

# Fondos Next Generation UE (claves conceptuales y analíticas)\*

## Next Generation Funds EU (Conceptual and Analytical Approaches)

Ruth Cicuéndez Santamaría  
 Universidad Rey Juan Carlos  
 ORCID ID [0000-0002-1776-618X](https://orcid.org/0000-0002-1776-618X)  
[ruth.cicuendez@urjc.es](mailto:ruth.cicuendez@urjc.es)

### Cita recomendada:

Cicuéndez Santamaría, R. (2025). Fondos Next Generation UE (claves conceptuales y analíticas). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 28, pp. 355-381.  
 DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9504>

Recibido / received: 30/10/2024  
 Aceptado / accepted: 03/04/2025

### Resumen

El objeto de esta voz es definir y analizar los fondos Next Generation EU (NGEU), un mecanismo de financiación extraordinario creado por la Unión Europea para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia. La finalidad del nuevo instrumento es tanto promover la recuperación económica a corto plazo, como conseguir una transformación estructural del modelo económico europeo a largo plazo. El artículo ofrece un análisis detallado de las características del NGEU, entre las que destacan su elevada dotación económica, la excepcionalidad, temporalidad, condicionalidad y solidaridad. Asimismo, se examina cómo este mecanismo ha ido generando un nuevo glosario en la política presupuestaria de la Unión Europea, incorporando términos como resiliencia, planes nacionales de recuperación, o hitos y objetivos, que están redefiniendo el marco conceptual de la financiación estructural europea. Finalmente, se aborda el impacto del NGUE sobre la gobernanza multinivel y se debate sobre su potencial para configurar un nuevo paradigma en la gestión de las crisis y el proceso de integración fiscal europea. Se concluye que los fondos NGUE son algo más que un instrumento financiero, constituyen un pacto económico y político con implicaciones a largo plazo.

### Palabras clave

Glosario, resiliencia, planes nacionales de recuperación, hitos, objetivos, políticas palanca, condicionalidad, gobernanza, Unión Europea, fondos Next Generation EU.

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto PID2020-115869RB-I00, denominado «El reto de la gestión de fondos Next Generation EU: amenazas y debilidades del marco institucional español», financiado por el Plan Estatal de I+D+i.

**Abstract**

*The purpose of this entry is to define and analyze the Next Generation EU (NGEU) funds, an extraordinary financial mechanism created by the European Union in response to the crisis resulting from the pandemic. The primary objective of this novel instrument is twofold: firstly, to promote economic recovery in the short term, and secondly, to achieve a structural transformation of the European economic model in the long term. The article provides a detailed analysis of the NGEU's characteristics, highlighting its substantial financial allocation, exceptional nature, temporariness, conditionality, and solidarity. The article also examines how this mechanism is generating a new glossary in the EU's budgetary policy, introducing terms such as resilience, national recovery plans, or milestones and targets, which are redefining the conceptual framework of European structural financing. Finally, the article addresses the impact of NGEU on multi-level governance and discusses its potential to shape a new paradigm for crisis management and European fiscal integration. The conclusion drawn is that NGEU funds are not merely a financial instrument; rather, they constitute an economic and political pact with long-term implications.*

**Keywords**

*Glossary, Resilience, national recovery plans, milestones, targets, leveraging policies, conditionality, governance, European Union, Next Generation European Funds.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Características y alcance de los fondos Next Generation EU. 3. Los conceptos asociados a la gestión de los fondos Next Generation EU: un nuevo glosario. 4. El proceso de negociación e implantación de los fondos Next Generation EU: ¿hacia una nueva gobernanza europea? 5. Conclusiones.

**1. Introducción**

Los fondos Next Generation EU (NGUE) constituyen una iniciativa extraordinaria y temporal de financiación impulsada por la Unión Europea (UE), destinada a hacer frente a las repercusiones sanitarias, económicas y sociales derivadas de la pandemia por COVID-19. Han sido calificados como el conjunto de medidas financieras más importante y ambicioso de la historia de la UE (Hidalgo-Pérez *et al.*, 2022) y el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado a nivel europeo (Consejo Europeo, 2020).

Estos fondos representan un hito significativo en la respuesta supranacional a la pandemia y en el devenir de la UE (Kölling y Hernández-Moreno, 2023) debido a su enorme cuantía, a su ambicioso planteamiento y a la promoción realizada por las propias autoridades europeas y españolas, que han puesto el énfasis en que ofrecen una oportunidad histórica. Ello explica, en parte, por qué el término Next Generation EU se ha incorporado con rapidez al vocabulario político, periodístico y social, permeando el discurso colectivo y convirtiéndose en una referencia común en debates y análisis sobre la economía y el futuro de España y la UE.

Pero, ¿qué son realmente los fondos Next Generation EU? De manera simple, puede decirse que se trata de un programa de ayudas financieras condicionadas, creado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP21-27). El programa se establece a partir de un acuerdo inédito que, a corto y medio plazo, pretende mitigar los impactos negativos de la crisis sanitaria, mientras que, a largo plazo, busca promover la resiliencia económica, la transformación digital y la sostenibilidad medioambiental en los Estados miembros, con la finalidad de lograr un cambio estructural en el modelo económico europeo (Comisión Europea [CE], 2020a). En definitiva, el propósito de esta financiación es

afrontar, de manera conjunta y coordinada, la crisis económica y social provocada por la pandemia, mediante una respuesta inmediata que contiene una proyección futura, con objetivos estructurales.

La Comisión Europea considera que el instrumento NGUE no puede catalogarse de mero programa de financiación, ya que «es una posibilidad única de salir reforzados de la pandemia, transformar nuestras economías y sociedades, y diseñar una Europa que funcione para todos» (CE, 2020a, p.2). En mayo de 2020, la presidenta de la CE, Ursula von der Leyen, remarcó que conformaba «más que un plan de recuperación», haciendo hincapié en su enfoque estratégico orientado a impulsar una economía más verde, digital y resiliente en Europa. Describía este mecanismo subrayando que era una oportunidad para «modelar el futuro» y «reconstruir mejor las economías europeas», reparando los daños causados por la crisis de la COVID-19 y promoviendo, al mismo tiempo, un crecimiento sostenible y equitativo para las próximas generaciones<sup>†</sup>.

En la misma línea, el Gobierno de España ha definido el NGUE como una herramienta excepcional y transitoria de recuperación, que garantiza una respuesta de la UE coordinada con los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia (Gobierno de España, 2021, pp. 21 y ss.). Su característica esencial es que incluye una variedad de mecanismos de financiación para llevar a cabo reformas estructurales y potenciar la inversión en áreas críticas –transición ecológica y digital, cohesión social y territorial, o modernización económica– a través de proyectos transformadores. Estos fondos están constituidos por una combinación de transferencias directas y préstamos, destinados a financiar proyectos públicos y privados en un amplio abanico de sectores, desde las administraciones públicas, a la salud o el turismo. Es un instrumento con un enfoque integral, se dirige a garantizar una recuperación sostenible y resiliente, y a preparar al país para afrontar los retos futuros (Gobierno de España, 2021, pp. 55 y ss.).

Desde una perspectiva económica, el NGEU es una herramienta novedosa de política fiscal europea, diseñada para ejercer de motor en la reactivación económica tras la pandemia, pero con un horizonte a largo plazo. Al combinar, por un lado, préstamos y subvenciones y, por otro, inversiones y reformas, los Estados miembros pueden financiar proyectos que promuevan la resiliencia económica y el crecimiento sostenible, con una orientación hacia la convergencia (Banco Central Europeo, 2021).

En este sentido, los fondos NGUE suponen una transformación de la gobernanza económica europea y un giro en la política fiscal, por dos razones. La primera es que han marcado un cambio significativo en la manera en que se gestionan las crisis dentro del bloque europeo, optando por una política fiscal expansiva, que se basa en un aumento sustancial del gasto público para estimular la demanda agregada y reducir el desempleo, combinado con la inversión en reformas estructurales y en la modernización de la economía (Freier *et al.*, 2022). Además, contribuyen a la redistribución de recursos entre los Estados miembros, al destinar la financiación preferentemente a aquellos más afectados por la crisis, en línea con los principios de solidaridad fiscal y cohesión económica. Es decir, no se busca simplemente la recuperación, se aspira a una mayor convergencia económica y equilibrio entre países (De Angelis *et al.*, 2021).

<sup>†</sup> Discurso de la presidenta von der Leyen para la presentación del Plan de Recuperación ante el Pleno del Parlamento Europeo (27-05-2020). Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_941](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_941).

La segunda razón es que, por primera vez, el NGUE se financiará a través de deuda común –no mediante aportaciones de los Estados– que contraerá la CE en nombre de la Unión en los mercados de capitales, y que será reembolsada gradualmente desde 2028 hasta 2058 mediante un aumento en el techo de los recursos propios, y a través de nuevos impuestos de la UE (Murillo y García, 2022). Este mecanismo es un paso hacia la mutualización del riesgo financiero en la UE, lo que ha generado debates sobre las implicaciones a largo plazo para la integración financiera y la estabilidad económica en la eurozona. Se ha reforzado la capacidad fiscal de la UE para decidir y actuar en caso de crisis, interviniendo y redistribuyendo hacia los Estados más necesitados, ajustándose al principio de solidaridad. Se discute si así se ha introducido un nuevo paradigma en las finanzas públicas europeas y si supone un avance definitivo hacia la integración fiscal (Popova, 2024).

Desde una perspectiva política, el NGUE puede conceptualizarse como un pacto político, un acuerdo histórico, que implica un progreso sin precedentes, no solo hacia la integración fiscal, también política (Ferrera *et al.*, 2021, p.13). No se trata solo de una ayuda financiera, representa una estrategia coordinada y común para superar la gravísima crisis tras la pandemia, una respuesta conjunta que se materializó en un plan de recuperación, decidido en un tiempo récord y de manera consensuada. Schramm *et al.* (2022) argumentan que es un mecanismo emblemático de solidaridad dentro de la UE, que apunta a un cambio en los planteamientos sobre la integración política. Tiene importantes repercusiones para la formulación de políticas de la UE y las estructuras de gobernanza europeas, porque genera nuevas formas de europeización, más coercitivas y descendentes, que contempla la necesidad de consultar y decidir conjuntamente, tanto en el ámbito de la UE como entre la UE y los Estados miembros, para desarrollar y aplicar soluciones políticas viables (Ladi y Wolff, 2021). Desde esta perspectiva, la creación y aplicación del paquete de recuperación conduce a «más» Europa, aunque esto no se traduce en un claro refuerzo de los actores supranacionales, sino más bien de las tareas y procedimientos conjuntos y de la presión por tener éxito, o fracasar, juntos (Schramm *et al.*, 2022, p.11).

