

Coords.
Mariano Abad Fernández
Ana I. González González

HOMENAJE, EN SU CENTENARIO, AL RECTOR

TEODORO
LÓPEZ-CUESTA DE EGOICHEAGA



Universidad de Oviedo

2021



Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.



Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciador:

Abad Fernández, Mariano; González González, Ana I. (coords). (2021). *Homenaje, en su centenario, al rector Teodoro López-Cuesta de Egocheaga*.
Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.



No comercial – No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin obras derivadas – No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2021 Universidad de Oviedo

© Los autores

Algunos derechos reservados. Esta obra ha sido editada bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional de Creative Commons.

Se requiere autorización expresa de los titulares de los derechos para cualquier uso no expresamente previsto en dicha licencia. La ausencia de dicha autorización puede ser constitutiva de delito y está sujeta a responsabilidad.

Consulte las condiciones de la licencia en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional

Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo

Edificio de Servicios - Campus de Humanidades

33011 Oviedo - Asturias

985 10 95 03 / 985 10 59 56

servipub@uniovi.es

www.publicaciones.uniovi.es

ISBN: 978-84-18482-37-3

DL AS 2940-2021

Sumario

Prólogo	11
Ignacio VILLAVERDE, <i>rector de la Universidad de Oviedo</i>	
Prólogo	13
Alfredo CANTELI, <i>alcalde de Oviedo</i>	
SECCIÓN I	
D. Teodoro: recuerdo de un discípulo	17
Mariano ABAD FERNÁNDEZ	
Teodoro López-Cuesta, un rector muy asturiano	23
Santiago GARCÍA GRANDA	
Teodoro López-Cuesta y el pensamiento económico desarrollado en el ámbito asturiano	31
Juan VELARDE FUERTES	
Teo y la tradición de futuro de la Universidad	57
Juan VÁZQUEZ	
Teodoro López-Cuesta: un europeísta con visión de futuro	69
Carmen BENAVIDES y Margarita ARGÜELLES	
Recuerdo personal de Teodoro López-Cuesta	81
José M. ^a ROCA MARTÍNEZ	

Un asturiano en la corte de los padres fundadores de la integración europea: de su devenir universitario al proceso complejo de incorporación española a las CC. EE.	85
JOSÉ ALBA	

El Rector López-Cuesta: la «música extremada» en la Universidad de Oviedo	109
María Encina CORTIZO y Ramón SOBRINO	

SECCIÓN II

Clarín y Posada: una amistad desde los prolegómenos del Grupo de Oviedo	127
Leopoldo TOLIVAR ALAS	

Alma mater	133
Ramón DURÁN RIVACOBA	

Transición democrática y filosofía del Derecho en España (1975-1982)	153
Benjamín RIVAYA	

Las lecciones del Quijote para una acción humanista en el siglo XXI: el arquetipo del caballero como modelo de virtud	171
Joan Francesc PONT CLEMENTE	

SECCIÓN III

Las competencias tributarias en el concierto económico con el País Vasco	185
Santiago ÁLVAREZ GARCÍA	

La prevención del delito fiscal a través de un <i>Compliance</i> penal Corporativo	203
Javier Gustavo FERNÁNDEZ TERUELO	

Recepción del derecho romano a causa del impago de un impuesto: año 1605 ...	215
Beatriz GARCÍA FUEYO y Justo GARCÍA SÁNCHEZ	

Recursos propios y gobernanza en la UE: una aproximación	229
Ana I. GONZÁLEZ GONZÁLEZ	

Las operaciones vinculadas en las sociedades con profesionales	251
José PEDREIRA MENÉNDEZ	

España en bancarrota o lo que no es tradición es plagio	263
Francisco SOSA WAGNER	

Recursos propios y gobernanza en la Unión Europea: una aproximación

Ana Isabel González González

1. Introducción

La Unión Europea (en adelante UE) es una organización *sui generis*. No existe otro modelo similar y ha ido evolucionando desde la creación a mediados del siglo pasado de las tres Comunidades Europeas (la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea, en adelante, CECA, CEEA y CEE) en diferentes fases y con distintas intensidades. Y lo ha hecho básicamente en dos direcciones, una, que podríamos decir externa, de ampliación, integrando cada vez más estados europeos, y otra, interna, de profundización en esa integración (en ámbitos y alcance). Tanto es así que el proyecto europeo ha crecido hasta adquirir unas dimensiones sociales, jurídicas, económicas y políticas que tal vez no se preveían en sus inicios, en los años 50 del pasado siglo. En las casi siete décadas transcurridas se han ido incorporando aspectos que no estaban en los Tratados iniciales, lo que no quiere decir que no lo estuvieran en el ideal de los padres fundadores.

Es conocida la visión de Europa expresada por Jean Monnet que le lleva a afirmar en 1943 que

No habrá paz en Europa, si los Estados se reconstruyen sobre una base de soberanía nacional (...) Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una Federación o «entidad europea» que los convierta en una unidad económica común.¹

¹ En la reunión del Comité de Liberación Nacional francés (jean_monnet_es.pdf (europa.eu)).

Situación que no iba a ser algo inmediato, pues como afirmó Robert Schuman en la Declaración de 9 de mayo de 1950, «Europa no se hará de una vez, ni en una construcción de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho».

Este, tal vez lento, pero constante avance en el proceso de integración ha supuesto que algunos consideren la situación inasumible, mientras que para otros aún se puede y se debe avanzar más en esa integración. Posiblemente en la base de ambas posturas están las mismas circunstancias, que no son otras que las incertidumbres y dificultades con que se presenta el futuro, agravadas por la crisis económica y la complicada situación derivada de la pandemia que estamos atravesando, y las medidas que los gobiernos han debido tomar para enfrentarlas. Sin embargo, aunque esto pueda explicar en cierta forma alguna de las situaciones que se han dado en los últimos años, no resulta, sin embargo, novedosa pues el proyecto europeo siempre ha estado colmado de luces y sombras.

Con todo, nuestra realidad jurídica y económica no se puede entender en estos momentos sin la referencia al proyecto europeo, aún a pesar de las diferentes posiciones que el mismo inspira en los últimos años. Proyecto que ha precisado de la existencia de un presupuesto con el que hacer frente a todos los objetivos y políticas que la UE ha ido asumiendo en este tiempo, tal como se contempló ya en los tratados originales. Ahora bien, cómo se financia ese presupuesto y cómo o quién adopta las decisiones al respecto, son cuestiones que se han ido modificando y que podemos decir que aún no están cerradas, como no lo está, de hecho, el mismo proceso de integración.

2. El presupuesto de la Unión Europea y el mecanismo de recursos propios

El Tratado constitutivo de la CEE de 1957 dedicaba su título II a las disposiciones financieras. El primero de sus artículos, el 199 contemplaba la existencia de un presupuesto único, incluyendo todos los ingresos y gastos, introduciendo ya el principio de equilibrio entre ambas partidas, mientras que los artículos 200 y 201 se referían al sistema de ingresos. Por un lado, el artículo 200 establecía la existencia de contribuciones financieras de los estados miembros, de acuerdo con unas llaves de reparto.² Por otro, el artículo 201 abre la puerta a la sustitución de este tipo de financiación por un modelo de recursos propios, en especial derivados del sistema aduanero común. También consideraba el papel de las distintas instituciones en el proceso de adopción de recursos propios, que será el utilizado posteriormente en las distintas decisiones que desde 1970 han regulado los ingresos de la CEE (hoy UE).

