

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: BLOQUE I: PLANES NACIONALES DE RECUPERACIÓN
Recibido: 16-02-2022
Modificado: 24-04-2022
Aceptado: 03-05-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>
Páginas: 11-22



Referencia: Kölling, M. (2022). El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 11-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>

El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE

The impact of NGEU and the MFF 2021-2027 on the EU multi-level governance system

Kölling, Mario

Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

mkoelling@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Mario Kölling es profesor contratado doctor en el departamento de Ciencia Política de la UNED e investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad. Desde 2011 hasta 2014 fue investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. Desde 2021 es investigador principal junto con Cesar Colino del proyecto: Reformas institucionales en sistemas multinivel (PID2020-116659GB-I00).

RESUMEN

Los acuerdos sobre la financiación y las inversiones del plan de recuperación y resiliencia “Next Generation EU” y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 reflejan hitos extraordinarios. Ambos reglamentos no solo tienen efectos redistributivos en un marco temporal definido, sino que también tienen un impacto en la distribución de la autoridad y las competencias presupuestarias de la UE, p. e. reforzando los instrumentos de condicionalidad. Con ello, ambos reglamentos tienen un impacto en las intervenciones públicas de las políticas redistributivas de la UE, sobre todo en la política de cohesión. En este texto se analiza el impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en la distribución de la autoridad en el sistema multinivel de la UE.

PALABRAS CLAVE

Gobierno multinivel; política de cohesión; Next Generation EU; Marco Financiero Plurianual 2021-2027; condicionalidad; reformas de sistemas multinivel.

ABSTRACT

The agreements on Next Generation EU and the Multiannual Financial Framework 2021-2027 are extraordinary milestones for the EU integration process. Both regulations not only have important redistributive effects within a defined timeframe, but also have an impact both on the distribution of budgetary authority and competences, e.g. by strengthening conditionality instruments. In doing so, both regulations shape the hierarchy of objectives and the instruments of EU budgetary policies, especially in cohesion policy. This paper analyses the impact of NGEU and the MFF 2021-2027 on the distribution of authority in the EU Multi-Level Governance system.

KEYWORDS

Multilevel government; cohesion policy; Next Generation EU; Multiannual Financial Framework 2021-2027; conditionality; multi-level system reforms.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA. 3. LAS DINÁMICAS EN EL SISTEMA MULTINIVEL DE LA UE. 4. LAS DINÁMICAS INTRODUCIDAS POR EL NGEU Y EL MFP 2021-2027. 5. DISCUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

La pandemia ha puesto a prueba la capacidad de las instituciones de ofrecer respuestas rápidas, oportunas y flexibles a retos sociales y económicos sin precedentes. Muchas de las medidas adoptadas para la gestión de la crisis tendrán efectos importantes en el corto y largo plazo, ya sea en el ámbito social, económico o político. Aunque se pueden destacar puntos críticos en la gestión de la crisis por parte de la UE, los acuerdos sobre la financiación y las inversiones del plan de recuperación y resiliencia “Next Generation EU” (NGEU) (Reglamento 2020/2094) y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP 2021-2027) (Reglamento 2020/2093) reflejan, en este contexto, hitos extraordinarios. Ambos reglamentos tienen una naturaleza y lógica distinta, pero los dos están interrelacionados ya que aportan recursos a políticas con objetivos compartidos y superpuestos. Además, ambos reglamentos no solo tienen efectos redistributivos en un marco temporal definido, sino que también tienen un impacto en la distribución de la autoridad y las competencias presupuestarias de la UE, p. e. reforzando los instrumentos de condicionalidad (*ex ante* y *ex post*)². Con ello, ambos reglamentos tienen un impacto en las intervenciones públicas de las políticas redistributivas de la UE.

A pesar de las implicaciones de NGEU y del MFP 2021-2027, la mayoría de los análisis de ambos reglamentos se centran principalmente en, por ejemplo, el volumen de los recursos, el proceso de negociación, o las implicaciones de los fondos para las economías y administraciones nacionales. Menos atención se ha prestado en conceptualizar y medir cómo estos reglamentos afectan a la distribución de la autoridad en el sistema multinivel de la UE. Estos cambios van más allá de los efectos redistributivos ya que la distribución de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno son claves para la dinámica de sistemas federales y multinivel.

Este trabajo se redacta en el contexto de un proyecto de investigación, cuya pregunta principal es ¿Cómo se puede conceptualizar y medir el contenido y los resultados de cambios de autoridad en sistemas multinivel?