Estas aproximaciones a la definición del instrumento NGUE ponen de manifiesto que no se trata simplemente de unos nuevos fondos estructurales, que constituyen mucho más que un mecanismo de financiación. Por este motivo, comprender qué son y qué implican los fondos NGUE exige un análisis más profundo. Con esa intención, esta entrada del léxico en Cultura de la Legalidad tiene como objetivo principal definir y analizar los fondos Next Generation EU (NGEU), no solo como un mecanismo de financiación extraordinario sino como un instrumento con un posible impacto transformador en la política económica y fiscal europea. A través de un examen detallado de su naturaleza, características y funcionamiento, el artículo busca comprender cómo estos fondos están redefiniendo el marco conceptual de la financiación estructural europea, incorporando nuevos términos y modelos. Adicionalmente, se estudia el impacto y las implicaciones de los NGEU sobre la gobernanza multinivel en la UE, explorando su potencial para configurar un nuevo paradigma en la gestión de crisis y en la integración fiscal europea. A partir de este análisis, se pretende contribuir al debate sobre su papel en la transformación del modelo de financiación y gobernanza de la UE. Todo ello se explica de manera que permita al lector no experto en financiación europea entender plenamente su funcionamiento y relevancia.

El desarrollo del trabajo sigue la siguiente estructura. A continuación, se describen las principales características de los fondos NGUE, haciendo hincapié en las novedades respecto a otros fondos estructurales. En el tercer epígrafe, se explican los nuevos términos que ha incorporado este mecanismo financiero, y se considera si se está creando un glosario específico en materia fiscal y presupuestaria. En el

penúltimo apartado se analiza el proceso de negociación, diseño e implantación del instrumento NGUE para examinar cuáles son sus implicaciones sobre la gobernanza europea. El artículo concluye con una discusión de los resultados y una reflexión sobre la posibilidad de que se esté configurando un nuevo marco conceptual.

## 2. Características y alcance de los fondos Next Generation EU

A partir de las definiciones y aproximaciones sobre los fondos NGUE expuestas en el apartado anterior, puede deducirse que son un instrumento extraordinario de financiación europea para mitigar los efectos causados por la pandemia y lograr la resiliencia de las economías nacionales, caracterizado por la excepcionalidad, temporalidad, condicionalidad y solidaridad. En consecuencia, resulta pertinente analizar exhaustivamente cada una de estas características, dado su impacto en la estructura y funcionamiento de la financiación europea, así como en las políticas nacionales de recuperación.

Como se ha indicado, se trata de un instrumento extraordinario, en primer lugar, por su dotación económica. Su importe inicial era de 750.000 millones de euros (M€), cuantía que en 2024 se incrementó hasta los 806.900 M€. De esta cifra, 390.000 M€ corresponden a subvenciones directas –ayudas reembolsables y no reembolsables– y 360.000 M€ a préstamos, destinados principalmente a los países más afectados por la crisis sanitaria, entre los que figura España. El Estado español, uno de los principales beneficiarios, recibió inicialmente una asignación de 140.000 M€, que fue ampliada a 163.801 M€ en octubre de 2023, tras la aprobación de una adenda al plan español por parte de la CE. Este volumen de recursos es similar al importe de los fondos estructurales europeos percibido durante las últimas tres décadas (Forte-Campos y Rojas Blaya, 2021).

En segundo lugar, es un instrumento extraordinario por su diseño, funcionalidad y alcance. Introduce innovaciones en materia de financiación que pretenden abordar las limitaciones atribuidas a anteriores políticas de la UE, dirigidas a promover las reformas nacionales (Zeitlin *et al.*, 2024). Aunque el NGUE mantiene una lógica similar a la de los fondos estructurales, es un mecanismo diferente y novedoso, una exclusiva combinación de préstamos y subvenciones. A diferencia de los fondos estructurales, compuestos mayoritariamente por subvenciones, el NGEU permite a los Estados miembros acceder a la financiación sin necesidad de reembolso en algunos casos, y a créditos en condiciones muy favorables en otros.

Asimismo, los fondos NGUE son únicos por su finalidad. La financiación europea se destina tradicionalmente a reducir las disparidades regionales en la UE y lograr la cohesión, mientras que este mecanismo está diseñado para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, centrándose simultáneamente en la recuperación inmediata y en la transformación a corto y medio plazo.

La última novedad consiste en que el acceso a los fondos NGUE está supeditado a la elaboración de planes nacionales de recuperación, individualizados y adaptados a las necesidades de cada país, en los que se detalle cómo se van a distribuir los recursos entre inversiones y reformas orientadas a la recuperación y la resiliencia económica y social. Esta exigencia no se aplica a los fondos estructurales, que se reparten en función del PIB de las regiones y cubren solo una parte del coste total de los proyectos. El NGUE vincula las reformas estructurales con inversiones complementarias, generando el necesario impulso político para su aplicación mediante incentivos financieros positivos.



El NGUE es, además, un instrumento excepcional. A pesar de su enorme cuantía y de sus ambiciosos propósitos, y aunque incluye objetivos a medio plazo, se ha legislado bajo la figura de iniciativa temporal, circunscrita a mitigar el impacto económico y social derivado de la pandemia. En la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de julio de 2020, se declaró preventivamente que «dado que el NGUE constituye una respuesta excepcional a circunstancias temporales pero extremas, la facultad conferida a la Comisión para endeudarse está claramente limitada en magnitud, duración y alcance» (Consejo Europeo, 2020, p. 3).

Como resultado, su implementación está limitada en el tiempo, no puede extenderse más allá de la duración de los efectos de la crisis sanitaria. Los fondos deben ejecutarse entre 2021 y 2026, con una planificación en dos fases: las inversiones se programaron para comenzar antes de 2023; las ayudas financieras, subvenciones y préstamos, se van desembolsando a los Estados de forma escalonada hasta 2026. Esta arquitectura también ha generado críticas por su carácter puntual, dejando sin resolver cuestiones estructurales sobre la sostenibilidad de la financiación europea a largo plazo y sobre los límites de los mecanismos de solidaridad fiscal en la UE.

Otra de las características esenciales es la condicionalidad, que tiene un doble significado en el contexto del NGUE. Por una parte, se refiere al establecimiento de requisitos explícitos o implícitos en los términos contractuales que se determinen entre la UE y el receptor de la financiación (Núñez Ferrer *et al.*, 2018). Los fondos se desembolsan por tramos sujetos al cumplimiento de los hitos y objetivos definidos en los planes nacionales de recuperación (CE, 2021). Siempre que un Estado miembro cumpla con un conjunto de hitos y objetivos, debe presentar una solicitud de desembolso a la CE, acompañada de la documentación que acredite el cumplimiento. Tras la verificación, la Comisión autoriza el pago del tramo correspondiente, repitiendo este proceso periódicamente hasta que se alcancen todos los hitos y objetivos. Esta condicionalidad se lleva hasta las últimas consecuencias. En el caso de que la CE detecte incumplimientos tras la evaluación, ofrecerá al Estado la oportunidad de justificar los retrasos o corregir las deficiencias. Si no se produce una respuesta adecuada, se suspenderá el pago de los fondos hasta que se cumplan los compromisos, pudiendo reducir, o incluso cancelar, los desembolsos (CE, 2021).

Así pues, se ha diseñado un mecanismo efectivo de condicionalidad, un sistema de gestión por objetivos que obliga a realizar y demostrar determinadas inversiones y reformas. Estas son decididas por cada Estado miembro, pero de manera condicionada, porque tienen que estar alineadas con las recomendaciones específicas de la UE en el marco del Semestre Europeo y con la agenda europea relativa a la transición verde y digital, así como contribuir a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social (Chiodi, 2020).

Por otra parte, el Reglamento 2020/2092<sup>‡</sup> estableció un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE, exigiendo dos requisitos para la aplicación de esta cláusula: la vulneración del Estado de derecho por parte de un país miembro, y que tal vulneración afecte, o amenace con afectar, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de «un modo suficientemente directo» (art. 4.2). Es decir, esta norma permite a la CE suspender o reducir los fondos NGUE si un Estado miembro vulnera principios fundamentales, por ejemplo, la independencia judicial, la lucha contra la

<sup>‡</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE.

corrupción o el respeto a los derechos fundamentales, afectando a la correcta gestión del presupuesto comunitario.

Esta cláusula es controvertida, ya que vincula de manera totalmente novedosa la financiación de la UE y el Estado de derecho (Urbaneja, 2021). El acuerdo no fue fácil de lograr, pues Polonia y Hungría intentaron vetar la decisión, aprovechando que la aprobación del citado Reglamento 2020/2092 requería unanimidad. En la cumbre del Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2020, se adopta una solución política por la que se supedita la aplicación de la cláusula de condicionalidad a la futura decisión del Tribunal de Justicia de la UE sobre la legalidad de esta normativa, en respuesta a una apelación interpuesta por Hungría y Polonia (Urbaneja, 2021).

En relación con lo anterior, la UE ha impuesto estrictas condiciones en materia de integridad, transparencia y control de la gestión de los recursos del NGUE. El Reglamento (UE) 2021/241, que regula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), estipula que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger los intereses financieros de la Unión, implementando mecanismos eficaces de prevención, detección y corrección de prácticas fraudulentas, corruptas o que presenten conflictos de interés y, en general, de cualquier irregularidad. Se exige una adecuada rendición de cuentas y un sistema robusto de auditoría y control que garantice el uso adecuado de los fondos. La importancia de estos principios en la ejecución ha generado un debate sobre la aparición de un nuevo paradigma en la gestión de los fondos y sobre la europeización de la política de integridad (Villoria y Jiménez, 2024).