En efecto, según el artículo 201 del Tratado CEE de 1957

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios

² Ese fue el modelo inicial de financiación de la CEE.

de la Comunidad, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

De esta manera, el procedimiento para determinar los recursos de la CEE se reparte entre las distintas instituciones. La decisión, por lo tanto, dentro del ámbito comunitario, corresponde al Consejo, por unanimidad, siendo la Comisión a quien le incumbe la propuesta. Sin embargo, el papel del Parlamento es limitado en ese momento, ya que no asume ninguna responsabilidad para delimitar la naturaleza de los recursos y solo tiene un papel consultivo. Una vez fijados los recursos, estos deben ser adoptados por los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

Una primera consideración que puede hacerse es la diferencia sustancial que se aprecia, en estas primeras fases, entre el papel de los parlamentos nacionales y el Parlamento europeo. Mientras los parlamentos nacionales tienen una función presupuestaria que está ligada a su papel en el consentimiento y creación de impuestos, en el caso del Parlamento Europeo parece que la relación es diferente ya que como resalta Paulin (1986:119) más bien los tratados parten de la idea de un Parlamento tendente a aumentar los gastos y se esfuerzan en limitarlo.

Actualmente, esta regulación se contempla en los artículos 310 y 311 del Tratado de Funcionamiento de la UE (denominación actual tras la aprobación del Tratado de Lisboa de 2007, en adelante *TFUE*). El primero de ellos (antiguo art. 268 del Tratado de la Comunidad Europea, en adelante *TCE*) recoge la existencia de un presupuesto, manteniendo el principio de equilibrio de ingresos y gastos, que será aprobado por el Consejo y Parlamento de acuerdo con el procedimiento especial a que hace referencia el artículo 314 del mismo texto normativo;³ y el siguiente⁴ (antiguo art. 269 *TCE*), se refiere al sistema de recursos propios.

Por lo tanto, pasada la etapa inicial de contribuciones financieras de los Estados miembros, la regulación actual se centra en la existencia de recursos propios, de los que se prevé que se dote la UE en cuantía suficiente para financiar íntegramente el presupuesto. Se mantiene a estos efectos, la previsión de un procedimiento legislativo especial para la adopción de las correspondientes decisiones, en el que intervienen Consejo y Parlamento y que requiere

³ Es precisamente la aprobación del presupuesto europeo uno de los ejemplos de los avances en la integración europea, dando cada vez mayor papel al Parlamento europeo en la adopción de actos legislativos.

⁴ «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 solo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

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. El Consejo se pronunciará previa aprobación del Parlamento Europeo».

la subsiguiente aprobación por parte de los parlamentos nacionales. Posteriormente, se aprobará un reglamento que regule las medidas de ejecución del sistema de recursos propios.

A esta regulación debe añadirse, actualmente, la medida contenida en el artículo 312 TFUE que institucionaliza el Marco Financiero Plurianual, con el objetivo de «garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios».

De esta manera, a partir de la fijación del porcentaje máximo de gastos se determina el importe también de ingresos que será preciso reconocer a la UE ya que el presupuesto comunitario recoge fielmente la afirmación de que el gasto es «un prius», y viene a confirmar la opinión de JEZE (1928: 26), que consideraba equivocada la prioridad que se daba a los ingresos públicos, cuando «los ingresos no existen más que para pagar los gastos y en la medida en que hay que gastar», por lo que puede decirse que se trata de un presupuesto de gastos.

No olvidemos, además, que en el presupuesto de la UE rige el principio de equilibrio, sin que el recurso al endeudamiento haya sido hasta el momento una posibilidad, lo que explica la necesidad de que exista un recurso que actúe como cierre de su modelo de financiación.

2.1. De las contribuciones estatales al sistema de recursos propios

La regulación inicial del Tratado de Roma recogía un sistema de financiación a partir de contribuciones de los estados miembros, pero se concebía como un modelo transitorio hasta dar paso a otro más acorde con lo que la CEE implicaba realmente, de manera que se la dotase de unos ingresos independientes de los estados. Se proponía, a estos efectos, en el mismo articulado del Tratado, la utilización de los derechos de aduana comunes como un posible recurso propio. Parece estar pensando, por tanto, en la existencia de recursos de carácter fiscal, relacionados con políticas propias de la Comunidad, que una vez adoptados no precisasen de posteriores aprobaciones por parte de los estados miembros, sino que estos vendrían obligados a ponerlos a disposición de la Comunidad en virtud de su vinculación a la normativa europea.

Por lo tanto, puede decirse que casi desde un primer momento, se planteaba su capacidad no solo para determinar sus políticas de gasto sino también de obtener ingresos independientes para hacerles frente, con lo que dispondría de un cierto nivel de autonomía financiera.⁵ En este sentido, STRASSER (1991: 71 y ss.) reconoce esa autonomía financiera a las Comunidades Europeas tanto por la existencia de recursos propios como por la facultad de contraer préstamos.⁶

La autonomía financiera exige, en principio, la disponibilidad de recursos para poder ejercer las competencias propias, ejercicio que podría verse im-

⁵ Como afirma AGUIRRE DE LA HOZ (1980:12), «la autonomía financiera supone la autonomía para obtener ingresos, la autonomía para fijar gastos y la autonomía para aprobar los presupuestos y disponibilidad de fondos suficientes».

⁶ Aun cuando esta última no se plantease de igual manera en las tres Comunidades.

pedido por la falta de medios, pero ello no implica que se deba limitar a este objeto. Desde este punto de vista, en el caso europeo, como pone de manifiesto VEGA MOCOROA (1997: 156), «la autonomía proviene de las transferencias de los Estados miembros a la Comunidad tanto de competencias como de medios financieros». Así entendida, la autonomía financiera en la vertiente del gasto se identificaría con la capacidad que poseían las iniciales Comunidades Europeas para diseñar una serie de políticas comunitarias: las políticas comunes, establecidas originariamente en los Tratados, que se han ido ampliando y complementando con reglamentos y otras normas de Derecho derivado.

Y por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la UE también posee capacidad para obtenerlos canalizándolos a través de los presupuestos, así como para emitir empréstitos. Evidentemente, en cuanto a la autonomía en los ingresos, esta se produce en la medida en que la UE (y previamente las Comunidades Europeas) dispone de un conjunto de «recursos propios», y será tanto mayor en la medida en que el peso de estos recursos sea superior en sus finanzas, puesto que el recurso a contribuciones financieras de los Estados miembros no otorga autonomía financiera alguna al mantenerse el poder presupuestario en manos de estos. Tanto en una vertiente como en otra coincidimos con VEGA MOCOROA (1997: 158) en apreciar «una tendencia al alza de la autonomía financiera al aumentar el volumen de medios financieros propios de la Comunidad». ⁷ Es más, como señala Brehon (1997: 82-83), en su momento, la sustitución de contribuciones financieras por un sistema de recursos propios, supuso «un acontecimiento histórico considerable», ya que garantizaba la autonomía financiera de las Comunidades, independientemente de la voluntad de los Estados miembros, e implicó un refuerzo de los poderes del Parlamento sobre el Presupuesto. ⁸ También para Strasser (1991: 86) este cambio constituyó un acontecimiento histórico digno de resaltar por su importancia para la construcción europea «que daba a la Comunidad una autonomía financiera gracias a un poder fiscal».

Desde la aprobación de la Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (70/243/CECA/CEE/CEEA), que supuso el paso del sistema de contribuciones nacionales a un modelo de financiación «independiente», basado en los conocidos como recursos propios «tradicionales», hasta el momento actual, se han ido dictando distintas decisiones, en las que se concretan los distintos recursos, se establecen los tipos aplicables, y se detalla todo el funcionamiento del sistema, con inclusión del modelo de correcciones o compensaciones a algunos Estados miembros.

⁷ Para esta autora la autonomía financiera comunitaria ha ido perfeccionándose y, en relación con los ingresos, considera pieza clave la implantación en 1970 de un sistema financiero cuyo eje principal gira en torno al sistema de recursos propios.

⁸ Más aún, pues en su opinión suponía que «indudablemente, la Comunidad cambiaba de naturaleza e, incluso, aun cuando el término fuera empleado en contadas ocasiones, se aproximaba a una estructura federal».