Dentro de este marco, el análisis se concentra en los cambios provocados por NGEU y el MFP 2021-2027 en el reparto de autoridad entre los principales actores de la política de cohesión de la UE. Los cambios que se reflejan en el ámbito de autoridad se refieren a medidas en relación a la participación en procesos de toma de decisiones sobre el diseño de políticas redistributivas, a las competencias en la gestión de estas políticas entre los diferentes niveles de gobierno y a la distribución de estos recursos entre las políticas redistributivas. Dentro de este contexto se pretende observar si las medidas adoptadas para gestionar los efectos de la pandemia han tenido un efecto catalizador para tendencias que ya se podían detectar anteriormente en las políticas redistributivas de la UE, si los cambios en el ámbito de autoridad se limitan a decisiones rutinarias o si alteran radicalmente los instrumentos y la jerarquía de los objetivos que sustentan las políticas provocando cambios en el sistema de gobernanza multinivel (MLG) de la UE a largo plazo.

En el presente texto se argumenta que el NGEU y el MFP 2021-2027 cambian la autoridad en el sistema del gobierno multinivel. Este cambio no solo refleja tendencias que se podían detectar desde hace tiempo, sino que las medidas han fortalecido y reforzado estas tendencias representando cambios en la jerarquía de objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias.

¹ Se agradece a los evaluadores anónimos y a los editores de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo, también se agradece a la Fundación Manuel Giménez Abad, a la Fundación Friedrich Ebert y el Observatorio de Derecho Público, IDP Barcelona la organización del seminario NOVEDADES DEL FEDERALISMO EN EUROPA, que se celebró el 3 de noviembre de 2021 en Barcelona donde se presentó una primera versión de este texto. El trabajo se realizó dentro del proyecto de investigación: Reformas institucionales en sistemas multinivel: Paradigmas, limitaciones, procesos y resultados (PID2020-116659GB-I00).

² En términos generales, los instrumentos de condicionalidad pueden clasificarse como condicionalidad *ex ante* o *ex post*. La condicionalidad *ex post* significa que el receptor de la ayuda acepta condiciones políticas e institucionales que se implementarán después de recibir la ayuda. El receptor acepta la condicionalidad para continuar la cooperación beneficiosa. La condicionalidad *ex ante* se refiere a las condiciones políticas e institucionales que deben estar establecidas antes del desembolso de la ayuda. El interés del receptor en recibir el beneficio se usa para conseguir un cambio de comportamiento deseado (Koch, 2015).

Considerando que en este texto se analiza un objetivo de estudio reciente, las conclusiones solo pueden ser preliminares en relación a los efectos a largo plazo.

Con este análisis, el artículo pretende contribuir a tres líneas de investigación. En primer lugar, y sobre todo, a los trabajos sobre el análisis de reformas en sistemas multinivel. En segundo lugar, contribuye a la literatura sobre la evolución de la política de cohesión de la UE. Y, por último, el artículo hace una aportación a la investigación dedicada al estudio sobre NGEU y el MFP 2021-2027.

El texto se organiza del siguiente modo. En la siguiente sección se dibuja el marco conceptual y la metodología de la investigación, posteriormente se ofrece una visión general de las dinámicas de reforma en el sistema multinivel de la UE. En la cuarta sección se presentan los cambios introducidos en los ámbitos financieros, de la autoridad y las competencias por NGEU y MFP 2021-2027 y la quinta sección se dedica a la discusión de los resultados.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

En el contexto de la UE, la gobernanza multinivel se define como «[...] la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados» (CdR, 2009).

Desde los años noventa del siglo pasado, muchos autores consideran la política de cohesión como el mejor ejemplo de gobernanza multinivel de la UE (Marks, 1993; Morata, 2004; Bache, 2007). Durante las últimas décadas, la política de cohesión de la UE ha ayudado a reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales entre los Estados miembros y sus entidades subestatales a través de un modelo de autoridad compartida entre todos los niveles de gobierno (Charbit, 2020). Se valoraba el MLG como sistema de negociación y toma de decisiones entre múltiples niveles de gobierno interconectados, resultado de un proceso innovador de creación institucional y reasignación de autoridad (Marks, 1993, p. 391). Muchos académicos han centrado su análisis en los cambios de la distribución de la autoridad entre los niveles de gobierno analizando los incentivos de las entidades subestatales para participar en los asuntos de la UE y para que los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE compartan su autoridad con las entidades subestatales, sea vía instituciones formales e informales (Hooghe y Marks, 2020). Otros entendieron la gobernanza multinivel como un sistema de toma de decisiones principalmente orientado hacia los resultados de los procesos de negociación, con gran capacidad de resolución de conflictos, pero con importantes limitaciones para la rendición de cuentas. En este sentido, el MLG fue interpretado como un «pacto fáustico» en el que los valores fundamentales del gobierno democrático se intercambiaron por el consenso de mínimos entre gobiernos y una supuesta eficiencia en la gobernanza (Peters y Pierre, 2004). La gobernanza multinivel ha seguido estimulando debates académicos en el último cuarto de siglo, sin haber perdido su atractivo como marco teórico de análisis (Jeffery y Peterson, 2020). En 2020, en una edición especial del *British Journal of Politics and International Relations*, diferentes autores afirmaron que el MLG sigue siendo el modo operandi de la política de cohesión, y su ampliación hacia otras políticas de la UE será también necesaria para mejorar la legitimidad y resultados de las políticas redistributivas de la UE (Allain-Dupré, 2020). Otros autores argumentan que en una «Europa con las regiones», el MLG puede promover la buena gobernanza y mejorar los déficits democráticos de la UE (Abels y Battke, 2019).