Un aspecto crucial del instrumento NGUE es la solidaridad. Por primera vez, la UE se compromete a endeudarse en los mercados financieros, con tipos de interés menores a los que lograrían los Estados individualmente. Una parte de este dinero se entrega a los países a fondo perdido, en forma de subvenciones, y otra parte se concede en forma de préstamos a largo plazo con condiciones ventajosas. Adicionalmente, esta financiación, destinada a todos los Estados miembros, se reparte en función de la gravedad de la crisis, permitiendo que reciban una mayor proporción de los fondos aquellos más afectados, utilizando como indicadores la caída del PIB y el nivel de desempleo.

En comparación con la Gran Recesión de 2008, en la que se culpó del deterioro económico al endeudamiento presupuestario descontrolado de algunos países (Blyth, 2013), el enfoque actual es más solidario. El énfasis en las deudas presupuestarias llevó a una diferenciación de *facto* entre los Estados del norte y del sur. En esta ocasión, el Consejo ha aplicado otro enfoque, más solidario, coherente y unificado (Consejo de la UE, 2020, p.1), asumiendo que la crisis posterior a la pandemia está originada por una causa exógena, y no es atribuible a la mala gestión de determinados países.

Sin embargo, algunos analistas han cuestionado tanto que una parte importante del NGEU se canalice a través de transferencias directas, como su carácter temporal, lo que puede reducir los incentivos para emprender reformas estructurales y limitar el impacto transformador del instrumento a largo plazo (Alcidi y Gros, 2020). También han suscitado un importante debate las implicaciones jurídicas y democráticas de la mutualización de la deuda, decisión que desafía algunos de los principios tradicionales de la arquitectura fiscal de la UE, al tiempo que plantea interrogantes referidas al equilibrio institucional y el control democrático sobre la política presupuestaria europea. Schramm *et al.* (2022) señalan que la mutualización parcial de la deuda, cuyos compromisos financieros se extienden a lo largo de varias

décadas, se ha decidido sin que se hayan desarrollado plenamente los mecanismos de legitimidad democrática, control y rendición de cuentas que deberían acompañarla.

Pero, si hay una característica, y un término, que define los fondos NGUE, es la resiliencia. El NGEU no se limita a la recuperación económica a corto plazo, busca potenciar la capacidad de los países para resistir y adaptarse a futuras crisis, promoviendo reformas estructurales que incrementen su resistencia frente a *shocks* externos. Según la CE, este mecanismo está destinado a «fortalecer la resiliencia económica y social» de los países, mediante la modernización de sus economías y la inversión en áreas estratégicas (CE, 2020b). Así, la resiliencia no implica simplemente restablecer las economías tras la pandemia, «volver al estado anterior», sino generar un cambio cualitativo en la estructura económica de los Estados comunitarios orientado hacia un crecimiento sostenible e inclusivo, más resistente (Kölling y Hernández-Moreno, 2023). La resiliencia se proyecta hacia la creación de sistemas más robustos y adaptables que permitan a la UE y sus Estados miembros afrontar con eficacia futuras crisis o desafíos globales (Alcidi y Gros, 2020).

El Banco Central Europeo (2021) ha destacado que la resiliencia, según se ha definido en los planes nacionales de recuperación, está estrechamente ligada a la transformación estructural, de manera que los fondos NGEU impulsan la resiliencia a través de inversiones y reformas estructurales vinculadas a la sostenibilidad ambiental, la digitalización y la cohesión social, áreas consideradas esenciales para la estabilidad futura de la UE.

En síntesis, los fondos NGUE pueden definirse como un instrumento temporal y excepcional de financiación de la UE para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, de forma solidaria y unificada, con la finalidad última de lograr la resiliencia a largo plazo. Es relevante señalar que algunos autores han advertido que esta lógica excepcional y temporal del NGEU podría generar una dependencia estructural de este tipo de intervenciones ad hoc, debilitando el desarrollo de una política fiscal europea más estable y previsible (Pisani Ferry, 2020).

Para una comprensión más exhaustiva del funcionamiento de estos fondos, es esencial analizar, además, la plétora de conceptos asociados al instrumento NGUE que están conformando un nuevo «lexicón técnico». Este ecosistema terminológico se revisa en el siguiente epígrafe.

### 3. Los conceptos asociados a la gestión de los fondos Next Generation EU: un nuevo glosario

Numerosos conceptos vinculados al instrumento NGUE se han incorporado con rapidez al vocabulario político y económico en el contexto de la ejecución de estos fondos. A continuación, se definen aquellos términos que resultan novedosos o que son exclusivos de esta herramienta, centrándose en algunos de los más relevantes: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR); Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU); planes nacionales de recuperación; políticas palanca, componentes e hitos y objetivos; Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).

El NGEU está integrado por siete programas de financiación, entre los que se reparten los 806.900 M€ concedidos en total. La cuantía asignada a los distintos programas del instrumento NGUE se recoge en la tabla 1. Se observa que el instrumento más importante, cualitativa y cuantitativamente, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, creado ad hoc y dotado con 723.800 M€, que se dividen en préstamos –385.800 M€– y subvenciones –338.000 M€–.



Programa	Importe total en Europa	Importe España
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	723.800	139.530
Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU)	50.600	14.485
Fondo de Transición Justa	10.900	0,450
Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural	8.100	0,720
InvestEU	6.100	--
Horizonte Europa	5.400	3,44
RescEU	2.000	2,5
<b>Total</b>	<b>806.900</b>	<b>154,022</b>

Tabla 1: Dotación económica de los programas del instrumento Next Generation EU (millones de euros) (Comisión Europea, 2025; Ministerio de Hacienda, 2025).

El MRR se ejecuta en régimen de gestión directa, con el objetivo de financiar las inversiones y reformas de los Estados miembros. Los recursos proceden de la emisión de bonos por parte de la UE en los mercados financieros internacionales con diferentes vencimientos (a corto, medio y largo plazo).

Los fondos del MRR correspondientes a las subvenciones se distribuyen en dos tramos: el 70% se determina en función de los indicadores económicos previos a la emergencia sanitaria (desempleo entre 2015 y 2019, PIB per cápita y población), y el 30% restante se calcula a partir de la evolución económica hasta 2022 (progresión del PIB en 2020 y 2021, PIB per cápita y población). Los restantes 385.800 M€ correspondientes a los préstamos deben ser expresamente solicitados por los Estados miembros, y su importe no puede exceder el 6,8% de su renta nacional bruta.

La finalidad del MRR es impulsar la transición verde y digital, fortalecer la cohesión, mejorar la productividad del tejido empresarial y promover reformas estructurales e inversiones complementarias para, en última instancia, conseguir un crecimiento sostenible basado en el empleo de calidad y la reducción de la brecha social y de género. Así, la utilización de estos recursos está estrechamente vinculada a las prioridades de desarrollo a medio y largo plazo de la UE, definidas en los objetivos del Semestre Europeo y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De hecho, dado que alrededor de las tres cuartas partes de los desembolsos se hicieron efectivas en 2023, o después, el Mecanismo no se ha empleado para combatir la crisis en su fase más aguda (Pícek, 2020, p. 325).

Es una financiación finalista, vinculada a la ejecución de reformas e inversiones específicas. En concreto, sus áreas de actuación se estructuran en torno a seis pilares fundamentales (PE y Consejo de la Unión, 2021, p. 3):

- Transición Ecológica.
- Transformación Digital.
- Crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
- Cohesión Social y Territorial.
- Salud y resiliencia económica, social e institucional.
- Políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud.

El segundo instrumento más importante en función de su cuantía es el REACT-EU, con un presupuesto aproximado de 50.600 M€. A diferencia del MRR, su finalidad es contrarrestar el impacto económico de la pandemia a corto plazo, ofreciendo un apoyo financiero adicional a los Estados. Operan como fondos estructurales, pero con

mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. Su objeto es REACT-EU promover la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía, y los recursos deben destinarse a reforzar la educación, el empleo, la sanidad y los servicios sociales, y apoyar a las pymes y los autónomos (PE y Consejo de la UE, 2021).

La financiación del REACT-EU se canaliza a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, esto es, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas, para reforzar los programas operativos ya existentes. Los recursos se distribuyen en función del impacto económico de la pandemia en cada país, focalizándose en las regiones más afectadas. Los Estados tienen flexibilidad para asignar los fondos a las prioridades que consideren más urgentes, dentro de las directrices generales.

El resto de los programas financieros que integran el instrumento NGUE son: Fondo de Transición Justa, Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural, InvestEU, Horizonte Europa, y RescUE. La novedad de estos instrumentos reside en su alineación con las recomendaciones del Semestre Europeo y en su aplicación a los 27 Estados miembros, sin distinciones (Vaquero García y Cadaval Sampedro, 2021).

El *Fondo de Transición Justa* es uno de los pilares del Pacto Verde Europeo, con el objetivo principal de paliar los efectos socioeconómicos de la transición hacia la neutralidad climática, mitigando el impacto social y económico de la descarbonización. Por lo que se refiere al *Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural*, constituye una herramienta clave de la Política Agraria Común, dirigida a fomentar el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y el bienestar social en las zonas rurales. Las actuaciones más destacadas abarcan desde el apoyo a la modernización de explotaciones agrícolas y forestales hasta el fomento del relevo generacional.

*Horizonte Europa* es el programa marco de la UE para la investigación y la innovación. Su propósito es promover la excelencia científica, impulsar el liderazgo tecnológico de Europa y abordar desafíos globales, desde el cambio climático hasta la salud y la transición digital. En cuanto al *InvestEU*, es el mecanismo diseñado para financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos vinculados a la transición ecológica y digital a través del Banco Europeo de Inversiones o del Fondo de la Transición Justa, combinando financiación pública y privada. Las medidas se agrupan en torno a cuatro áreas prioritarias: la transición ecológica y digital, la innovación, el apoyo a las pymes, y el fortalecimiento del capital humano y la inclusión social.

Finalmente, el *RescEU* responde a la necesidad de disponer de infraestructuras que, en el futuro, puedan hacer frente a emergencias y crisis. Es parte del Mecanismo de Protección Civil de la UE y pretende mejorar la capacidad para actuar rápidamente en situaciones de emergencia que superen los recursos nacionales.

El siguiente concepto incluido en este glosario del NGUE alude a los planes nacionales de recuperación (PNRR). Como se ha mencionado, para acceder a los fondos, cada Estado miembro tenía que presentar un plan propio de recuperación, conforme a lo estipulado en el Reglamento (UE) 2021/241 del MRR. Estos planes debían detallar las propuestas de reformas e inversiones clave, consensuadas con la Comisión y alineadas con las prioridades de la UE, especialmente en áreas como la transición verde y digital, la cohesión social y territorial, y la competitividad.