Inicialmente, esta Decisión contemplaba tres tipos de recursos, las denominadas «exacciones agrícolas»,⁹ los derechos de aduana¹⁰ y un porcentaje del IVA recaudado por los estados miembros.

2.2. Evolución del sistema de recursos propios

El sistema de recursos propios recogido en la Decisión de 1970 fue matizándose a través de sucesivas Decisiones en las que, entre otras cuestiones, se fijaban también los porcentajes anuales de aquellos.¹¹ Así, en la Decisión de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad (88/376/CEE, Euratom), se incluye un nuevo recurso, consistente en un porcentaje del PNB, que se fija anualmente dentro del procedimiento presupuestario y que permite ese equilibrio del presupuesto al que se refiere el TFUE. A partir de la Decisión de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2000/597/CE, EURATOM), este recurso se calcula sobre la RNB. Por otro lado, a partir de la Decisión de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2007/436/CE, EURATOM), los derechos de aduana y las exacciones agrícolas se equiparan.

El modelo de financiación del presupuesto europeo comienza por evaluar los gastos, antes de calcular los ingresos necesarios para su financiación. A partir del importe de los gastos previstos se va a calcular el de los recursos propios necesarios, substrayendo del importe total de gastos el producto previsto de otros ingresos (ingresos diversos y excedentes del ejercicio anterior).¹² A continuación

⁹ Las exacciones, primas, importes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y otros derechos establecidos o que se establezcan por las instituciones de las comunidades sobre intercambios con los países no miembros en el marco de la política agrícola común, así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común del mercado en el sector del azúcar.

¹⁰ Los derechos de la tarifa aduanera común, y los demás derechos establecidos o que se establezcan por las instituciones comunitarias sobre los intercambios con terceros países. A partir de enero de 1971 los ingresos derivados de estos derechos de aduana se inscriben progresivamente en el Presupuesto de las Comunidades.

Durante un periodo (1971 a 1974), el importe de los derechos de aduana afectado a las Comunidades cada año por cada Estado miembro era igual a la diferencia entre un importe de referencia y el importe de las exacciones agrícolas afectadas a las Comunidades. El importe de referencia era en 1971, el 50%; en 1972, el 62,5%; en 1973, el 75% y en 1974, el 87,5%. A partir del primero de enero de 1975, el 100% del importe total de las exacciones agrícolas y de los derechos de aduana percibidos por cada Estado miembro.

¹¹ Hasta el momento, han sido las siguientes: Decisión de 7 de mayo de 1985, Decisión de 24 de junio de 1988, Decisión de 31 de octubre de 1994, Decisión de 29 de septiembre de 2000, Decisión de 7 de junio de 2007, Decisión de 26 de mayo de 2014 y la actual Decisión de 14 de diciembre de 2020. Si las primeras Decisiones son paralelas a algún acontecimiento importante en el avance de la integración europea, en los últimos años están ligadas a la aprobación del Marco Financiero Plurianual.

¹² En efecto, a los citados cuatro tipos de recursos hay que añadir otros ingresos, relacionados con algunas acciones de la UE, como los tributos que gravan los sueldos de los funcionarios de la Unión, determinadas contribuciones vinculadas a programas de gastos en terceros países, o los derivados de multas. Además, el posible saldo excedente de un ejercicio se consignará como un ingreso en el presupuesto del ejercicio siguiente.

se sustrae la previsión de recursos propios «tradicionales»¹³ y ello permite determinar la cantidad que deberán financiar los recursos procedentes del IVA y del PNB. En el presupuesto europeo el principio de equilibrio debe entenderse teniendo en cuenta que no solo se exige igualdad entre ingresos y gastos, sino que, además, los gastos deben venir financiados exclusivamente por recursos propios, de manera que no cabe, como en la mayoría de los Estados miembros, conseguir el equilibrio a través del endeudamiento. Por tanto, el recurso PNB¹⁴ (hoy RNB) es el encargado de asegurar ese equilibrio presupuestario en un sistema que, como decimos, tiene dos fases: una primera, para fijar los recursos propios tradicionales y, la segunda, destinada a cubrir la diferencia entre los gastos a financiar y los anteriores ingresos. Si en un primer momento, esta segunda fase le correspondía al recurso IVA, desde 1988 será el PNB el instrumento de cierre del sistema.

Por otro lado, y a partir de la Decisión de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (85/257/CEE, Euratom), se contempla también una compensación al Reino Unido, consistente en una reducción de su contribución conocida como «cheque británico». Esta compensación se distribuye entre los Estados miembros. Posteriormente, a partir de la Decisión del año 2000, también se establecerán otras reducciones en las contribuciones de algunos estados (Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia). Así, respecto a la compensación británica, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia tenían una reducción en su aportación y además se les aplica un tipo de referencia de IVA reducido. Y a partir de la Decisión de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (2014/335/UE, EURATOM) también se contemplan reducciones en las contribuciones por RNB para Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca. A pesar de que estas reducciones se contemplaban con un periodo temporal limitado,¹⁵ y que todo el sistema de reducciones en las contribuciones se reconoce como una de las causas de la complejidad del sistema de recursos propios,¹⁶ la Decisión (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, EURATOM, prevé para estos países y para Alemania unas correcciones brutas de sus contribuciones anuales basadas en la RNB.¹⁷ Más aún, en relación con el nuevo recurso basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclen, también se prevén

¹³ Los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar.

¹⁴ Como previamente ocurrió con el IVA.

¹⁵ El Informe Monti del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» de 2017 abogaba por que, una vez producida la salida del Reino Unido, se suprimieran todos los mecanismos de corrección de los ingresos.

¹⁶ Así, la Comisión Europea ha reconocido que los ajustes y correcciones incorporados al modelo de recursos propios ha hecho que el sistema «sea cada vez más complejo y opaco» (*Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*, COM (2017) 358, final).

¹⁷ De hecho, en la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea de 2 de mayo de 2018, COM (2018) 325 final, aunque se propone que el nuevo sistema de recursos propios no mantenga un sistema de correcciones que considera obsoleto y complejo, «con el fin de evitar un aumento significativo y repentino de las contribuciones de los Estados miembros que se hayan beneficiado de correcciones», plantea reducciones a tanto alzado en las mismas, aplicables de manera gradual hasta 2025.

reducciones brutas de las contribuciones que correspondan a Bulgaria, Chequia, Estonia, Grecia, España, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

En cuanto a su estructura, esta se ha mantenido de manera similar desde la Decisión de 1980, incluido el tipo de recursos disponibles. De ellos, los denominados recursos «tradicionales» están vinculados, de alguna manera, a políticas o actividades de la Unión Europea, en especial con el funcionamiento del mercado interior: los derechos de aduana, las exacciones agrícolas y también, en cierta forma, el IVA. En principio, se trataría de recursos de naturaleza fiscal, aunque ello no sea totalmente exacto en el recurso IVA pues este no resulta de un porcentaje del impuesto realmente pagado por los ciudadanos, que establezca de esa manera un vínculo entre el recurso y el esfuerzo fiscal de aquellos, sino que se trata de un porcentaje estimado sobre la base imponible del IVA armonizado en cada estado miembro. Por su funcionamiento, en realidad es más una transferencia que un recurso fiscal.¹⁸

Por otro lado, la progresiva reducción del porcentaje de IVA en las sucesivas Decisiones de recursos propios (desde el 1,4% que alcanzó en 1985 al 0,30% de la Decisión de 2014) ha hecho que su peso en el conjunto del presupuesto haya disminuido, lo que ha supuesto paralelamente, el incremento del denominado 4.º recurso, cuya naturaleza se asemeja a las contribuciones financieras de los Estados miembros y que actualmente supone más de un 70% del presupuesto. Esta evolución contradice la independencia financiera de la Unión Europea y se acerca al modelo previo a la decisión de 1970 (de contribuciones estatales). Como subraya Olesti Rayo (2020a: 803-804), este hecho lleva a los estados a considerar los ingresos de la UE como un gasto más de sus presupuestos, como transferencias intergubernamentales, socavando la autonomía de los recursos propios. Más aún, se ha llegado a considerar como un proceso progresivo de *renacionalización* de estos (Nabli, 2007: 355, 356), planteando que se puede hablar de una ficción de autonomía financiera de la UE por su dependencia respecto de los Estados miembros.

