evitar hipotéticas crisis futuras, para las que existen otras bases jurídicas (y formas de financiación ordinarias).

132. Sin embargo, al mismo tiempo, la pandemia de COVID-19 sigue su curso y no es posible predecir en este momento su evolución futura (por ejemplo, posibles nuevas olas). Si no se abordan, las dificultades experimentadas al inicio de la crisis en determinados ámbitos (p. ej., insuficiente autonomía de las cadenas de suministro de la Unión; insuficiente preparación del sector sanitario para tratar enfermedades infecciosas; falta de suministros médicos y de medicamentos, insuficiencia de la investigación, etc.) podrían debilitar aún más la situación económica en el caso de un repunte de la pandemia. Por consiguiente, cabría considerar que las medidas de preparación son adecuadas para hacer frente a la situación derivada de la crisis de la COVID-19, siempre y cuando las medidas de preparación estén claramente relacionadas con las dificultades encontradas durante la crisis.
133. La inclusión entre las medidas respaldadas por el Instrumento de Recuperación de formas de ayuda a terceros países también plantea dudas (artículo 2, apartado 1, párrafo segundo). Según la propuesta, este apoyo directo estaría justificado por la importancia de las relaciones económicas con terceros países y por los beneficios que la ayuda aportaría a la Unión, al fortalecer relaciones comerciales y económicas que han sufrido con la crisis (considerando 7). Este objetivo se refleja en el contenido del artículo 2, apartado 1, párrafo segundo, de la propuesta, según el cual «[el] Instrumento también apoyará a los países socios en el contexto de esta crisis a fin de restablecer y reforzar sus relaciones comerciales y económicas con la Unión y de consolidar su resiliencia».
134. A este respecto, cabe destacar que la competencia establecida en el artículo 122, apartado 1, del TFUE se basa en el particular espíritu de solidaridad que existe entre los Estados miembros⁷⁵ y que justifica la adopción de medidas excepcionales cuando los Estados miembros experimentan situaciones de grave dificultad económica. La posición de terceros países a este respecto es fundamentalmente diferente.

⁷⁵ El Tribunal General ha aclarado que «el espíritu de solidaridad entre los Estados miembros que debe guiar al Consejo en la adopción de las medidas adecuadas a la situación económica, en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 1, indica que estas medidas se basan en la asistencia entre los Estados miembros» (sentencia de 30 de septiembre de 2015, *Anagnostakis/Comisión*, T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, apartado 42). Esta conclusión ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia en recurso de casación (sentencia de 12 de septiembre de 2017, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, apartado 71).

Por tanto, aunque las dificultades que experimente un Estado miembro debido a la interdependencia que pueda tener con las economías de terceros países son pertinentes para activar el artículo 122 del TFUE⁷⁶, no pueden justificar la prestación de asistencia directa a terceros países para medidas destinadas a reforzar su resiliencia si tales medidas no tienen consecuencias directas sobre las economías de los Estados miembros. Esta matización debe reflejarse en la disposición: habría que precisar en mayor medida la justificación, o bien reducir el ámbito de aplicación de la medida a los terceros países de especial relevancia.

135. La excepcionalidad de las medidas requiere asimismo que evaluemos su idoneidad para la situación económica a la que se pretende hacer frente con ellas. En este sentido, el artículo 3 de la propuesta establece la financiación total del Instrumento de Recuperación (750 000 millones EUR), así como el reparto de dicho importe entre ayudas no reembolsables, préstamos y garantías, incluida la asignación a determinados programas. Durante los debates en el Coreper y los órganos preparatorios pertinentes, varias delegaciones han planteado la cuestión de la necesidad y la proporcionalidad del volumen global y las asignaciones específicas de los recursos.
136. Como se ha aclarado anteriormente, el Consejo goza de un amplio margen de apreciación al decidir sobre el contenido de las medidas basadas en el artículo 122, apartado 1, del TFUE. En el caso que nos ocupa, dicho margen de apreciación puede ejercerse a la luz de la evaluación detallada de las necesidades de recuperación derivadas de la crisis de la COVID-19 que la Comisión ha presentado en apoyo de «Next Generation EU»⁷⁷. Sobre esta base, las cifras propuestas por la Comisión no parecen desproporcionadas en relación con una crisis sin precedentes y con la extraordinaria magnitud de sus consecuencias, tal como se expone en la referida evaluación de la Comisión. También se recuerda que las cifras propuestas corresponden a los importes máximos posibles, y que el gasto real dependerá de la presentación de solicitudes de ayuda y de su aceptación en el marco de los programas específicos de la UE, lo cual garantiza que los recursos se utilizarán únicamente si se cumplen los criterios de subvencionabilidad aplicables.