Retomando el tema de la condicionalidad, los PNRR deben cumplir ciertos requisitos. Se dispone la obligación de destinar el 37% de la financiación recibida a

proyectos que faciliten el cumplimiento de los objetivos europeos para combatir el cambio climático, y otro 20% a iniciativas que apoyen la transición digital. Adicionalmente, los planes deben ser coherentes con las recomendaciones específicas por país emitidas en el marco del Semestre Europeo, y demostrar cómo las reformas y las inversiones propuestas contribuirán a mejorar la sostenibilidad y la resiliencia de las economías. El mencionado Reglamento del MRR estipula que los países «tienen flexibilidad para diseñar y aplicar las medidas de forma que se adapten a sus condiciones nacionales», y que cada plan ha de representar «una respuesta global y adecuadamente equilibrada a la situación económica y social del Estado miembro de que se trate» (Anexo, punto 2.2.). Por último, los Estados tienen que garantizar una correcta implementación de los fondos: «deben establecer el conjunto detallado de medidas para [su] seguimiento y ejecución, incluidos los objetivos e hitos y los costes estimados» (Reglamento (UE) 2021/241, Considerando 39).

Todos los Estados miembros presentaron sus PRR y, en febrero de 2022, ya se habían aprobado 22 de los 26 planes remitidos. En el caso de España, el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR), conocido como «España Puede», fue uno de los primeros en enviarse a la CE para su aceptación, el 30 de abril de 2021. El documento, de 350 páginas, describía con detalle la actuación que se llevaría a cabo durante los años posteriores a la pandemia para afrontar la situación haciendo uso de estos fondos. El plan fue aprobado por la CE el 16 de junio de 2021, y adoptado formalmente por el Consejo de la UE el 13 de julio de 2021.

El PNRTR incluía, inicialmente, una inversión de 69.500 M€ en subvenciones no reembolsables, más 7.700 M€ de transferencias adicionales, y 68.000 M€ en préstamos para el período 2021-2026, es decir, un total de 145.200 M€. Actualmente, se calcula que España recibirá alrededor de 163.801 M€ en total, más del 12% del PIB. De esta cantidad, aproximadamente 79.869 M€ son transferencias no reembolsables y se podrán solicitar hasta 83.160 M€ en préstamos. La ejecución de tal volumen de financiación, en tan corto período, supone un extraordinario desafío, más aún considerando los problemas de baja capacidad de absorción en los fondos estructurales y la lentitud en la ejecución de las transferencias que se atribuyen a España (Cicuéndez y Tamayo, 2024; Forte-Campos y Rojas Blaya, 2020).

El Plan se articula en torno a cuatro ejes transversales interrelacionados (tabla 2): transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial, e igualdad de género. Cada uno de ellos está diseñado para contribuir a la modernización y revitalización de la economía española, alineándose con las prioridades estratégicas de la UE. Los ejes se estructuran en diez políticas palanca que, a su vez, se desglosan en treinta y un componentes que permiten articular los programas de inversiones y reformas que conforman el Plan (Gobierno de España, 2021, pp. 9-10).

Ejes (4)	Transición ecológica 	Transformación digital 	Cohesión territorial y social 	Igualdad de género 	
Políticas palanca (10)	I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	III. Transición energética justa e inclusiva	IV. Una Administración para el siglo XXI	V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e

	VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de capacidades del Sistema Nacional de Salud	VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	impulso a una España emprendedora  X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible
<b>Componentes (30)</b>	Política I. Tres componentes  Política VI. Tres componentes	Política II. Tres componentes  Política VII. Tres componentes	Política III. Cuatro componentes  Política VIII. Dos componentes	Política IV. Un componente  Política IX. Tres componentes	Política V. Cuatro componentes  Política X. Cuatro componentes
<b>Medidas (212*)</b>	<div> <b>110 inversiones (ejemplos)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada</li> <li>2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana</li> <li>3. Modernización de las Administraciones públicas</li> <li>4. Plan de Digitalización de Pymes</li> <li>5. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular</li> <li>6. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación</li> <li>7. Modernización y Competitividad del Sector Turístico</li> <li>8. Nueva Economía de los Cuidados</li> <li>9. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario</li> <li>10. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial</li> </ol> </div> <div> <b>102 reformas (ejemplos)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley de cambio climático y transición energética</li> <li>2. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable</li> <li>3. Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización</li> <li>4. Política de Residuos e Impulso de la Economía Circular</li> <li>5. Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación</li> <li>6. Nueva Política de Vivienda</li> <li>7. Modernización de la Justicia</li> <li>8. Modernización y Digitalización de la Administración</li> <li>9. Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios</li> <li>10. Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal</li> </ol> </div>				
<b>Hitos y objetivos (416)</b>	220 hitos		196 objetivos		

\*Nota: se incluye, a modo de ejemplo, 10 inversiones y 10 reformas referidas a distintas palancas.

Tabla 2. La arquitectura del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Elaboración propia a partir del «Plan España Puede» (Gobierno de España, 2021).

En el ámbito de las inversiones destacan veinte proyectos o programas tractores de inversión, diez de los cuales absorben el 70% de los fondos. Entre estos, se encuentran la estrategia de movilidad sostenible, el programa de rehabilitación de viviendas y regeneración urbana, el plan de digitalización de las pymes, la nueva política industrial 2030 o la estrategia de economía circular (Gobierno de España, 2021, pp. 34-37). Asimismo, se llevarán a cabo veinte reformas estructurales, por ejemplo, la ley de cambio climático y transición energética, la modernización y digitalización de la administración, el refuerzo del sistema de salud, la reforma del sistema de pensiones o la economía de los cuidados. En conjunto, el PNRTR integra 212 medidas, de las cuales 110 son inversiones y 102 reformas, desglosadas en 416 hitos y objetivos.

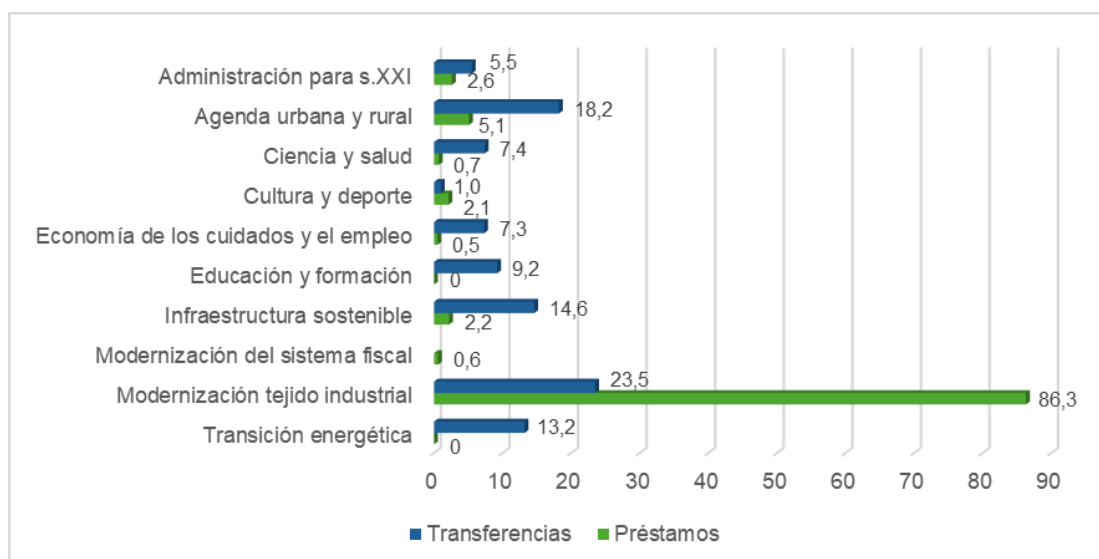
El PNRTR fue bien recibido por la CE, si bien uno de los puntos críticos fue la implementación de las reformas estructurales (Zeitlin *et al.*, 2024), dado que se exigían avances demostrables, a corto plazo, en la modernización del sistema de pensiones y del mercado laboral. La reforma laboral ha sido uno de los temas más controvertidos, ya que dependía de las negociaciones con los sindicatos y el sector empresarial, que expresaron su preocupación por las posibles repercusiones en los derechos y las relaciones laborales. La reforma fiscal también ha generado debate, debido a que se trata de un ámbito en el que la UE exigía garantizar la sostenibilidad a largo plazo. Su aprobación se produjo *in extremis* el 21 de noviembre de 2024, cuando el Congreso de los Diputados ratificó el proyecto de ley con 178 votos a favor y 171 en contra, tras intensas negociaciones políticas de última hora.

El documento del Plan especifica que se ha elaborado un «proyecto de país», cuya implantación requiere la implicación de todos los niveles de gobierno, mediante una gobernanza inclusiva, transparente y estable en el tiempo (Gobierno de España, 2021, pp. 187-188). Se remarca la participación fundamental de las comunidades autónomas y entidades locales, junto con los actores sociales, en la gestión del Plan, subrayando la apuesta de España por la cogobernanza (p. 219).

Sin embargo, una de las principales críticas realizadas al PNRTR es la excesiva centralización en su elaboración, que se evidencia en la falta de participación efectiva de los gobiernos subnacionales. Aunque se utilizaron mecanismos de consulta y colaboración, los gobiernos autonómicos y locales consideran que sus propuestas no se han incluido de manera efectiva. Las comunidades han manifestado que no se les consultó suficientemente sobre sus prioridades, que el proceso fue muy precipitado, y que el diseño del plan no reflejaba las necesidades específicas de cada autonomía (Cicuéndez y Tamayo, 2024). Esto se ha considerado una forma de limitar la autonomía de las regiones y de centralizar el control sobre los recursos financieros (Zeitlin *et al.*, 2024). Además, las comunidades entienden que su papel se limita a ser meros centros ejecutores de los fondos.