Finalmente, la Decisión de 2020 sí incorpora un cambio en este esquema ya que, por una parte, introduce un nuevo recurso, basado en contribuciones nacionales en función de los residuos de envases de plástico no reciclados y, por otra, autoriza a la Comisión, con carácter temporal, a contraer empréstitos en los mercados de capitales.

3. Principales problemas y propuestas

Desde los años 80 del pasado siglo, el modelo no ha cambiado básicamente en su composición, lo que no ha significado que no se plantease una modificación del mismo. De hecho, su reforma ha venido siendo reclamada reiteradamente

¹⁸ Al respecto, el Parlamento Europeo en su Resolución de 14 de marzo de 2018, sobre el sistema de recursos propios de la Unión, afirma que este recurso «es innecesariamente complejo y no tiene ninguna relación directa con los ciudadanos; (...) y, por lo tanto, no aporta ningún valor añadido...».

desde distintos sectores, incluso desde las propias instituciones europeas. Desde el *Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios* de 7 de octubre de 1998 (COM [1998] 560 final), que dio lugar a que en el Consejo de Berlín de 1999 se plantease la necesidad de un nuevo sistema de recursos propios, hasta el *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE* de 28 de junio de 2017 (COM [2017] 358 final), los análisis sobre los problemas que plantea el modelo de financiación de la UE y las propuestas de reforma, han sido una constante¹⁹ que se ha mantenido también estos últimos años. Sin duda, el hecho de que se requiera unanimidad para la aprobación del sistema de recursos propios puede explicar que no se haya logrado acometer hasta el momento una modificación en profundidad. Aunque también, como señala Olesti Rayo (2015), la divergencia de planteamientos entre los Estados miembros, alguno de los cuales, como en su momento el Reino Unido, se han manifestado siempre en contra de un gravamen comunitario, explica esta situación.

Sin embargo, si bien es cierto que formalmente no ha habido una reforma profunda del sistema, la decisión aprobada en diciembre de 2020 supone un punto de partida en este proceso, que venía siendo requerido desde las instituciones europeas.²⁰

La necesidad de realizar una revisión del sistema de recursos propios se debe a diversas circunstancias que tienen que ver tanto con el importe del presupuesto europeo como con la composición de los recursos y las implicaciones que ello tiene. No olvidemos que el modelo de recursos es básicamente el aprobado en 1988, con una Unión de 12 estados y con un nivel inferior de competencias. Y a pesar de que, en términos absolutos, las cifras del presupuesto europeo puedan parecer importantes, si nos fijamos en lo que este representa, en porcentaje del PNB, en torno al 1,1%, veremos que no lo es tanto.²¹

Por otro lado, como ya apuntamos, uno de los problemas que tiene el sistema de recursos propios es la falta de claridad del modelo, que deriva tanto del difícil

¹⁹ También en la *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia* (COM (97), 2000 final, se señalaba que antes de 2006 debía revisarse el sistema de recursos propios. De todas formas, no se considera posible en esos momentos lograr un presupuesto basado exclusivamente en ingresos fiscales autónomos.

²⁰ Como se demuestra en los diferentes informes elaborados por la Comisión sobre el sistema de recursos propios o en distintas Resoluciones del Parlamento Europeo como la de 15 de mayo de 2020, sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación (2020/2631 (RSP)) en la que pide a los líderes de la Unión y a la Comisión «que adopten decisiones audaces respecto a la reforma del sistema de recursos propios de la Unión, incluyendo la introducción de una cesta de nuevos recursos propios...».

²¹ Situación que tampoco los estados miembros han querido modificar sustancialmente, lo que, para NIETO SOLÍS (2002:76) resulta «una fiel radiografía de las debilidades y asimetrías que sustentan el proceso de construcción europea». La propia Comisión Europea (2017) recuerda que el presupuesto de la UE sigue «constituyendo una pequeña parte del gasto público total de la UE, representando menos del 1% de los ingresos de la UE y únicamente en torno al 2% del gasto público de la UE. Este porcentaje ha disminuido con el tiempo», lo que, en su opinión, ha supuesto una mayor presión sobre el presupuesto de la UE para que sea más eficiente. La limitación de este presupuesto condiciona, para LAGO PEÑA y PRADA BLANCO (2014: 52) que la Unión Económica y Monetaria «sea una estructura institucional muy frágil» ante determinadas circunstancias, como ocurrió con el estallido de la burbuja inmobiliaria.

cálculo del recurso IVA como de los cálculos relativos a las correcciones nacionales. Así lo subraya el Parlamento Europeo al señalar, en su resolución de 14 de marzo de 2018 sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión (2017/2053 (INI)), que este sistema «es extremadamente complejo, injusto y opaco, y totalmente incomprensible para los ciudadanos». Y en cierta forma también se viene a reconocer en los considerandos de la actual Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la UE.

Otro elemento que explica alguno de los problemas que se pueden achacar al modelo de financiación del presupuesto europeo es el hecho de que no existe realmente una relación entre el esfuerzo fiscal individual de los ciudadanos con la financiación del presupuesto europeo como ocurre con las haciendas estatales, lo que repercute en la forma en que los Estados miembros perciben una parte importante de sus contribuciones al presupuesto europeo, sin considerar que se trata de recursos propios que derivan de la autonomía fiscal de la UE (Olesti Rayo, 2015).²² A ello se puede sumar el hecho de que, por lo general, existe una tendencia por parte de los países a valorar las relaciones financieras con la UE en términos de relación entre sus contribuciones al presupuesto europeo y el retorno que reciben del mismo, lo que para la Comisión Europea resulta una posición errónea.²³ Por eso también se produce una escasa visibilidad para el ciudadano europeo que no tiene conciencia de su participación exacta en la financiación europea y lo que eso le aporta. Si a ello unimos que las posiciones estatales que tienden a presentar los saldos netos presupuestarios (por diferencia entre las contribuciones nacionales y los retornos presupuestarios) no tienen en cuenta otros beneficios propios de la pertenencia a la UE, como puede ser formar parte del mercado interior, se entiende que la percepción del ciudadano europeo pueda resultar confusa. Este problema es subrayado por el Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» (2017), conocido como *Informe Monti*, que aboga, a este respecto, por buscar un indicador más amplio que tenga en cuenta el beneficio colectivo de las políticas europeas.

De ahí que, en general, las propuestas que se han efectuado a lo largo de estos años han tenido en común el recomendar que exista un nexo entre los recursos y las políticas comunes de la UE.²⁴ Además, en la medida en que tuvieran un mayor componente tributario permitiría también desligar la percepción de los estados de que el aumento de los gastos les conllevará una mayor aportación por su parte.

De hecho, *el Informe de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios* de 6 de septiembre 2004, COM (2044) 505 final, ponía de relieve esta opacidad del sistema de financiación del presupuesto y la tendencia de juzgar las políticas de la UE en términos de asignación nacional. Más

²² Realidad que es reconocida por la Comisión Europea, en *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, para quien los Estados miembros ven tanto el recurso IVA como el recurso RNB como transferencias desde sus presupuestos y no como auténticos recursos propios de la Unión.

²³ Tal como se desprende del *Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la Unión Europea* de 2017.