⁷⁶ De hecho, los primeros casos en que se aplicó el artículo 122 del TFUE se referían a situaciones de dificultad que los Estados miembros experimentaban en sus balanzas de pagos debido a su exposición al comercio internacional o a perturbaciones externas del suministro de productos, en particular de petróleo.

⁷⁷ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «*Identifying Europe's recovery needs*» (Identificación de las necesidades de recuperación de Europa), documento ST 8136/20 ADD 1 REV 1.

Carácter temporal de las medidas

137. Como se ha aclarado ya en el presente dictamen, las medidas adoptadas en virtud del artículo 122, apartado 1, del TFUE deben ser temporales. No pueden convertirse en una acción permanente de la UE.
138. Aunque el Instrumento de Recuperación no está sujeto a una cláusula de extinción explícita⁷⁸, algunas de sus características permiten concluir que tiene un carácter temporal, en particular:
- el carácter puntual de la articulación presupuestaria resultante de la designación de los recursos movilizados en forma de ayuda no reembolsable como ingresos afectados externos (artículo 4, apartado 1, del Instrumento de Recuperación);
 - las normas de ejecución del presupuesto del Instrumento de Recuperación establecen un sistema de plazos para contraer los compromisos jurídicos relacionados con los recursos movilizados en virtud del Instrumento de Recuperación. Estos plazos limitan en el tiempo la disponibilidad del apoyo y la admisibilidad de las medidas;

⁷⁸ Hay otros instrumentos adoptados sobre la base del artículo 122 (el último de ellos, por ejemplo, es el Instrumento SURE mencionado *supra* en la nota n.º 19) que contienen cláusulas de extinción destinadas a limitar los efectos de las medidas en el tiempo. No obstante, la presencia de esta cláusula no es necesaria para determinar el carácter temporal del instrumento, siempre que de la articulación general de este se desprenda claramente que tiene una duración limitada.

- se extienden a lo largo de un periodo de cuatro años, y una parte significativa de los recursos (el 60 % de los importes disponibles en forma de ayuda no reembolsable) ha de ser objeto de un compromiso jurídico en el plazo de dos años (artículo 4, apartados 4 a 7). Tales plazos parecen razonables si se tiene en cuenta la magnitud de los volúmenes de recursos en cuestión, el nivel de ambición de los objetivos del Instrumento de Recuperación, y el hecho de que la pandemia de COVID-19 no haya concluido. Por otra parte, este calendario es comparable al de otros instrumentos, adoptados con anterioridad sobre la base del artículo 122 del TFUE, que tienen una envergadura y una ambición mucho menores⁷⁹.

Carácter económico de las medidas

139. Por último, las medidas adoptadas en virtud del artículo 122, apartado 1, del TFUE deben ser de naturaleza económica, lo que puede incluir el establecimiento de programas de gasto (como en el caso del Instrumento de Asistencia Urgente), un mecanismo de operaciones consecutivas de empréstito y préstamo basado en un sistema de garantías (instrumento SURE) o incluso un mero marco regulador destinado a hacer frente a una situación económica. El Instrumento de Recuperación adopta una forma diferente, ya que moviliza los recursos obtenidos gracias a la facultad otorgada a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados y asigna los fondos tomados en préstamo a una serie de medidas que deben ejecutarse con arreglo a programas de la Unión. El Instrumento es de naturaleza claramente económica, ya que financia un conjunto general de medidas para la recuperación económica (considerando 4) encaminadas a atajar las consecuencias económicas de la pandemia mediante medidas relacionadas con la dimensión económica de la crisis (artículo 2, apartado 1).