En la tabla 2 puede observarse que uno de los elementos centrales del PNRTR son las *políticas palanca*, otro de los términos incorporados en el marco del instrumento NGUE. Estas políticas palanca son elementos estratégicos que estructuran las reformas e inversiones necesarias para absorber eficazmente los fondos. Su objetivo es actuar como motores de cambio para transformar sectores clave de la economía y la sociedad españolas, impulsando un crecimiento sostenible y resiliente. Es decir, buscan conseguir un «efecto palanca» de gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo desde la primera fase del Plan (Gobierno de España, 2021, p. 24). En el gráfico 1 se presenta la distribución porcentual de las transferencias y los préstamos del MRR destinados a financiar estas diez políticas.





\*Nota: la palanca X relativa a la modernización del sistema fiscal no tiene inversiones asignadas.

Gráfico 1. Distribución de los fondos NGUE entre las diez políticas palanca (préstamos y transferencias en % sobre el total). Elaboración propia a partir de los datos sobre ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia.

Los cuatro ejes del PNRTR se proyectan en las diez palancas, que abarcan desde la modernización de la administración pública, el impulso a las infraestructuras y energías renovables, la transformación digital de las pymes, hasta la mejora de la educación, la formación profesional y la ciencia. Cada palanca integra una serie de componentes orientados a generar sinergias que potencien la competitividad y la resiliencia de España frente a futuras crisis (Murillo y García, 2022).

La importancia cuantitativa de cada política palanca varía ostensiblemente, como se puede apreciar en el gráfico 1. En relación con las transferencias, de los 79.869 M€ disponibles, el mayor porcentaje se ha dedicado a la modernización y digitalización del tejido industrial y de las pyme, recuperación del turismo e impulso a una España emprendedora (23,5% del total). Un 18,2% se ha destinado a agenda urbana y rural, y un 14,6% a infraestructuras y ecosistemas resilientes. El porcentaje más bajo corresponde a cultura y deporte, que solo han recibido un 1% de esta financiación. En cuanto a los préstamos, el 86,3% de los mismos se han concentrado en la palanca V, relativa a la modernización y digitalización del tejido industrial, mientras que ciencia y salud, o economía de los cuidados, apenas perciben préstamos.

A su vez, estas diez políticas aglutinan los treinta y un *componentes*, que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país (véase tabla 3). Los componentes representan las áreas específicas de actuación de las políticas palanca y cada uno recoge un conjunto de reformas e inversiones concretas, diseñadas para alcanzar los objetivos estratégicos del país. Incorporan medidas relativas a la renovación del tejido industrial, el desarrollo de infraestructuras sostenibles, la digitalización de la administración pública y la mejora del sistema educativo y científico, entre otras. Estos componentes están alineados con las prioridades de la UE y estructurados para maximizar el impacto de los fondos NGEU.

<b>Palanca y componente</b>	<b>Total</b>
<b>Palanca I.</b>	<b>18.817</b>
C1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	6.536
C2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	10.820
C3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1.461
<b>Palanca II.</b>	<b>13.455</b>
C4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1.642
C5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	5.146
C6. Movilidad sostenible, segura y conectada	6.667
<b>Palanca III.</b>	<b>13.301</b>
C7. Despliegue e integración de energías renovables	3.165
C8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	1.365
C9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.555
C10. Estrategia de transición justa	300
C31. RePowerEU	6.916
<b>Palanca IV.</b>	<b>6.526</b>
C11. Modernización de las administraciones públicas	6.526
<b>Palanca V.</b>	<b>90.519</b>
C12. Política industrial España 2030	6.032
C13. Impulso a la pyme	62.997
C14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	3.400
C15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	15.370
<b>Palanca VI.</b>	<b>6.469</b>
C16. Estrategia nacional de inteligencia artificial	540
C17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	4.761
C18. Renovación y ampliación de las capacidades del sistema de salud	1.169
<b>Palanca VII.</b>	<b>7.367</b>
C19. Plan nacional de competencias digitales (digital skills)	3.593
C20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	2.076
C21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluido 0 a 3 años	1.698
<b>Palanca VIII.</b>	<b>6.255</b>
C22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	3.892
C23. Nuevas políticas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	2.363
<b>Palanca IX.</b>	<b>2.556</b>
C24. Revalorización de la industria cultural	325
C25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)	1.932
C26. Plan de fomento del sector del deporte	300
<b>Palanca X*.</b>	<b>--</b>
C27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	-
C28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	483
C29. Mejora de la eficacia del gasto público	-
C30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones	-

\* *Nota:* las reformas no tienen asignadas inversiones, salvo reforma del sistema fiscal.

Tabla 3. Los componentes del PNRTTR por política palanca y distribución de la inversión pública (transferencias y préstamos) (en millones de euros). Elaboración propia a partir del «Plan España Puede» (Gobierno de España, 2021, p.118).

La mayoría de los componentes tiene un carácter transversal, inciden en el conjunto de la economía, aunque algunos se dirigen específicamente a impulsar la modernización en determinados sectores tractores, en particular, automoción, comercio, turismo, salud, o las propias administraciones públicas (Gobierno de España, 2021, p. 25). Los componentes tienen asignados unos objetivos específicos que deben cumplirse antes de 2026, y un presupuesto que se muestra en la tabla 3.

Dieciocho componentes están focalizados en la transición verde, es decir, en objetivos directamente relacionados con la lucha contra el cambio climático. Estos absorben un 40% del importe total del PNRTR. Por otro lado, veintiún componentes se centran en la transformación digital, de los cuales quince tienen vínculos directos e indirectos con los procesos de especialización inteligente. Esto implica que se han asignado unos 20.000 M€ a mejorar la normativa, las infraestructuras y las cualificaciones, o a apoyar la inversión en I+D+i.

Otros componentes cuantitativamente significativos son el C13 «Impulso a la pyme», que recibe el 38% de los fondos, seguido muy de lejos por el C15 «Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G» al que se ha asignado el 9,4% y por el C2 «Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana» que obtiene un 6,6%. En contraste, el C10 «Estrategia de transición justa» representa solo el 0,2% de la financiación.

En el nivel más detallado del plan, se encuentran los *hitos y objetivos*, elementos determinantes para asegurar el cumplimiento de las reformas y proyectos establecidos. Según la CE, «los hitos y objetivos fijados en los planes nacionales constituyen el núcleo del MRR, ya que representan los compromisos asumidos por los Estados miembros para acceder a las ayudas. La evaluación de estos compromisos se basa en condiciones claras y requiere un análisis detallado para determinar si los Estados miembros han cumplido sus obligaciones de manera satisfactoria» (CE, 2023, pp.8-9).

Los hitos son eventos o acciones específicos, definidos de manera cualitativa, que marcan un avance significativo en la implementación de las medidas incluidas en el plan. Pueden incluir la adopción de normas, la firma de acuerdos o el lanzamiento de convocatorias de ayudas. Los objetivos, por su parte, son fines cuantificables y medibles, como la creación de empleo, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o la digitalización de determinados sectores económicos.

En el documento del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) titulado «Metodología de gestión de hitos y objetivos del PNRTR» son definidos así: «metas a alcanzar en momentos determinados del tiempo, que permiten verificar que las medidas, proyectos o líneas de acción logran la finalidad o los resultados para los que se definieron. Para cumplir su función, tienen asociados indicadores (cualitativos o cuantitativos) que miden su progreso y determinan su cumplimiento» (p.3). Se especifica también qué son hitos y objetivos críticos: aquellos cuya consecución es imprescindible para obtener el desembolso de los fondos, ya que afectan directamente a los compromisos a cumplir para poder tramitar una solicitud de pago.

Entre los hitos y objetivos más importantes destacan aquellos vinculados a la transición ecológica y digital. Cabe mencionar la aprobación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), la reforma de las pensiones y la reforma de la administración pública. En lo que respecta a los objetivos críticos, destaca el aumento del 50% en la capacidad de energías renovables instaladas para 2030, la reducción de la tasa de desempleo juvenil por debajo del 20% para 2025, o la consecución de una cobertura del 40% en educación infantil (0-3 años) para esa misma fecha.

El último concepto de este glosario es *Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica* (PERTE). Según el artículo 8 del Real Decreto-ley 36/2020 de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PNRTR, el Consejo de Ministros puede otorgar la declaración de PERTE, a propuesta de los departamentos ministeriales competentes, a aquellos proyectos «de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española». Hasta 2025, se han aprobado doce PERTEs (véase gráfico 2).



Gráfico 2. PERTEs aprobados e inversión pública asignada a cada proyecto (en miles de millones) (a 28 de febrero de 2025). Elaboración propia a partir de la información sobre «Avance de los PERTEs del Plan de Recuperación»

Los PERTEs son un instrumento de colaboración público-privada creados al amparo de los fondos NGUE, inspirados en los Proyectos Importantes de Interés Europeo (IPCEI, por sus siglas en inglés). Su propósito es facilitar la canalización de estos recursos hacia inversiones en ámbitos estratégicos y fortalecer los ecosistemas

innovadores en tales ámbitos. Además, contribuyen a la consecución los objetivos del PNRTR, impulsando significativamente la generación de empleo, el crecimiento, la participación de las pymes y la competitividad de la economía española (véase Domínguez Quintero y Gomáriz, 2023). Al mismo tiempo, ponen el énfasis en el apoyo a la I+D+i y en la gobernanza colaborativa, que permite integrar conocimientos, experiencia y capacidades financieras de actores públicos y privados.

Estos proyectos están concebidos para tener gran repercusión y alcance desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo. Cada PERTE se articula a través de inversiones y reformas que abarcan múltiples sectores productivos, con el fin de maximizar su contribución a la recuperación económica tras la pandemia. En términos cuantitativos, están absorbiendo una parte sustancial del MRR: la inversión pública movilizada a través de la docena de PERTE aprobados hasta la fecha asciende a 21.465 M€. En términos cualitativos, representan una oportunidad para financiar inversiones con un alto impacto positivo y transformador de la economía española (Domínguez Quintero y Gomáriz, 2023).

Los doce PERTEs existentes cubren sectores de actividad diversos (gráfico 2), desde industrias con un importante peso en el PIB, como automoción, a aquellos muy vinculados al eje de transición ecológica, que sería el caso de las energías renovables. Los PERTEs naval y aeroespacial resultan cruciales en términos de autonomía industrial. Se están implantando también proyectos intrínsecamente relacionados con la transformación digital, por ejemplo, el destinado a favorecer los contenidos en español y las lenguas cooficiales dentro de la economía digital y el referido a la digitalización del ciclo del agua. Otros proyectos estratégicos abordan desafíos actuales de la sociedad: la salud de vanguardia, o la economía social y de los cuidados.