²⁴ Pues como señala OLASTI RAYO (2015:43) la evolución del sistema ha supuesto que se haya perdido «la conexión entre los recursos propios originales y las políticas comunes de la UE, lo que ha hecho que el sistema sea menos transparente y que aumenten las dudas sobre su equidad».

recientemente, como ya señalamos, el *Informe Monti* pone de relieve también lo engañoso que es el cálculo del saldo neto que suelen hacer los estados ya que no tiene en cuenta el valor añadido que aportan las políticas europeas. Por otro lado, relaciona la confianza en la UE e incluso su legitimidad con el aumento de la sencillez, la transparencia, la equidad y la responsabilidad democrática del sistema de recursos propios de la UE. Estos deben verse no solo como un medio para financiar el presupuesto, sino que deben servir también como instrumentos de apoyo a las políticas de la UE, afirmando que

una reforma fundamentada en estos principios rectores tendría la ventaja de establecer un vínculo visible con las políticas y prioridades de la UE, mejorar la coherencia presupuestaria general a escala nacional y de la UE y promover un sistema de financiación sostenible.

Finalmente, en el documento de la Comisión *Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE* de junio de 2017 se insiste en que el presupuesto debe servir para fomentar la solidaridad, la sostenibilidad y la competitividad a largo plazo. Y que el tamaño, estructura y contenido del futuro presupuesto de la UE tendrán que responder a la ambición política que la Unión Europea se fije para el futuro.

3.1. Algunas propuestas

No es nueva, por lo tanto, la idea de modificar el sistema de recursos propios. Así, el *Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios* de 7 de octubre de 1998 COM (1998), 560 final, ya contenía un estudio sobre la posibilidad de introducir nuevos recursos para la UE, entre los que se encontraban un impuesto sobre el CO₂ y la energía, un nuevo recurso basado en un IVA modulado, impuestos especiales sobre tabaco, alcohol e hidrocarburos, impuesto sobre sociedades, régimen impositivo de los servicios de comunicaciones, impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre las rentas de capital y el impuesto de señoría del BCE. En todos ellos se valora, como criterios a tener en cuenta para su viabilidad, la equidad, armonización de la base, transparencia para los contribuyentes, nexo con las políticas comunes, suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos, concluyendo que es poco probable que un único impuesto responda a todos ellos.

Aunque reconoce que alguna de las propuestas, como el IVA modulado, podría ser implantado a medio plazo, por diversas causas, entre las que sin duda la regla de la unanimidad no puede ser obviada (Olesti Rayo, 2015), esta reforma no llegó a producirse.²⁵

²⁵ En su propuesta de Decisión sobre el sistema de recursos propios de 2 de mayo de 2018, la Comisión reconoce la dificultad de reformar el sistema financiero global de la UE, achacándolo precisamente a la regla de la unanimidad y a la necesidad de ratificación por los parlamentos nacionales (aunque justifica este funcionamiento por los grandes intereses en juego). Por eso considera que no es coincidencia que la última reforma sustancial del sistema sea de finales de los años 80, en un momento de aumento de los gastos asociados a la realización del mercado único y a la ampliación.

Por su parte, el *Informe de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios* de 2004 planteaba, entre las propuestas de reforma del sistema, dos alternativas:

- Un sistema basado exclusivamente sobre el recurso RNB, considerando que sería simple y comprensible, aunque no reflejaría la verdadera naturaleza de la UE. Sería un sistema de contribuciones nacionales propio de otras organizaciones internacionales e implicaría abandonar el concepto de recursos propios.
- Un sistema íntegramente impositivo que implicaría una mayor visibilidad y más autonomía, pero generaría una relación directa con los ciudadanos e introduciría más responsabilidad y un mayor enfoque en las políticas europeas. Este sistema debería matizarse para cumplir con el principio de equilibrio pues el mecanismo de cierre que supone el recurso RNB no se da en una figura impositiva salvo que se plantease con un tipo variable, lo que no considera recomendable.
- Ante esta disyuntiva, se inclinan por utilizar una figura impositiva que pudiera financiar al menos un 50% del presupuesto, planteando 3 opciones diferentes: recursos fiscales relacionados con el consumo energético, recurso fiscal IVA y recurso fiscal basado en el impuesto sobre sociedades.²⁶

La crisis económica del primer decenio de este siglo, con los problemas financieros y de deuda soberana, la salida del Reino Unido de la UE, así como las nuevas prioridades políticas comunes, no han hecho más que intensificar la necesidad de esta reforma.

En general, frente a los problemas que se achacan al actual sistema de financiación del presupuesto europeo, las propuestas que se han realizado, y que podemos resumir tomando como referencia el citado *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE* de la Comisión Europea de junio de 2017, coinciden en considerar que lo ideal sería que los recursos derivasen de una política propia europea, con valor añadido, fueran equitativos y financiasen una parte importante del presupuesto. Y en este sentido pone como ejemplo uno de los recursos propios tradicionales, como son los derechos de aduana. En todo caso, lo que dejan claro estas propuestas es que deben respetar la soberanía fiscal de los Estados miembros y no crear nuevos impuestos a los ciudadanos ya que la UE no tiene competencia para recaudar impuestos.

Más concretamente, en la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios, de 2 de mayo de 2018, la Comisión se centraba en los siguientes puntos:

- Modernizar los recursos propios actuales manteniendo los derechos propios tradicionales, aunque reduciendo los costes de gestión que retienen

²⁶ Considerando que los dos primeros podrían implantarse a medio plazo, mientras que el tercero sería una opción a mucho más largo plazo.

los estados miembros, simplificando el recurso IVA y conservando el recurso RNB como cierre del sistema.

- Introducir nuevos recursos propios, apostando por un porcentaje sobre la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, un porcentaje sobre los ingresos de las subastas de derechos de emisión y una contribución nacional basada en los residuos de envases de plástico no reciclados.
- Proponer la afectación al presupuesto europeo de los futuros ingresos que se deriven de las políticas de la UE.
- Eliminación progresiva de las correcciones que se producen en el sistema de recursos propios.
- Aumento del límite máximo de recursos propios.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 14 de marzo de 2018, sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión, coincide con la posición de la Comisión en que los ingresos deberían estar vinculados a políticas europeas y señala para ello, el mercado único, la Unión de la Energía y las políticas en materia de medio ambiente, clima y transporte. A la propuesta de la Comisión se añaden otros posibles recursos:

- Señoriaje: ingresos procedentes de la emisión de moneda, que obtiene el BCE y que en lugar de abonarse a los estados debería vincularse directamente al presupuesto UE.
- Un impuesto sobre las empresas del sector digital.
- Fiscalidad ecológica, en la que se incluyen algunos ya propuestos por la Comisión y otros diferentes como un impuesto sobre la energía, impuesto sobre el plástico, mecanismo de ajuste en frontera sobre las emisiones de carbono, recurso por el comercio de los derechos de emisión, impuesto sobre el combustible de carretera, impuesto sobre los billetes de avión.²⁷

En esta misma línea, en su Resolución de 10 de octubre de 2019, sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios: es hora de responder a las expectativas de los ciudadanos (2019/2833 (RSP)), el Parlamento Europeo exige, para dar su aprobación, un acuerdo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la UE, incluida la introducción de nuevos recursos propios alineados a las principales prioridades estratégicas de la UE e incluye como tales: una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades, la fiscalidad de los ser-

²⁷ En esta Resolución, el Parlamento relaciona los posibles recursos con distintos objetivos de la Unión, en línea con la necesidad que se reclama de vincular recursos y políticas comunes. Así, el objetivo de consolidar el mercado único, aumentar su transparencia y mejorar las condiciones de competencia equitativas, estaría relacionado con el IVA, el Impuesto de Sociedades y el Señoriaje. Para el objetivo de reducir la especulación financiera y fortalecer la justicia fiscal en sectores que utilizan los instrumentos de planificación fiscal agresiva o la optimización fiscal agresiva, propone un impuesto sobre las transacciones financieras a escala europea o la fiscalidad de las empresas en el sector digital. Finalmente, el objetivo de promover la transición energética y la lucha contra el calentamiento global estaría vinculado a la fiscalidad ecológica.

vicios digitales, un impuesto sobre las transacciones financieras, los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión, la contribución de los plásticos y un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono.