⁷⁹ Por ejemplo, el programa de ajuste económico para Portugal adoptado sobre la base del Reglamento relativo al MEEF, mencionado *supra* en la nota n.º 16, fijaba un plazo de tres años para una ayuda financiera global de 26 000 millones EUR. La conclusión respecto a la naturaleza temporal de las medidas incluidas en la propuesta relativa al Instrumento de Recuperación no queda en entredicho por el hecho de que los pagos de los importes comprometidos y la ejecución de las actividades financiadas (así como el reembolso de los vencimientos contemplados en la propuesta de DRP) se extiendan durante un periodo mucho más largo, ya que esta diferencia entre los calendarios obedece a la dinámica diferente de la ejecución de las medidas.

b) Examen de los actos sectoriales a los que se destinarían los fondos

i) Observaciones preliminares

140. Dado que las medidas enumeradas en el Instrumento de Recuperación se ejecutarán a través de programas específicos de la Unión, es necesario garantizar que, conforme a las normas de tales programas, la utilización de los recursos proporcionados a través del Instrumento de Recuperación respete el carácter extraordinario y temporal de las ayudas en virtud del artículo 122 del TFUE, como se ha descrito anteriormente⁸⁰. Esto exige, en particular, que se compruebe si la ayuda se dirige a atender a las necesidades derivadas de la crisis de la COVID-19 según las normas del programa en cuestión en materia de asignación de fondos, admisibilidad de las operaciones, criterios de evaluación y limitación temporal de la ayuda. Únicamente en caso afirmativo estará garantizada la legalidad del gasto de los recursos movilizados por el Instrumento de Recuperación.
141. El Servicio Jurídico del Consejo considera que, en general, los programas sectoriales, tal como se establecen en las diferentes propuestas, traducen adecuadamente los requisitos derivados del artículo 122, apartado 1, del TFUE. Por motivos de brevedad, el examen que sigue se centrará únicamente en los instrumentos que merecen especial atención, o respecto a los cuales las delegaciones han formulado preguntas. El Servicio Jurídico del Consejo podrá examinar más adelante aspectos concretos de cada propuesta cuando se debatan específicamente en los órganos preparatorios pertinentes.

⁸⁰ En el marco del Instrumento de Recuperación basado en el artículo 122, el Consejo no puede determinar las reglas aplicables a los programas de gasto específicos, que se adoptan conforme a la base jurídica sustantiva pertinente del Tratado, que generalmente requiere un procedimiento legislativo ordinario. No obstante, la legalidad del gasto está supeditada al respeto de las condiciones establecidas para el uso del artículo 122 del TFUE.

ii) Propuesta relativa al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

142. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (el «MRR»⁸¹) tiene por objeto apoyar las reformas e inversiones encaminadas a subsanar las debilidades estructurales de las economías de los Estados miembros y reforzar su resiliencia, en un contexto en el que la crisis de la COVID-19 afecta gravemente a la capacidad de inversión de estos y puede colocarlos en una senda de divergencia económica (considerandos 4 a 6 de la propuesta relativa al MRR). Este objetivo se traduce a continuación en los objetivos generales y específicos del programa (artículo 4), en los criterios de admisibilidad para optar a la ayuda, que debe prestarse a los Estados miembros sobre la base de un plan de recuperación y resiliencia (artículo 14), y en los criterios para evaluar tales planes (artículo 16). Estas disposiciones otorgan especial importancia a la superación de los retos que plantean las prioridades nacionales en materia de reforma, determinadas en el marco del Semestre Europeo, y al apoyo a las transiciones ecológica y digital.
143. La finalidad y el contenido del MRR se inscriben, por tanto, en el ámbito de aplicación del Instrumento de Recuperación antes descrito y, en particular, en la categoría de medidas a que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra b), de dicho Instrumento. En particular, el hecho de que el MRR se centre en las reformas estructurales y en objetivos a largo plazo como las transiciones ecológica y digital responde a la motivación referida en el anterior apartado 129 y crea un vínculo verosímil entre la situación económica provocada por la crisis y su efecto en la capacidad de recuperación de los Estados miembros, ofreciendo, por tanto, la justificación del apoyo. Una cuestión diferente es si los criterios propuestos para asignar las contribuciones financieras máximas a los Estados miembros también se corresponden con los fines para los que se puede recurrir al artículo 122 del TFUE. El método de asignación que propone la Comisión en el anexo I de la propuesta relativa al MRR se basa en lo siguiente:
- la población del Estado miembro beneficiario como porcentaje de la población total de la UE en 2019;
 - el cociente inverso entre el producto interior bruto (PIB) per cápita del Estado miembro beneficiario y el PIB medio per cápita de la UE en 2019;

⁸¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, presentada por la Comisión [COM (2020) 408 final], documento ST 8403/20 INIT.