Los tres PERTEs cuantitativamente más importantes, por orden, son: Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento, que con una dotación de 8.462 M€ pretende acelerar la transición hacia energías limpias y reducir la dependencia de combustibles fósiles; Vehículo Eléctrico y Conectado, que dispone de una asignación de 3.815 M€ para posicionar a España como un líder en la fabricación de vehículos eléctricos, fomentando la sostenibilidad y la innovación tecnológica en el sector automotriz; y Economía Social y de los Cuidados, que cuenta con 2.295 M€ para potenciar y consolidar las alianzas entre los centros de investigación, organizaciones, cooperativas y entidades de todo el país que trabajan en la economía social y de los cuidados.

En resumen, los fondos NGUE no solo han aportado una inyección económica sin precedentes para la reactivación de las economías europeas, sino que también han introducido un conjunto de conceptos que están redefiniendo el marco de actuación de las políticas fiscales y de financiación en Europa. Estos términos, más allá de su carácter técnico, se han convertido en elementos recurrentes en el lenguaje político y económico, aportando un nuevo glosario que está al servicio de la ejecución de los recursos financieros y que podría suponer una evolución conceptual en el marco de las políticas presupuestarias en España y en la UE. Resta saber si este corpus conceptual ha llegado para quedarse, más aun considerando que, si bien conceptos como «resiliencia» o «hitos» suponen una innovación en el lenguaje presupuestario, se ha criticado que esta terminología puede resultar ambigua o vaga, dificultando su operacionalización y evaluación (Schmidt, 2022).



#### 4. El proceso de negociación e implantación de los fondos Next Generation EU: ¿hacia una nueva gobernanza europea?

Una característica esencial de los fondos NGUE, señalada recurrentemente a lo largo del artículo, es la excepcionalidad. Resultan igualmente excepcionales el proceso de diseño del instrumento NGUE y la negociación del pacto para su implantación. Por esta razón, es oportuno describir brevemente cómo se desarrolló este proceso y sus posibles implicaciones en el sistema de gobernanza europeo.

El 23 de abril de 2020, el Consejo Europeo reconoció la necesidad urgente de crear un fondo común de recuperación, y encargó a la CE que elaborase una propuesta. El 27 de mayo, la Comisión emitió una comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo de la UE, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones<sup>§</sup> en la que manifestaba que, atendiendo a las nuevas circunstancias y desafíos generados por la pandemia, la UE debía comprometerse a adaptar el programa de trabajo para 2020. En la citada comunicación se habla por primera vez de «un nuevo instrumento de recuperación, denominado “Next Generation EU”, en el marco de un presupuesto de la UE a largo plazo renovado» (p.1).

En realidad, el proceso había comenzado unos meses antes. La CE aprobó un paquete de medidas por importe de 500.000 M€ para mitigar los efectos iniciales de la emergencia sanitaria y su impacto en la actividad económica y el empleo (denominado ESM *Pandemic Crisis Support*). Además, se flexibilizaron los procedimientos de déficit excesivo del Pacto Europeo de Estabilidad y se proporcionaron préstamos a las pymes, a través del Banco Europeo de Inversiones.

Estas actuaciones, y las declaraciones de los líderes europeos, evidenciaban que la respuesta a la crisis de la COVID-19 iban en una línea diferente a las medidas adoptadas durante la Gran Recesión. La situación era extremadamente grave y no había precedentes, lo que pudo propiciar que el presidente Macron y la canciller Merkel resolvieran sus diferencias para evitar errores pasados, y desplegaran una propuesta consensuada en mayo de 2020, que sentó las bases para el proyecto que la CE presentó dos meses después (Lloveras, 2021).

Como ha sucedido otras veces en el proyecto de integración europeo, Francia y Alemania coordinaron sus posturas y se adelantaron a la Comisión, ofreciendo una propuesta franco-alemana en la que ya se contemplaba la creación de un instrumento de recuperación que se financiaría mediante la emisión de deuda conjunta en los mercados de capitales. La principal novedad era la posibilidad de realizar transferencias no reembolsables a favor de los Estados miembros (Leitão, 2021). Los denominados «Estados frugales» (Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca, a los que se suma posteriormente Finlandia) no estaban de acuerdo, demandaban que los fondos se canalizaran mediante préstamos y no mediante subvenciones.

El 27 de mayo de 2020, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, planteó su propuesta para el MFP21-27 y el paquete de recuperación, que recogía los elementos esenciales de la propuesta franco-alemana. Las siguientes semanas, dedicadas a negociaciones bilaterales y a una conferencia multilateral, culminaron en el acuerdo del Consejo Europeo extraordinario del 21 de julio de 2020, que incluía la

---

<sup>§</sup> CE (2020). El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación. COM(2020) 456 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>

aprobación conjunta del presupuesto europeo del MFP21-27 y del instrumento NGUE, por un importe total de 1.872,3 billones de euros.

El 10 de noviembre de 2020, el acuerdo fue ratificado por el PE. El papel del Parlamento se centró en demandar mejoras en el acuerdo aprobado en el Consejo de julio, entre las que pueden señalarse el incremento del MFP21-27, la mejora de la gobernanza democrática del instrumento NGUE, o un mecanismo para asegurar la vinculación entre la financiación europea y el respeto al Estado de derecho (Kölling, 2021). En esa fecha, el Parlamento y el Consejo lograron un acuerdo que incorporaba algunas de las mejoras exigidas por el primero. Se incluyó un incremento de la financiación para determinados programas de la UE y se ampliaron las competencias del PE en la gobernanza, de manera que puede intervenir en el supuesto de que surjan necesidades financieras imprevistas y la participación parlamentaria en la supervisión de los nuevos ingresos propios es mayor. El escollo fue la mencionada cláusula de condicionalidad, ya que los Gobiernos de Polonia y Hungría amenazaron con vetar el acuerdo, aunque su necesidad de acceder a los fondos propició que ese veto no se produjera.

El acuerdo final ha sido calificado de histórico, puesto que fue pactado por los líderes de la UE en un escenario crítico, tras cuatro días de intensas discusiones (Chiodi, 2020). La decisión fue adoptada por unanimidad, teniendo en cuenta las necesidades de los diversos países, pero con la idea de establecer un mínimo denominador común.

Pese a ello, las negociaciones del acuerdo evidenciaron el tradicional clivaje entre los Estados del Norte –o frugales– y los llamados pródigos del Sur –España, Italia, Grecia, Portugal– (Baroncelli, 2022). Si bien los pilares y ejes de actuación del instrumento NGUE lograron un amplio consenso, surgieron profundas discrepancias en torno a cómo distribuir y financiar los recursos, a través de subsidios a fondo perdido o mediante préstamos (Kölling, 2021). Los Estados frugales argumentaban que la mayor parte del fondo debía consistir en préstamos, y no en subvenciones, para evitar la mutualización de la deuda. También reclamaban que las ayudas estuvieran condicionadas a la realización de determinadas reformas estructurales en los países receptores, supervisadas por la Comisión, de forma que estos recursos no pudieran destinarse a financiar ni deuda ni gasto corriente. Por su parte, el Presidente del Gobierno de España y el Primer Ministro de Italia propusieron crear bonos soberanos basados en deuda pública común a nivel europeo, propuesta que los Estados frugales rechazaron por miedo a tener que pagar la deuda en caso de problemas presupuestarios. Los países del Sur y del Este, más afectados por la pandemia, defendían la necesidad de aumentar el porcentaje de subvenciones para financiar sus esfuerzos de recuperación sin acrecentar aún más su endeudamiento.

El conflicto entre los dos bloques se extendió hasta julio de 2020. Los Estados frugales consiguieron limitar la cuantía del MFP21-27 y mantener las correcciones a tanto alzado de la contribución anual de cada país, basada en la renta nacional bruta, lo que les permitía reducir su contribución al presupuesto comunitario. Los Estados pródigos lograron la emisión de deuda común y que una parte sustancial de la financiación se articulara mediante subvenciones.

Por lo que se refiere a los Estados del Este, exigían eliminar la referencia a la cláusula de condicionalidad vinculada al respeto del Estado de derecho, que reducía

de *facto* sus posibilidades de recibir los nuevos fondos<sup>\*\*</sup>, cuestión que pasó a primer plano (véase Chiodi, 2020). Esta reacción respondía a las preocupaciones sobre el comportamiento democrático de algunos países, en particular de Polonia y Hungría, y trataba de evitar la transferencia de fondos a gobiernos bajo sospecha de corrupción. Al final, se incluyó esta cláusula, que autoriza a retener los pagos a países en los que las violaciones del Estado de derecho comprometan la gestión de los fondos de la UE. Se aplica tanto a los casos de corrupción y fraude como a las violaciones sistémicas de valores fundamentales referidos a la democracia o la independencia del poder judicial, cuando afectan, o corren el riesgo de afectar, a la ejecución de los fondos comunitarios.

Se ha explicado que, para acceder a los fondos NGUE, los Estados miembros debían presentar a la CE sus planes nacionales de recuperación. El 13 de julio de 2021, el Consejo dio el visto bueno a los doce primeros países de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo y Portugal. A finales de ese mismo mes, se aprobaron los planes de Chipre, Croacia, Eslovenia y Lituania. En septiembre de 2021, los planes de Chequia e Irlanda recibieron la aprobación y, en octubre, se dio luz verde a las propuestas de Malta, Estonia, Finlandia y Rumanía. Habría que esperar hasta mayo de 2022 para que los planes de Bulgaria y Suecia obtuvieran la evaluación positiva, y hasta junio de ese año en el caso de Polonia. Los más rezagados fueron Países Bajos (4 de octubre de 2022) y Hungría (16 de diciembre de 2022). A Italia, España, Grecia y Portugal, en este orden, se les asignará mayor cuantía de los fondos, recibiendo más del 44% del total del NGEU.