Han sido, por tanto, diferentes los informes y resoluciones desde las instituciones europeas que, en estos últimos años, se han pronunciado sobre la necesidad de abordar cambios en el presupuesto europeo y en el sistema de ingresos de la UE, sin que las diferentes propuestas llegaran a materializarse hasta que la crisis del COVID-19 ha empujado a avanzar en este proceso.

4. Crisis del COVID y recursos propios. La decisión de diciembre de 2020

Como se puede advertir, desde la reforma de 1988, y a pesar de las propuestas y recomendaciones al respecto, no se han producido cambios sustanciales en el modelo de recursos propios. Si algunos ajustes en cuantías y porcentajes, como la relativa al porcentaje por gestión que retienen los Estados miembros o el porcentaje máximo sobre la RNB que pueden alcanzar los recursos propios, vinculados en algunos casos a la negociación del Marco Financiero Plurianual. Sin embargo, como en la mayoría de los grandes avances que se han dado en el proceso de integración europea, ha sido una situación excepcional y de gravedad la que ha propiciado un nuevo paso hacia delante,²⁸ que en esta ocasión ha afectado también al sistema de recursos propios, cuya nueva regulación fue aprobada en diciembre de 2020.

En efecto, la situación crítica derivada de la pandemia ha propiciado la aprobación de una serie de acuerdos y decisiones de importante alcance. Entre ellas, una de las primeras medidas fue la aplicación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, permitiendo la suspensión de las reglas fiscales tanto para 2020 como para 2021.²⁹ Así, tras la propuesta realizada por la Comisión Europea en mayo de 2020 (poco después de que las situaciones de excepcionalidad por la ya declarada pandemia se extendiesen entre los países de la UE), en julio de 2020 el Consejo Europeo aprobó el programa conocido como *Next Generation EU*, un importante instrumento de estímulo económico y para el que se propone la emisión de deuda por la UE, lo que supone una mutualización de la deuda, que además se va a garantizar mediante un aumento de los recursos propios del presupuesto europeo.³⁰ Se trata de un ambicioso paquete de medidas que se añade a los recursos disponibles en el presupuesto de la UE y a las partidas contempladas en el Marco Financiero Plurianual.

²⁸ O como lo califica NIETO SOLÍS (2002: 76), «la construcción europea avanza por impulsos» aunque han sido, en general, momentos de crisis los que han impulsado los mayores avances en este proceso. También en otros ámbitos, como nos recuerda el grupo europeG (2012: 11), momentos de crisis propiciaron pasos decisivos en el presupuesto del gobierno central, poniendo como ejemplos EE. UU. o Canadá. En el mismo sentido LAGO PEÑAS Y PRADA BLANCO (2014: 51).

²⁹ Un análisis de las diferentes medidas adoptadas por la UE como respuesta a la crisis del COVID-19 para respaldar financieramente a los estados y para mantener el funcionamiento del mercado interior puede verse en OLESTI RAYO (2020b).

³⁰ Su condición de deuda supranacional les hace ser considerados como activos seguros (DELGADO TÉLLEZ, KATARYINUİK, LÓPEZ VICENTE Y PÉREZ (2020: 15-16).

Los fondos se desembolsan como subvenciones y como préstamos. Para ellos se podrá recurrir a empréstitos en los mercados de capitales por parte de la Comisión Europea a nombre de la UE. El plazo previsto para este endeudamiento es de 6 años, hasta finales de 2026.³¹

Para su realización se prevén distintos instrumentos jurídicos, siendo los principales programas a utilizar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), Horizonte Europa, InvestEU, Desarrollo Rural, Fondo de Transición Justa (FTJ) y el RESCEU.

Lo cierto es que, si el proceso de integración se ha ido realizando en sucesivas fases, a veces con paso lento y corto, otras con gran alcance, en especial ante momentos de crisis, esta última reforma constituye un ejemplo más de las segundas. La UE se enfrenta a un problema global como no había sucedido desde su fundación y de la respuesta que sea capaz de dar dependerá si no su pervivencia sí su credibilidad, especialmente frente a sus ciudadanos. Más aún, teniendo en cuenta que se produce en un momento en el que, como nunca, se han extendido las posiciones euroescépticas en una UE que está, además, aún «convaleciente» de la primera ruptura en su interior que ha supuesto el Brexit.

En este sentido, la propuesta de la Comisión en mayo de 2020 de emitir obligaciones en los mercados internacionales en nombre de la Unión para financiar un plan de recuperación y resiliencia (Next Generation EU), aceptada por el Consejo Europeo de julio de 2020, es un paso importante y positivo. Ha tenido que ser una inusual situación de crisis, no solamente económica sino también social y sanitaria, la que ha impulsado un acuerdo extremo.

4.1. La Decisión de 14 de diciembre de 2020 y el sistema de recursos propios de la UE

La Decisión (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, EURATOM (DOUE L 424 de 15 de diciembre de 2020), vincula el sistema a la garantía de recursos suficientes para el desarrollo de las políticas de la Unión y la financiación de su presupuesto.³²

Uno de los cambios que incluye esta Decisión es el límite de los recursos propios, fijado por una parte en el 1,40% de la RNB de los Estados miembros para financiar los créditos de pago anuales,³³ no pudiendo superar los créditos de compromiso anuales el 1,46% de la RNB.³⁴ Y aumentado en 0,6 puntos, con carácter

³¹ El reembolso de la deuda se prevé hasta finales de 2058.

³² Se liga así, como ya señalamos, a los gastos que se precisan para acometer las políticas de la UE, recogiendo el contenido de la Decisión de 1988 según la cual «la Comunidad debe disponer de ingresos estables y garantizados que le permitan sanear la situación actual y realizar las políticas comunes; que dichos ingresos deben basarse en los gastos que se consideraron necesarios al respecto, y que han sido fijados en las perspectivas financieras...».

³³ Lo que supone un aumento en el montante de los recursos, rompiendo la tendencia decreciente que se había iniciado en las dos Decisiones anteriores.

³⁴ Se contempla también que estos límites se recalculen en caso de modificaciones reglamentarias que impliquen cambios significativos en el nivel de la RNB.

excepcional y temporal, por otra, a efectos de la asignación de los recursos necesarios para hacer frente a las consecuencias del COVID-19.³⁵

Por lo que respecta a los recursos se mantienen los recursos propios «tradicionales»;³⁶ el tipo uniforme del IVA se fija en el 0,30% sobre el importe total del IVA recaudado en relación con la totalidad de las entregas de bienes o prestaciones de servicios gravadas, dividido por un tipo medio ponderado de IVA,³⁷ y se introduce un nuevo recurso, resultante de aplicar un tipo uniforme de referencia al peso de los residuos de envases de plástico generados en cada Estado miembro que no se reciclen. El tipo uniforme de referencia será de 0,80 € por kilogramo.

Por lo que respecta a este nuevo recurso, su establecimiento se alinea con la Estrategia Europea para el Plástico, ya que puede contribuir a reducir la contaminación procedente de estos productos al incentivar a los estados para reducir su consumo o fomentar su reciclado, impulsando la economía circular. Para evitar un efecto regresivo en las contribuciones nacionales se plantean las reducciones de estas contribuciones para aquellos Estados miembros cuya RNB per cápita de 2017 se sitúe por debajo de la media de la UE, concretamente para Bulgaria, Chequia, Estonia, Grecia, España, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

Para su aplicación se ha aprobado el Reglamento (UE, Euratom) 2021/770, de 30 de abril de 2021, sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de dicho recurso propio, sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería y sobre determinados aspectos del recurso propio basado en la renta nacional bruta.