- la tasa media de desempleo de los años 2015 a 2019 en el Estado miembro beneficiario en comparación con la tasa de media desempleo del conjunto de la UE en el mismo periodo;
- el establecimiento de límites máximos para el segundo y tercer criterio con el fin de evitar una concentración excesiva de recursos.

144. Los criterios propuestos por la Comisión son indicadores de la diferencia de prosperidad entre los Estados miembros y de sus debilidades económicas subyacentes. Al asignar mayores recursos a los Estados miembros que son menos prósperos y que han de hacer frente a un mayor desempleo estructural, el método propuesto dirige los recursos a los Estados miembros más necesitados de inversiones y reformas económicas.
145. Varias delegaciones han planteado dudas en cuanto a la pertinencia del periodo de referencia para el cálculo de las contribuciones financieras máximas. En concreto, se ha preguntado si los datos referidos a 2019 —es decir, anteriores al brote de COVID-19— son pertinentes, habida cuenta del objetivo del programa, que es apoyar la recuperación posterior a la crisis.
146. A este respecto, la Comisión ha subrayado que los Estados miembros con debilidades económicas preexistentes demostradas son los más expuestos a la crisis y al riesgo de divergencia. Son aquellos cuya capacidad de recuperación ya era reducida y sobre los cuales se formula ahora la hipótesis de que son los más afectados. Por otra parte, al tratarse de una pandemia reciente y que no ha concluido aún, los datos económicos relativos a su impacto son parciales y no reflejan necesariamente el efecto global final en lo que atañe a las necesidades de recuperación.
147. No corresponde al Servicio Jurídico del Consejo valorar los méritos del razonamiento económico que subyace al método de asignación. Baste decir que la mencionada hipótesis no parece manifiestamente irrazonable y, por tanto, no desvirtúa la justificación de la ayuda en el marco del Instrumento de Recuperación, aunque este solo prevea una evaluación indirecta del impacto de la crisis.

Para reforzar los argumentos relativos a la urgencia del gasto, el Consejo podría considerar la posibilidad de completar el método previsto —que se refiere a parámetros anteriores a la pandemia— con otros parámetros o criterios vinculados al impacto efectivo o estimado de la crisis en la prosperidad de los Estados miembros, o bien con un mecanismo de modulación de la asignación en función de cómo evolucionen en el tiempo la pandemia y su impacto económico.

iii) Propuesta relativa al Fondo de Transición Justa

148. El Fondo de Transición Justa (el «FTJ»⁸²) es un instrumento de cohesión propuesto por la Comisión antes de la crisis de la COVID-19 y destinado a abordar los desafíos socioeconómicos de la transición hacia una economía climáticamente neutra. La Comisión propone ahora reforzar significativamente el FTJ con recursos adicionales movilizados por el Instrumento de Recuperación mediante una propuesta modificada relativa al FTJ.
149. Teniendo en cuenta su objetivo y su ámbito de aplicación, el FTJ se inscribe en el marco general de la Comunicación de la Comisión⁸³ y da lugar a que los conceptos de transición y recuperación coexistan en un solo instrumento jurídico. En particular, el FTJ está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 1, letra h), del Instrumento de Recuperación, en virtud del cual el apoyo prestado conforme a dicho Instrumento tiene por objeto garantizar que la crisis de la COVID-19 no imposibilite una transición justa hacia una economía climáticamente neutra. Asimismo, puede considerarse que la dimensión social del FTJ se inscribe en el ámbito de aplicación del Instrumento de Recuperación en la medida en que este último tiene por objeto la recuperación del empleo y la creación de puestos de trabajo.