Más allá de conocer el proceso del acuerdo sobre los fondos NGUE, resulta de interés profundizar en las implicaciones de tal proceso para la gobernanza de la UE. La negociación e implementación del instrumento NGEU han supuesto, en primer lugar, un fortalecimiento del poder de la CE, que asumió un papel central en el diseño y distribución de los fondos, reforzando así su capacidad ejecutiva. No solo supervisa la implementación de los planes nacionales de recuperación, sino que tiene la facultad de aprobarlos, y de suspender los desembolsos si los Estados miembros no cumplen con los hitos y objetivos (Fabbrini, 2021). Según Miró *et al.* (2023), la CE ha dejado su rol más coercitivo centrado en imponer disciplina en las políticas presupuestarias nacionales, para orientarse a potenciar la capacidad fiscal de los países, lo que supone ampliar su mandato y un cambio en su papel «de agente de vigilancia fiscal a intermediario del gasto público financiado por la UE» (p. 1).

Es más, el instrumento NGUE dota a la CE de nuevos e importantes poderes de endeudamiento, gasto y fiscalidad prospectiva, por lo que modifica profundamente la arquitectura de la gobernanza económica de la UE, y contribuye positivamente a completar la unión económica y monetaria con una capacidad fiscal centralizada (Fabbrini, 2021).

No debe obviarse que asignar al Consejo como autoridad última para aprobar los programas y otorgarle el papel de autoridad de control presupuestario, junto con el fortalecimiento del poder de la CE, conlleva el riesgo de politizar el procedimiento de desembolso y también el sistema de rendición de cuentas de la UE (Corti y Núñez Ferrer, 2021). El papel del Consejo puede provocar retrasos y posibles tensiones

---

<sup>\*\*</sup> Conclusiones del Consejo Europeo celebrado del 17 al 21 de julio de 2020 (párr. 23 y 30). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.

políticas, también el papel de la Comisión, a quien se han referido como «perro guardián».

En segundo lugar, se ha reforzado la gobernanza económica coordinada, incrementándose la colaboración entre los Estados miembros y la Comisión, especialmente en la fase de elaboración e implantación de los planes nacionales de recuperación (Pisany Ferry, 2020). Se ha creado un marco de seguimiento y evaluación que contempla revisiones periódicas del cumplimiento de los objetivos y reformas acordadas. Este modelo podría ser un paso hacia una mayor integración fiscal y económica, ya que la condicionalidad de los fondos exige que cada país implemente reformas estructurales que estén alineadas con las prioridades de la UE.

Al mismo tiempo, se fomenta el principio de subsidiariedad, ya que los Estados miembros tienen libertad para diseñar y adaptar sus planes de recuperación de acuerdo con sus necesidades y prioridades, dentro de los parámetros establecidos por la UE, lo que permite la «apropiación nacional» de los planes (Zeitlin *et al.*, 2024).

No obstante, se han puesto de manifiesto algunos problemas en materia de gobernanza. Las orientaciones de la UE indican que será responsabilidad de los Estados miembros garantizar una fuerte coordinación en la gestión de los diferentes instrumentos del NGUE a nivel nacional. Como ha señalado el Parlamento Europeo a este respecto, la gobernanza del MRR «se aleja del método comunitario y respalda un enfoque intergubernamental...[lo que]... no hará sino complicar el funcionamiento del MRR y debilitar su legitimidad» (PE, 2020). A lo anterior se añade que las autoridades regionales y locales no desempeñan un papel claro a la hora de determinar cómo se utiliza el MRR y que, debido a que los planes de recuperación se han diseñado a nivel nacional, en muchos casos no se han tenido en cuenta las necesidades específicas para la recuperación que pueden surgir en cada región, como ha sucedido en España (Cicuéndez y Tamayo, 2024). Adicionalmente, hay preocupación por la desigual capacidad institucional de los Estados para implementar eficaz y eficientemente los fondos, lo que podría amplificar brechas territoriales y limitar la capacidad para fortalecer la cohesión del instrumento<sup>††</sup>.

En tercer lugar, el instrumento NGUE introduce una mayor condicionalidad y supervisión. Aunque la condicionalidad no es un elemento novedoso en los fondos europeos, el MRR ha establecido mecanismos más estrictos, de carácter *ex ante* y *ex post*, que suponen un trasvase de autoridad desde los Estados hacia la Comisión y el Consejo (Kölling, 2021). Por un lado, la CE puede paralizar o reducir los desembolsos si los países no cumplen hitos y objetivos. Por otro lado, las autoridades europeas tienen capacidad para limitar o denegar el pago a los países que lesionen los intereses financieros de la UE y vulneren el Estado de derecho. Es una forma indirecta de fortalecer la capacidad de la UE para exigir el respeto de las normas democráticas.

En cuarto lugar, podría haber una reconfiguración de las relaciones entre los Estados miembros. A pesar de las tensiones entre países del Norte y del Sur durante las negociaciones, prevaleció una respuesta más solidaria que en el caso de la Gran Recesión. Se ha entendido que la creación del NGEU constituye un paso necesario y esperado en dirección hacia una auténtica integración (Schmidt, 2022). No obstante, desde el principio, se hizo patente que el plan de la Comisión no suponía un giro copernicano, lo que se evidencia en la inclusión final de un sistema de préstamos, frente a la propuesta de canalizar la financiación únicamente a través de

<sup>††</sup> Comité Europeo de las Regiones (2024, 16 de abril). Post-COVID recovery fund: centralisation and unfair distribution of resources risk harming cohesion. Disponible en <https://cor.europa.eu/en/news/post-covid-recovery-fund-centralisation-and-unfair-distribution-resources-risk-harming-cohesion>.

subvenciones. Así, la estrategia no se basaba totalmente en la solidaridad. Si bien se concedía a los países mayor margen para aumentar su gasto público, la Comisión no se apartó abiertamente ni de la ortodoxia fiscal ni de su lógica de control de la deuda y de la estabilidad (Rainone y Pochet, 2022).

Por último, el instrumento NGEU abre nuevas vías para el futuro de la gobernanza fiscal de la UE. Algunos expertos sugieren que podría conducir a una reestructuración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, configurándose un nuevo paradigma en las respuestas europeas a la gestión de las crisis (Alcidi y Gros, 2020). Aun así, persisten las dudas respecto a la capacidad del NGUE para impulsar por sí solo una integración fiscal y una nueva gobernanza económica, dada la falta de consenso respecto a la financiación. Con todo, la decisión de financiar los fondos mediante la emisión de deuda común marca un cambio significativo, que ha exigido una interpretación creativa de las normas sobre finanzas públicas de la UE y de los límites de los Tratados, como el principio de no rescate del art. 125 del Tratado Fundacional (Rainone y Pochet, 2022).

## 5. Conclusiones

Los fondos NGEU no son únicamente un instrumento financiero extraordinario para enfrentarse a la crisis provocada por la pandemia, una iniciativa única, sino un potencial catalizador para la transformación de la gobernanza en la UE. Este instrumento puede contribuir a redefinir la forma en que se gestionan las crisis, estableciendo, al menos, un nuevo marco conceptual para las políticas presupuestarias europeas. El término «NGEU» alude no solo a la recuperación económica, también a un proceso de reestructuración económica y cambio fiscal a largo plazo. Al compás de este instrumento de financiación se han introducido, y/o consolidado, conceptos como resiliencia, condicionalidad reforzada, planes de recuperación, políticas palanca, hitos y objetivos o PERTE, que han ido conformando un nuevo glosario europeo. El tiempo dirá si este nuevo marco conceptual europeo perdurará y se institucionalizará.

La resiliencia, uno de los principios emblemáticos del NGUE, se ha convertido en un objetivo clave, desde el punto de vista económico, social e institucional, subrayando la necesidad de preparar las economías y sociedades europeas para futuras crisis, de promover la sostenibilidad y la digitalización y de reforzar de la cohesión. Para ello, los planes nacionales de recuperación están estrechamente relacionados con las recomendaciones del Semestre Europeo y las prioridades europeas a largo plazo, lo que crea una mayor interdependencia entre las políticas nacionales y los objetivos comunes de la UE, al tiempo que se incorporan las necesidades y preferencias de los Estados miembros. Este enfoque integrado plantea nuevos retos en la gobernanza multinivel, donde los Estados deben coordinar sus políticas con las directrices de la CE, mientras mantienen cierta autonomía en el desarrollo de las reformas, generándose nuevas formas de interacción entre las instituciones europeas y nacionales.

Los fondos NGUE son conocidos entre la clase política y la ciudadanía por su alcance y repercusiones. De hecho, no era extraño en las primeras fases escuchar hablar, o leer, acerca de la «lluvia de millones» o el «maná de Europa». La cantidad de dinero asignada a determinados países, entre ellos España, supera la de cualquier respuesta anterior de la UE a una crisis. Por esta razón, se han comparado con el Plan Marshall, aduciendo que los fondos NGUE son el mayor esfuerzo de reconstrucción en Europa desde dicho Plan. Centrándose en el caso español, la cuantía equivale al 12% del PIB y triplica el presupuesto anual del Estado en educación o sanidad. Durante el MFP14-20, España recibió aproximadamente 43.000



M€ en fondos estructurales y de inversión, por lo que los 163.800 M€ del NGUE suponen más del triple de esa cantidad.

El desafío que representa la implantación del instrumento NGUE para los Estados miembros más beneficiados es extraordinario, al igual que son extraordinarios los requisitos y exigencias establecidos por la CE para la gestión de los fondos. Entre estos, destaca la obligatoriedad de que cada país elabore un plan nacional de recuperación, en el que deben detallar, sus propuestas de reformas e inversiones, las medidas para asegurar la correcta implementación del plan, y su seguimiento y evaluación.

De la mano del plan nacional de recuperación español, España Puede, se han agregado diversos términos al glosario relativo a la gestión de fondos europeos. En el artículo se han definido los más importantes: políticas palanca, componente, PERTE y, especialmente, hitos y objetivos. Estos últimos son el elemento central, los compromisos asumidos por cada país, cuyo cumplimiento debe acreditarse correctamente para acceder a las ayudas, lo que refuerza el carácter condicionado de esta financiación. Al margen de las implicaciones conceptuales, los principios y criterios de gestión pueden conformar un nuevo paradigma para los fondos estructurales, aunque se desconoce si se aplicarán al resto de financiación europea.