Finalmente, como elemento de cierre se mantiene un tipo sobre la suma de las RNB de todos los Estados miembros, si bien continúa el sistema de reducciones para las contribuciones de Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia

En cuanto a la retención por los Estados miembros, en concepto de gastos de recaudación, de un porcentaje de las cantidades a pagar por exacciones agrícolas y derechos de aduana, se fija en el 25%.³⁸ Se retoma así el porcentaje que se incluyó en la Decisión del año 2000, aunque las previsiones anteriores eran ir reduciéndolo.³⁹

³⁵ Tal como se recoge expresamente en el artículo 6 de esta Decisión que vincula dicho incremento exclusivamente al pago de los pasivos derivados de los empréstitos que se contemplan en esta misma norma.

³⁶ Es decir, los derechos del Arancel Aduanero Común, y los demás derechos establecidos o que se establezcan por las instituciones comunitarias sobre los intercambios con terceros países y los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado CEEA, así como las exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común del mercado en el sector del azúcar.

³⁷ Como límite se mantiene que la base imponible de un Estado miembro no podrá ser superior al 50% de su RNB.

³⁸ Que será del 10% para los importes previos a 28 de febrero de 2001, del 25% para los importes entre 1 de marzo de 2001 y 28 de febrero de 2014 y del 20% entre 1 de marzo de 2014 y 28 de febrero de 2021.

³⁹ El notable incremento en ese momento, desde el 10% anterior, fue justificado por algunos autores tanto en el trabajo y gastos que genera la recaudación de los recursos europeos a las administraciones nacionales, representando una justicia compensatoria, como en el estímulo que puede suponer para realizar una gestión más eficaz en los mismos (LÓPEZ ESPADAFOR, 2003: 28).

4.2. *Medios complementarios extraordinarios y temporales frente a la crisis COVID-19*

Aunque no es la única novedad de esta Decisión, sí la más importante, por lo que representa, es la autorización del recurso a la emisión de deuda de la UE facultando a la Comisión para contraer empréstitos en mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de hasta 750000 millones de euros a precios de 2018, aunque se limita el endeudamiento neto nuevo a partir de 2026. El reembolso del principal y los intereses de esta deuda serán sufragados con cargo al presupuesto de la Unión y todos los pasivos contraídos deberán reembolsarse íntegramente antes del 31 de diciembre de 2058.

Precisamente, para poder hacer frente a los pasivos derivados de estas operaciones, el artículo 6 de la Decisión prevé el incremento temporal en 0,6 puntos del límite máximo de los recursos propios, al que ya nos referimos.

El elemento fundamental ha sido abrir paso a la mutualización de la deuda, lo que para algunos es un avance en la dirección de una unión fiscal (Utrilla de la Hoz y Urbanos Garrido, 2021) o, cuando menos, una gran oportunidad hacia una integración y estabilidad financiera,⁴⁰ pues aunque se trata de un mecanismo de carácter extraordinario y temporal, puede sentar un precedente que podría sobrevivir a más largo plazo (Mas Rodríguez, 2021: 191).⁴¹

Esta posibilidad de recurrir al endeudamiento, aunque con un carácter temporal, constituye el principal cambio en el modelo de recursos propios, aunque como decimos no es el único. Así, con un mayor horizonte temporal, la modificación del sistema de recursos propios se inicia con la incorporación desde enero de 2021 de una contribución calculada en función de los residuos de envases de plástico no reciclados y la obligación, para la Comisión, de presentar en el primer semestre de 2021 las propuestas relativas a otros nuevos recursos, concretamente un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y una tasa digital con vistas a su instauración a más tardar el 1 de enero de 2023. También la Comisión deberá presentar una propuesta revisada sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que podría hacerse extensivo al transporte aéreo y marítimo. Por último, no se abandona la propuesta de un posible impuesto sobre transacciones financieras pues para junio de 2024 deberá proponer otras fuentes de ingresos, entre las que se baraja este tributo junto con una posible contribución financiera vinculada al sector empresarial o una nueva base imponible común del Impuesto sobre Sociedades.

⁴⁰ Recordemos que en el Informe del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, de 26 de junio de 2012, *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* (EUCO 120/12), <https://www.consilium.europa.eu/media/21556/131290.pdf>, proponía estudiar la emisión de deuda pública a medio plazo como un elemento de una unión presupuestaria y supeditarse a los avances de la misma.

⁴¹ A pesar de este carácter temporal y excepcional, también se aprecian elementos en el acuerdo que pueden favorecer ese avance hacia la integración fiscal, como el que se proponga, para la amortización de la deuda, la aprobación de nuevos impuestos que van a tener un carácter permanente (FERNÁNDEZ, 2021: 91).

De los compromisos adquiridos, la Comisión ha presentado el 14 de julio de 2021 un paquete de medidas en el marco del Pacto Verde Europeo en el que se incluyen tanto el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono como el régimen de comercio de los derechos de emisión. Sin embargo, el Impuesto digital ha sido pospuesto (a la espera de los resultados de las negociaciones en el seno de la OCDE en octubre de 2021). Este retraso, motivado por la búsqueda de un acuerdo global en el marco de la OCDE, no obvia lo expresado por los miembros del Consejo Europeo el 25 de marzo de 2021, destacando «la necesidad de abordar urgentemente las cuestiones fiscales derivadas de la digitalización de la economía para garantizar que todos los operadores paguen los impuestos que les corresponden», reiterando su preferencia por una solución mundial, consensuada en el marco de la OCDE, aunque confirmando «que la Unión Europea estará dispuesta a avanzar si no se vislumbra la posibilidad de lograr una solución mundial». En la misma línea, el Parlamento Europeo, en el *Informe sobre fiscalidad digital: negociaciones en la OCDE, residencia fiscal de empresas digitales y posible impuesto digital europeo (2021/2010[INI])* de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, insiste en la necesidad de gravar este tipo de actividades y pide a la Comisión y al Consejo que intensifiquen el diálogo con la administración de los Estados Unidos para lograr un acuerdo sobre la política fiscal digital en el marco de la OCDE. Pero insiste también en que, con independencia de ello, la UE debe tener una respuesta alternativa para el supuesto de que no se logre tal acuerdo global.⁴²

5. Conclusiones

La existencia de un presupuesto propio y un sistema de ingresos estaba prevista en los tratados constitutivos, algo que no diferencia a la UE de otras organizaciones internacionales. Sin embargo, la posibilidad de establecer un sistema de recursos propios, dotando de autonomía financiera a las Comunidades Europeas supuso, en su momento, un salto cualitativo en el proceso de integración.

Los cambios en la regulación del presupuesto y el papel que el Parlamento Europeo asume en su aprobación (así como en el sistema de recursos propios) constituye también un elemento distintivo, aun teniendo en cuenta el complejo proceso de toma de decisiones en la UE.

Ahora bien, la evolución de los recursos propios y la cada vez mayor dependencia de las contribuciones nacionales ha venido socavando la autonomía financiera de la UE. Además, el difícil equilibrio institucional y, en especial, la regla de la unanimidad en la aprobación de los recursos propios explica la dificultad de proceder a su reforma desde el año 1988. Por otro lado, la inclusión de correcciones a las contribuciones nacionales ha configurado un sistema poco transparente, cada vez menos relacionado con las políticas europeas e incomprensible para la

⁴² Debemos tener en cuenta que, paralelamente, algunos Estados miembros, entre ellos España, han optado por establecer un impuesto nacional sobre determinados servicios digitales. El reciente acuerdo alcanzado en el seno de la OCDE ha propiciado, a su vez, que varios países hayan acordado una transición desde esos tributos a la nueva solución del Marco Jurídico OCDE/G20 (es el caso de nuestro país).

ciudadanía. Todo ello explica que, desde finales del siglo XX, se hayan sucedido las propuestas y recomendaciones para su reforma.