⁸² Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa, presentada por la Comisión [COM (2020) 460 final], documento ST 8386/20 INIT.

⁸³ Conforme a la Comunicación de la Comisión, «*la solidaridad, la cohesión y la convergencia deben marcar la senda de la recuperación de Europa*» [COM (2020) 456, p. 1], documento ST 8136/20 INIT.

150. Sin embargo, los recursos adicionales se asignan a los Estados miembros con arreglo al método establecido en la propuesta original relativa al FTJ. Con este método se pretende asignar los recursos en función de la capacidad relativa de los Estados miembros para realizar inversiones que les permitan afrontar el gasto que supone la transición hacia la neutralidad climática, sobre la base de diversos criterios. Sin embargo, estos criterios se refieren a la situación previa a la pandemia⁸⁴, cuya relevancia para evaluar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la referida capacidad de inversión de los Estados miembros no está clara.

151. De ello se desprende que, aunque la movilización de recursos adicionales se basa en la hipótesis de que la crisis de la COVID-19 ha afectado negativamente a la capacidad para hacer frente al reto de la transición, esta hipótesis no se traduce en parámetros conexos que permitan determinar las necesidades adicionales derivadas de la crisis para las regiones, los sectores económicos y los Estados miembros, con el fin de permitir una financiación selectiva y eficiente de la transición, en particular durante el primer periodo posterior a la pandemia de COVID-19. Estos parámetros deben adaptarse de modo que la asignación de fondos quede suficientemente vinculada a las necesidades derivadas de la crisis de la COVID-19.

iv) Propuestas relativas a los programas «La UE por la Salud», Horizonte 2020 y «RescEU»

152. En la propuesta de la Comisión, el Instrumento de Recuperación proporcionará apoyo adicional a varios programas que tienen un carácter permanente y objetivos más amplios que la superación de las consecuencias de la pandemia. Tal es el caso de los programas «La UE por la Salud»⁸⁵, Horizonte 2020⁸⁶, «RescEU»⁸⁷, que apoyan diversas acciones en el ámbito de la cooperación sanitaria, la investigación y la innovación y la protección civil.

⁸⁴ Estos criterios incluyen parámetros relativos a la magnitud del reto de la transición a escala regional (a la luz las correspondientes emisiones industriales de CO₂), y a la escala de los retos sociales a la luz de las posibles pérdidas de puestos de trabajo en la industria, la minería del carbón y el lignito y la producción de turba y esquisto bituminoso. El método también tiene en cuenta el nivel de desarrollo económico de los Estados miembros y la correspondiente capacidad de inversión, determinada por los indicadores económicos relativos al periodo 2015-2017. Véase el anexo I de la propuesta relativa al FTJ.

⁸⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el periodo 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento n.º 282/2014, presentada por la Comisión [COM (2020) 405 final], documento ST 8595/20 INIT.

⁸⁶ Propuesta de modificación de normas sectoriales relativas al programa Horizonte Europa, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, la política agrícola común, el FEAGA y el FEADER, presentada por la Comisión [COM (2020) 459 final], documento ST 8555/20 INIT.

⁸⁷ Propuesta de Decisión por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, presentada por la Comisión [COM (2020) 220 final], documento ST 8330/20 INIT.

153. Como se ha aclarado anteriormente, esta forma de ayuda a las medidas de preparación solo es compatible con la utilización del artículo 122, apartado 1, del TFUE si se puede establecer un vínculo suficiente entre las medidas que se financian y la pandemia en curso. Para garantizar la regularidad del gasto, este vínculo debe traducirse en disposiciones adecuadas que eviten que los recursos adicionales se destinen a medidas no relacionadas con la crisis en curso, como sería el caso de las medidas de protección civil relativas a catástrofes de distinta naturaleza que una pandemia, o de programas de investigación y medidas sanitarias no relacionados con las pandemias o sus efectos.