Otro término asociado a los fondos NGUE es excepcionalidad. Es un instrumento excepcional por varias razones. Primera, porque se trata de un mecanismo temporal diseñado exclusivamente para mitigar los impactos de la pandemia, aunque introduce una perspectiva a largo plazo. Segunda, proporciona financiación mediante una combinación singular de transferencias y préstamos, y ofrece apoyo económico a los Estados miembros tanto a fondo perdido como a través de créditos con condiciones favorables. Tercera, por primera vez en la historia de la UE, los recursos se obtienen mediante deuda común emitida por la CE, lo que representa un paso significativo hacia la mutualización del riesgo financiero. Finalmente, los fondos NGEU son excepcionales por su estricta condicionalidad: los Estados miembros solo pueden acceder a ellos si cumplen con los hitos y objetivos, realizan las reformas estructurales y garantizan tanto el respeto de los principios del Estado de derecho como la protección de los intereses financieros de la UE.

En síntesis, más allá de su dimensión financiera, el NGEU ha impulsado una nueva forma de interacción entre las instituciones europeas y los Estados miembros, lo que algunos expertos consideran un avance hacia el fortalecimiento de la gobernanza multinivel y hacia una mayor integración fiscal, mientras que otros lo valoran como un incremento de la centralización europea. Por medio de los planes nacionales y de los mecanismos de seguimiento y evaluación de las reformas estructurales y las inversiones, podría estarse forjando un marco de gobernanza económica más robusto, aunque no exento de tensiones. El aumento de las competencias de la CE como supervisora y garante de la correcta ejecución de los planes nacionales de recuperación y, de manera indirecta, como promotora de una mayor cohesión fiscal entre los Estados miembros, podría generar controversias sobre el equilibrio entre la autonomía estatal y la autoridad supranacional.

El instrumento NGUE ha sido calificado como una nueva tecnología jurídica, desarrollada en el Reglamento del MRR, y un nuevo sistema de gobernanza en cinco etapas que implica a distintas instituciones europeas y a veces a los Estados miembros (Fabbrini, 2025, p.89): definición de las prioridades de la UE con participación del PE, la Comisión y el Consejo Europeo; diseño de los planes nacionales en los que se establecen los hitos y objetivos; evaluación de los planes nacionales por la UE, incluyendo la comprobación de la CE y la aprobación del

Consejo; implantación nacional de los planes, a través de sus propias administraciones y gobiernos subnacionales; y supervisión por parte de la Comisión cada 6 meses, decidiendo el correspondientes desembolso en función del cumplimiento de hitos y objetivos, y con la posibilidad de intervención de urgencia del Consejo en casos excepcionales.

Por otra parte, las negociaciones entre los Estados frugales y los Estados del Sur reflejan todavía disparidades significativas en cuanto a la gestión de los recursos y la fiscalidad común. Además, todos deben someterse a un escrutinio más profundo, no solo en términos de su política económica, sino también en relación con el respeto a los principios del Estado de derecho, lo que ha abierto una brecha con determinados países del Este.

Para concluir, el NGEU representa un progreso significativo en la capacidad de respuesta de la UE ante eventuales crisis, y puede marcar un antes y un después en la construcción del proyecto europeo, al tiempo que abre un debate sobre la posibilidad de consolidar instrumentos similares en el futuro. A pesar de su ambición transformadora, persisten interrogantes sobre la equidad en la distribución de los fondos, la transparencia en su gestión, y la sostenibilidad de este tipo de instrumentos excepcionales frente a futuras coyunturas críticas.

La pregunta final que surge, para la que todavía no hay respuesta, es: ¿este mecanismo temporal y excepcional tendrá finalmente un efecto duradero y cambiará la concepción de los fondos estructurales europeos?

## Bibliografía

- Alcidi, C. y Gros, D. (2020). Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis. *Intereconomics*, 55(4), 202-203. <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-020-0900-6>
- Banco Central Europeo (2021). The Economic Impact of Next Generation EU. *ECB Economic Bulletin*, Issue 7/2021. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/html/eb202107.en.html>
- Baroncelli, S. (2022). Differentiated Governance in European Economic and Monetary Union: From Maastricht to Next Generation EU. *European Papers* (Online), 7(2), 867–887. <http://dx.doi.org/10.15166/2499-8249/584>
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press.
- Chiodi, F. M. (2020). Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte. *Cultura Económica*, 38(100), 95-120.
- Cicuéndez, R. y Tamayo, R. (2024). La gestión autonómica de los fondos Next Generation: ¿problema u oportunidad? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Special Issue 6/2024, 116-135. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvqp.6.2024.ab.07>
- Comisión Europea (2020a). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*. Brussels, COM (2020) 408 final.
- Comisión Europea (2020b). *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and resilience plans*. Brussels, SWD (2020) 205 final.
- Comisión Europea (2021). NextGenerationEU: Temporary Recovery Instrument. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en).
- Comisión Europea (2023). *Recovery and Resilience Facility: Two years on a unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation. Communication from the Commission to the European Parliament and The Council*. COM (2023) 99 final.

- Consejo de la Unión Europea (2020). Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis del COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 433I, 22.12.2020, 23-27.
- Consejo Europeo (2020). *Conclusiones sobre el Plan de Recuperación y el marco financiero plurianual para 2021-2027*. EUCO 10/20. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>
- Corti, F. y Núñez Ferrer, J. (2021). Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans: Reading between the Lines. *CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers*.
- De Angelis, F., Mollet, F. y Rayner, L. (2021). Rethinking EU Economic Governance: The Stability and Growth Pact. *Policy Brief, European Policy Centre*, 19.
- Domínguez Quintero, A. M. y Gomáriz, M. (2023). Los PERTE: estado de situación y retos para movilizar los fondos NGEU. *Cuadernos de Información Económica*, 294, 49-55.
- Fabbrini, F. (2021). The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 186-203. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.13271>
- Fabbrini, F. (2025). The Recovery and Resilience Facility as a New Legal Technology of European Governance. *Journal of European Integration*, 47(1), 85-103. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>
- Ferrera, M., J. Miró y S. Ronchi, S. (2021). Walking the Road Together? EU Polity Maintenance during the COVID-19 Crisis. *West European Politics*, 44(5-6), 1329-1352. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1905328>
- Forte-Campos, V. y Rojas Blaya, J.A. (2021). Evolución histórica de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. *Boletín económico/Banco de España*, 3.
- Freier, M., Grynberg, C. O'Connell, M., Rodríguez-Vives, M. y Zorell, N. (2022). Next Generation EU: A Euro Area Perspective. *ECB Economic Bulletin*, Issue 1/2022. Disponible en: [https://www.ecb.europa.eu/press/economic-Bulletin/articles/2022/html/ecb.ebart.202201\\_02~318271f6cb.en.html#toc2](https://www.ecb.europa.eu/press/economic-Bulletin/articles/2022/html/ecb.ebart.202201_02~318271f6cb.en.html#toc2)
- Gobierno de España (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>
- Hidalgo Pérez, M., Manfredi Sánchez, J.L. y Benítez Palma, E. (2022). Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11078>
- Kölling, M. (2021). Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 14-36.
- Kölling, M. y Hernández-Moreno, J. (2023). The Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU-A Turning Point of EU Multi-Level Governance? *Journal of Contemporary European Studies*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- Ladi, S. y Wolff, S. (2021). The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency. *Journal of Common Market Studies*, 59, 32-43. <https://doi.org/10.1111/jcms.13254>
- Leitão, A. (2021). The Politics of Covid-19: The Discourse on the Nature of the Economic Crisis and the Legitimization of EU's Response. En J. Caetano, I. Vieira y A. Caleiro (Eds.). *New Challenges for the Eurozone Governance* (pp. 267-283). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-62372-2\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-030-62372-2_14)
- Lloveras, J. M. (2021). The Next Generation EU: Opportunity and Risk. *CIDOB Notes Internacionales*. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/next-generation-eu-opportunity-and-risk>
- Miró, J., Natili, M. y Schelkle, W. (2023). Money Makes the World Go Round: How Much Difference do Recovery and Resilience Plans Make to EU Reform

- Governance? *Journal of Common Market Studies*, 1-18.  
<https://doi.org/10.1111/jcms.13558>
- Murillo E. y García, C. (2022). El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>
- Núñez Ferrer, J., Alcidi, C., Musmec, R. y Fujiwara, N. (2018). Ex Ante Conditionality in ESI Funds State of Play and their Potential Impact on the Financial Implementation of The Funds. *European Parliament*.  
<https://data.europa.eu/doi/10.2861/456225>
- Parlamento Europeo (2020). Next Generation EU A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic. *PE 652.000–July 2020*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)652000](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652000).
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2021). Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 57, 8.2.2021, p. 17-75. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>
- Picek, O. (2020). Spillover effects from Next Generation EU. *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 55(5), 325-331.
- Pisani Ferry, J. (2020). Europe's Recovery Gamble. *Bruegel blog*. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/>
- Popova, N. (2024). Next Generation EU and Fiscal Integration in Europe. *Economic Studies*, 33(3), 46-64.
- Rainone, S. y Pochet, P. (2022). The EU Recovery Strategy: A Blueprint for a More Social Europe or a House of Cards? *ETUI Research Paper-Working Paper*, 2022.18. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4270429>
- Schmidt V.A. (2022). Economic Crisis Management in the EU. En C. Kreuder-Sonnen, V.A. Schmidt, A. Séville y A. Wetter Ryde (Eds.). *EU Crisis Management* (pp. 19-39). Swedish Institute for European Policy Studies.
- Schramm, L., Krotz, U. y De Witte, B. (2022). Building 'Next Generation' after the Pandemic: The Implementation and Implications of the EU Covid Recovery Plan. *Journal of Common Market Studies*, 60, 114-124.  
<https://doi.org/10.1111/jcms.13375>
- Urbaneja, J.U. (2021). El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea? *Revista Española de Derecho Europeo*, 78-79, 139-200.  
[https://doi.org/10.37417/REDE/num7879\\_2021\\_670](https://doi.org/10.37417/REDE/num7879_2021_670)
- Vaquero García, A. y Cadaval Sampedro, M. (2021). ¿Qué podemos esperar de los fondos europeos? *Revista Administración & Ciudadanía*, 16(2), 225-243.  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4880>
- Villoria Mendieta, M. y Jiménez Sánchez, F. (2024). La europeización de las políticas de prevención de la corrupción en España. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 85, 53-86.
- Zeitlin, J., Bokhorst, D. y Eihmanis, E. (2024). National recovery and resilience plans. En F. Fabbrini y C.A. Petit (Eds.). *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law* (pp. 144-159). Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/10.4337/9781035328161.00018>