Con todo, la evolución del sistema de recursos propios es paralela a la de la propia integración europea. Y como en otras ocasiones ha tenido que ser una crisis, una sin precedentes en la historia de la UE, la que ha motivado que se haya logrado un compromiso para avanzar en este punto.

La crisis del COVID-19 ha traído problemas sanitarios, sociales y también económicos. Ante esta difícil situación las autoridades europeas han adoptado medidas excepcionales diametralmente diferentes a las que habíamos visto en la anterior crisis, hace poco más de 10 años.

El paquete Next Generation EU es un paquete de medidas ambicioso para hacer frente a los efectos del COVID-19, que se añade a los recursos disponibles en el presupuesto de la UE y a las partidas contempladas en el Marco Financiero Plurianual. Aunque ha sido la autorización para la emisión de deuda que se contempla entre los recursos propios y abrir paso a la mutualización de la misma lo que ha supuesto una de las principales novedades.

Para la devolución de estos fondos, además del nuevo ingreso basado en los residuos de envases plásticos no reciclados (que se incorpora ya en la Decisión de Recursos propios de 2020), la Comisión se ha comprometido a presentar, a más tardar a mediados de julio de 2021, unas propuestas de nuevos ingresos centradas en un impuesto digital, en un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y en el régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE.

Además, para junio de 2024 deberá proponer otras fuentes de ingresos, como un impuesto sobre transacciones financieras, una contribución financiera vinculada al sector empresarial o una nueva base imponible común del Impuesto sobre Sociedades. Se abre así paso a la inclusión de nuevos recursos, tal como se venía sugiriendo desde hace años, que incrementen la autonomía financiera de la UE, vinculándose además a políticas comunes.

Tanto la posibilidad de emisión de deuda, como la incorporación de nuevos recursos para sufragar su devolución, algunos de naturaleza tributaria, suponen una primera reforma del sistema de recursos propios y permiten abrigar expectativas en relación con nuevos avances para alcanzar una integración fiscal. Lograrlo sería un paso decisivo en una integración más profunda.

6. Referencias

- AGUIRRE DE LA HOZ, F.J. (1980): «Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Documentación*, n.º 27, Presidencia del Gobierno, Subdirección General de Documentación.
- BREHON, N.J. (1997): *Le budget de l'Europe*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris.
- COMISIÓN EUROPEA, *Jean Monnet: la fuerza unificadora en la génesis de la Unión Europea*, jean_monnet_es.pdf (europa.eu), consultado el 21 de julio de 2021.
- (1988): *Financiación de la Unión Europea: Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, COM (1998) 560 final.

- (1997): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97), 2000 final.
- (2004): Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, COM (2004), 505 final/2.
- (2017): *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*, COM (2017) 358 final.
- (2017): *Grupo de Alto Nivel «Recursos propios». Resumen y recomendaciones*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- CONSEJO EUROPEO (2021): Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 18 de marzo de 2021, SN 18/21, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/25/statement-of-the-members-of-the-european-council-25-march-2021/>, consultado el 16 de julio de 2021.
- (2012): *Informe del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, de 26 de junio de 2012, Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* (EUCO 120/12), <https://www.consilium.europa.eu/media/21556/131290.pdf>, consultado el 20 de julio de 2021.
- DELGADO TÉLLEZ, M., KATARYNIUK, I., LÓPEZ VICENTE, F., y PÉREZ, J. J. (2020): «Endeudamiento Supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea», en *Documentos Ocasionales*, n.º 2021, Banco de España-Eurosistema.
- FERNÁNDEZ, J. (2021): «The Fiscal response: A step forward towards debt mutualisation?», en Fernández Méndez de Andés, F. (Ed.) *Moving Forward: Monetary Union after Covid19. A Yearbook on the Euro 2021*, Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, <https://www.fundacionico.es/economia/anuarios/anuario-del-euro/>, consultado el 28 de julio de 2021.
- FONDATION ROBERT SCHUMAN (2011): Declaración de 9 de mayo de 1950 de Robert Schuman, *Cuestiones sobre Europa*, n.º 204, <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>, consultado el 29 de junio de 2021.
- EUROPE-G: «¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una Unión Fiscal?», en *Policy Brief*, n.º 3, <https://www.europieg.com/es/publicaciones-separa/policy-brief/download/11-policy-es/62-3-avanza-realmente-la-union-europea-hacia-una-union-fiscal>, consultado el 20 de junio de 2021.
- JÉZE, G. (1928): «Aspect politique des problèmes financiers», *Beiträge zur Finanzwissenschaft, Band I (Festgabe für Georg von Schaub, zum 75. Geburtstag)*, Verlag Von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- LAGO PEÑAS, S. y PRADA BLANCO, A. (2014): «Los atributos de una unión fiscal en Europa: recursos propios, unión de transferencias y deuda», en *Papeles de Economía Española*, n.º 141.
- LÓPEZ ESPADAFOR, C. M. (2002): «El inicio de los efectos de una nueva decisión reguladora de los recursos propios comunitarios», en *Nueva Fiscalidad*, n.º 3.
- MAS RODRÍGUEZ, P. (2021): «The EU Budget: the new MFF and the Recovery Instrument: Next Generation EU», en Fernández Méndez de Andés, F. (Ed.) *Moving Forward: Monetary Union after Covid19. A Yearbook on the Euro 2021*, Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, <https://www.fundacionico.es/economia/anuarios/anuario-del-euro/>, consultado el 28 de julio de 2021.
- NABLI, B. (2007): «Du caractère fictif de l'autonomie financière de l'Union Européenne», *Revue française d'administration publique*, n.º 123.
- NIETO SOLÍS, J.A. (2002): «El debate sobre el sistema de financiación de la UE», en *Revista de Economía Mundial*, n.º 6.
- OLESTI RAYO, A. (2015): «La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios», en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 37.

- (2020a): «La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 67, doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.67.02>.
- (2020b): «La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la COVID-19», en *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial COVID-19, 2020.
- PAULIN, M. (1986) : «Les pouvoirs du Parlement européen en matière de ressources propres», en Isaac, G. (dir), *Les ressources financières de la Communauté Européenne*, Ed. Économica, Paris.
- PARLAMENTO EUROPEO (2018): *Resolución de 14 de marzo de 2018, sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión* (2017/2053 (INI)), 2019/C 162/07.
- (2019): *Resolución de 10 de octubre de 2019, sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios: es hora de responder a las expectativas de los ciudadanos* (2019/2833 (RSP)).
- (2020): *Resolución de 15 de mayo de 2020, sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación* (2020/2631 (RSP)).
- (2021): *Informe sobre fiscalidad digital: negociaciones en la OCDE, residencia fiscal de empresas digitales y posible impuesto digital europeo* (2021/2010 (INI)). Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios.
- STRASSER, D. (1991): *Le finanze dell'Europa*. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Luxemburgo.
- UNIÓN EUROPEA (2017): *Informe Grupo de Alto Nivel «Recursos propios»*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, file:///C:/Users/34687/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/3f8d2574-d3f7-4674-930b-0010d42e7803/KV0417242ESN.es.pdf, consultado el 20 de julio de 2021.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. y URBANOS GARRIDO, R. M. (2021): «Las medidas extraordinarias de recuperación y la gobernanza europea durante la pandemia», *Revista de Fiscalidad Internacional y Negocios Transnacionales* n.º16.
- VEGA MOCOROA, I. (1997): «La financiación de la Unión Europea: análisis de resultados y principales retos», en AA. VV., *Financiación y política presupuestaria de la Unión Europea*, Edit. Lex Nova, Valladolid.