4. **Conclusiones intermedias**

154. Habida cuenta de lo expuesto, cabe concluir lo siguiente:

- Teniendo en cuenta el carácter excepcional y temporal de las medidas que prevé, el artículo 122 del TFUE constituye la base jurídica correcta para el Instrumento de Recuperación propuesto.
- El artículo 122 del TFUE no permite la prestación de asistencia directa a terceros países para financiar medidas destinadas a apoyar su resiliencia, si tales medidas no tienen consecuencias directas en las economías de los Estados miembros. Las propuestas pertinentes deben adaptarse en este sentido.
- Los programas sectoriales beneficiarios de los fondos tomados en préstamo en el marco de «Next Generation EU» traducen adecuadamente, en general, los requisitos de excepcionalidad y temporalidad derivados del artículo 122 del TFUE. No obstante, los criterios establecidos en el FTJ para la asignación de los fondos de «Next Generation EU», así como el ámbito de aplicación de las propuestas relativas a los programas «La UE por la Salud», Horizonte 2020 y «RescEU», se han definido de manera demasiado amplia; deben definirse con mayor precisión de modo que queden suficientemente vinculados al impacto económico de la pandemia de COVID-19.

C. COMPATIBILIDAD DE «NEXT GENERATION EU» CON EL ARTÍCULO 125, APARTADO 1, DEL TFUE (PRINCIPIO DE «NO CORRESPONSABILIDAD FINANCIERA»)

1. Marco jurídico

155. El artículo 125, apartado 1, del TFUE reza así:

«La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos» (el subrayado es nuestro).

2. Análisis jurídico

156. Se ha planteado la cuestión de si la articulación jurídica de «Next Generation EU» es compatible con el artículo 125, apartado 1, del TFUE, que establece el denominado principio de «no corresponsabilidad financiera».

157. Esta cuestión puede examinarse desde dos ángulos diferentes. Por una parte, hay que determinar si las contribuciones que los Estados miembros han de aportar a través del sistema de recursos propios para reembolsar la deuda contraída por la Unión en los mercados significa que dichos Estados asumen solidariamente los compromisos contraídos por los demás Estados miembros en relación con los recursos propios de la Unión. Por otra parte, hay que determinar si la financiación a través de «Next Generation EU» daría lugar a que la Unión fuera responsable de los compromisos de los Estados miembros.

158. En primer lugar, como se ha aclarado anteriormente (apartados 108 y 109), la propuesta de DRP se basa en un sistema de pasivos prorrateados, es decir, en el principio de que cada Estado miembro es el único responsable de la parte de los compromisos que haya asumido para con la Unión respecto del reembolso futuro de la deuda emitida en el marco de «Next Generation EU». Esto está en consonancia con el sistema de recursos propios de la Unión, en el que la responsabilidad financiera de cada Estado miembro es proporcional, individual, y no solidaria. Por consiguiente, las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la propuesta de DRP no llevan aparejada la asunción de los compromisos de otros Estados miembros en el sentido del artículo 125, apartado 1, del TFUE.
159. En segundo lugar, por lo que respecta a la compatibilidad de la financiación a través de «Next Generation EU» con el principio de «no corresponsabilidad financiera», obsérvese que en el asunto *Pringle*⁸⁸, que trataba la compatibilidad del Tratado del MEDE con el artículo 125, apartado 1, del TFUE, el Tribunal concluyó que el objetivo de esta disposición es asegurar que los Estados miembros observen una política presupuestaria sana, y más concretamente, que permanezcan sujetos a la lógica del mercado cuando contraigan deudas, ya que eso debería llevarles a mantener la disciplina presupuestaria⁸⁹. Se recuerda que la ayuda financiera concedida a los Estados miembros al amparo del Tratado del MEDE tenía por objeto sustituir a los mercados a los que el Estado miembro en cuestión no podía acceder debido a su situación financiera y presupuestaria. En este sentido, la razón de ser de la estricta condicionalidad a la que estaba sujeto el apoyo a la estabilidad prestado por el MEDE a los Estados miembros era la necesidad de que estos siguieran teniendo incentivos para aplicar una política presupuestaria sana⁹⁰. Es precisamente esa condicionalidad la que permitió considerar que la asistencia del MEDE era compatible con el artículo 125, apartado 1 del TFUE.
160. En consecuencia, el ámbito de aplicación del artículo 125, apartado 1 del TFUE no engloba las formas de financiación cuya finalidad —a diferencia de la asistencia prevista en el Tratado del MEDE— no es asumir la responsabilidad de los Estados miembros ante los mercados o en lugar de estos.

⁸⁸ Véase la sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

⁸⁹ Véase la sentencia *Pringle* antes citada, apartado 135. Véase, para más información, el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que figura en el documento 7197/20.

⁹⁰ Véase la sentencia *Pringle* antes citada, apartado 143.

161. Desde ese punto de vista, la asistencia de «Next Generation EU» y la del Tratado del MEDE presentarían diferencias fundamentales. «Next Generation EU» llevaría aparejado un gran programa de gasto destinado a reactivar la economía en respuesta a la grave crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19. A diferencia de la situación de hecho y de Derecho analizada en el asunto *Pringle*, «Next Generation EU», y los programas de la Unión mediante los cuales se canalizarán los fondos tomados en préstamo no tienen por objeto el suministro de ayuda financiera a los Estados miembros en sustitución de los mercados. «Next Generation EU» no es un mecanismo para asumir la responsabilidad de los Estados miembros ante los mercados o en lugar de estos, en el sentido del artículo 125, apartado 1, del TFUE, según ha sido interpretado por el Tribunal en el asunto *Pringle*.
162. «Next Generation EU» consistiría en una serie de instrumentos de gasto de la Unión a través de programas, tanto existentes como nuevos, dirigidos a alcanzar los objetivos de diversas políticas de la Unión (en particular, los objetivos de cohesión). Tal como está articulado, «Next Generation EU» no da lugar por tanto a que la Unión asuma los compromisos de los Estados miembros como medio de financiación de tesorería, ni pretende sustituir por financiación de la Unión —o complementar con financiación de la Unión— la financiación de los Estados miembros en los mercados.
163. Además, se recuerda que todas las bases jurídicas que figuran en los Tratados son, por naturaleza, compatibles entre sí. No existe jerarquía entre ellas. Todas deben aplicarse armoniosamente de acuerdo con los métodos de interpretación seguidos por el Tribunal de Justicia. Se parte por tanto de la base de que los objetivos perseguidos por las distintas políticas de la Unión a tenor del Derecho primario son compatibles con el artículo 125, apartado 1, del TFUE. En particular, la financiación para la ejecución de las políticas de la UE, y en particular la de cohesión, es, por naturaleza, compatible con el artículo 125, apartado 1, del TFUE.
164. «Next Generation EU» queda, por tanto, fuera del ámbito de aplicación del artículo 125, apartado 1, del TFUE.

3. Conclusiones intermedias

165. Habida cuenta de lo expuesto, cabe concluir lo siguiente:
- La articulación general de «Next Generation EU», y más concretamente la propuesta de DRP, así como su estructura de financiación, son compatibles con el artículo 125, apartado 1, del TFUE.

III. CONCLUSIONES GENERALES

166. Por las razones expuestas, el Servicio Jurídico del Consejo concluye lo siguiente:

Compatibilidad de «Next Generation EU» con los principios de equilibrio y disciplina presupuestarios de la Unión (artículo 310 del TFUE) y con la integridad del sistema de recursos propios (artículo 311 del TFUE)

167. Los Tratados permiten que el legislador de la Unión establezca un mecanismo como el propuesto en «Next Generation EU», siempre que incorpore una serie de salvaguardas encaminadas a preservar su neutralidad presupuestaria y, en última instancia, a garantizar que se respete el principio de equilibrio presupuestario:

- que los importes tomados en préstamo se canalicen a programas de gasto mediante ingresos afectados externos que, por su naturaleza, son complementarios y no afectan a los ingresos y gastos consignados en el presupuesto anual y, por tanto, desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, no generan un desequilibrio en el presupuesto anual;
- que el reembolso de la deuda de la Unión esté garantizado dentro de los límites máximos de los recursos propios, mediante un compartimento acotado exclusivamente destinado a ese fin y mediante disposiciones adicionales con arreglo a las cuales los Estados miembros se comprometan a poner a disposición recursos hasta el importe máximo de las operaciones de empréstito estipulado en la propuesta de DRP, cuyo efecto combinado constituirá una garantía de pago irrevocable, definitiva y ejecutable.

168. Le corresponde al legislador de la Unión determinar qué medios financieros son necesarios para alcanzar adecuadamente el objetivo perseguido por «Next Generation EU», para lo cual dispone de un margen de apreciación que incluye la posibilidad de recurrir a operaciones de empréstito y de definir el producto de dichas operaciones como un ingreso afectado externo. No obstante, dicho margen de apreciación está limitado por la necesidad de respetar la integridad del sistema de recursos propios de la Unión.

169. Dado el cuantioso importe que representarían los ingresos afectados externos en «Next Generation EU», deben preverse las salvaguardas adecuadas para proteger la integridad del sistema de recursos propios de la Unión y del sistema presupuestario. El carácter excepcional de la situación a la que «Next Generation EU» pretende hacer frente, así como su carácter puntual y su limitada duración, debidamente reflejados en las propuestas pertinentes, constituyen salvaguardas adecuadas.
170. Para reforzar la compatibilidad de los ingresos afectados externos con el sistema de recursos propios y los mecanismos presupuestarios, se recomienda la introducción de mecanismos adicionales y específicos dirigidos a garantizar una participación adecuada del Parlamento Europeo y del Consejo en el proceso anual.
171. El artículo 311 del TFUE constituye una base jurídica apropiada para los nuevos elementos introducidos en la propuesta de DRP con el fin de atender al reembolso de los empréstitos previstos en el marco de «Next Generation EU». La facultad otorgada a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales puede considerarse un elemento accesorio a las demás disposiciones de la propuesta de DRP. El legislador de la Unión puede considerar que el artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP constituye un elemento esencial del sistema de recursos propios que debe incluirse en dicha propuesta y no en el Reglamento de Puesta a Disposición.
172. El sistema de recursos propios de la Unión se basa, por principio, en un sistema de proporcionalidad en el que las aportaciones de cada Estado miembro se determinan a prorrata, conforme a los tipos de contribución que se establecen en la propia Decisión sobre los recursos propios (en particular, las denominadas «contribuciones basadas en la RNB») y en el que las aportaciones de los Estados miembros son previsibles y ciertas y no pueden alterarse a menos que se modifique la Decisión sobre los recursos propios.

Dada la magnitud particular y la naturaleza específica de las operaciones de «empréstito para gasto» que se prevén en el marco de «Next Generation EU», así como las preocupaciones expresadas por las delegaciones, se recomienda modificar el texto del artículo 6, apartado 4, de la propuesta de DRP a fin de incluir una redacción específica de la gestión de los recursos de tesorería relacionados con «Next Generation EU».

Idoneidad de la base jurídica elegida para el Instrumento de Recuperación (artículo 122 del TFUE)

173. Teniendo en cuenta el carácter excepcional y temporal de las medidas que prevé, el artículo 122 del TFUE constituye la base jurídica correcta para el Instrumento de Recuperación propuesto.
174. El artículo 122 del TFUE no permite la prestación de asistencia directa a terceros países para financiar medidas destinadas a apoyar su resiliencia, si tales medidas no tienen consecuencias directas en las economías de los Estados miembros. Las propuestas pertinentes deben adaptarse en este sentido.
175. Los programas sectoriales beneficiarios de los fondos tomados en préstamo en el marco de «Next Generation EU» traducen adecuadamente, en general, los requisitos de excepcionalidad y temporalidad derivados del artículo 122 del TFUE. No obstante, los criterios establecidos en el FTJ para la asignación de los fondos de «Next Generation EU», así como el ámbito de aplicación de las propuestas relativas a los programas «La UE por la Salud», Horizonte 2020 y «RescEU», se han definido de manera demasiado amplia; deben definirse con mayor precisión de modo que queden suficientemente vinculados al impacto económico de la pandemia de COVID-19.

Compatibilidad de «Next Generation EU» con el artículo 125, apartado 1, del TFUE (principio de «no corresponsabilidad financiera»).

176. La articulación general de «Next Generation EU», y más concretamente la propuesta de DRP, así como su estructura de financiación, son compatibles con el artículo 125, apartado 1, del TFUE.