Sin embargo, las instituciones y políticas presupuestarias de la UE han demostrado ser muy resistentes a las reformas, sobre todo, el proceso de toma de decisiones basado en la unanimidad, como por ejemplo en el caso de la aprobación del MFP, fomentó la continuidad de las políticas. Pierson enseña que las políticas públicas y las instituciones formales suelen estar diseñadas para ser difíciles de cambiar y la toma de decisiones fomenta la continuidad de las políticas e instituciones (Pierson, 2000). En el momento en que una nueva política e institución ha iniciado una trayectoria, los costes de la reversión son muy elevados. Sin embargo, choques externos o una crisis del sistema pueden provocar momentos críticos cuyos efectos a corto y largo plazo no siempre son previsibles. Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, los momentos críticos se transforman en *critical junctures* cuando la evolución de políticas públicas o instituciones pasa a una nueva trayectoria. Pero depende de la rigidez de la trayectoria de las políticas e instituciones si estos cambios se formalizan e institucionalizan (*locked-in*) (Pierson, 2000). Desde una perspectiva institucionalista, Laffan analizó la evolución del presupuesto de la UE a través de estos factores: *crucial junctures*, *lock-in* e institucio-

nalización. Su argumento se basa en la observación de que, aunque haya un alto nivel de dependencia de la trayectoria en las instituciones y políticas presupuestarias, éstas pueden cambiar si un momento crítico se transforma en una *critical juncture* (Laffan, 2000).

Sin embargo, no solo el marco temporal es importante para medir los cambios, sino que también hay que tener en cuenta el alcance de éstos y sus objetivos. Según la clasificación de Peter Hall, hay tres tipos diferentes de cambios que pueden ser aplicados para el análisis de cambios institucionales y políticas presupuestarias de la UE: cambios de primer orden, de segundo orden y de tercer orden.

Un cambio de primer orden se refleja en la toma de decisiones rutinarias que llevan a modificaciones incrementales en el proceso político. En este contexto, los instrumentos políticos se modifican en base a la experiencia y nuevos conocimientos, aunque los objetivos e instrumentos generales de la política sigan siendo los mismos. Por ejemplo, las rúbricas presupuestarias se ajustan en cada MFP en respuesta a las experiencias del periodo financiero anterior y adaptaciones necesarias (Hall, 1993, p. 278).

Los cambios de segundo orden están relacionados con el desarrollo de nuevos instrumentos políticos relacionados con una estratégica política como resultado de la insatisfacción con la experiencia anterior (Hall, 1993, p. 278). Por ejemplo, se modifican los instrumentos presupuestarios sin alterar radicalmente la jerarquía de los objetivos que sustentan la política.

Los cambios en la jerarquía de objetivos, de paradigma y del conjunto de instrumentos empleados para llevar a cabo las políticas, son cambios de tercer orden, y también estos se basan en resultados negativos del pasado (Hall, 1993, p. 279). Un cambio de tercer orden se refleja por un proceso disyuntivo asociado a discontinuidades periódicas en la política. Según Hall, el proceso de cambio de paradigma implica la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevas formas de política y fracasos políticos que precipitan una competición sobre la autoridad (Hall, 1993, p. 280).

Todas las negociaciones del MFP han abarcado diferentes tipos de cambios políticos, ajustes de las políticas existentes y cambios en los instrumentos políticos (Cipriani, 2014; Villani-Lubelli y Zamparini, 2019). Las negociaciones del MFP también incluyen transformaciones en los propios objetivos políticos, ya que las negociaciones del MFP son más que negociaciones redistributivas y producen «orden» vía la asignación de partidas presupuestarias a las diferentes rúbricas presupuestarias y al incorporar nuevos mecanismos, prácticas y normas institucionales en el ámbito presupuestario (Laffan, 2000). Sin embargo, la mayoría de los autores confirman que pocos acuerdos presupuestarios han originado variaciones en los objetivos políticos –cambios de tercer orden– aunque, también confirman que el presupuesto de la UE ha ido evolucionando lentamente introduciendo y consolidando nuevos objetivos políticos (Núñez y Katarivas, 2014; Laffan y Lindner, 2015; Rubio, 2017; Heinemann y Weiss, 2018).

Conforme a este marco, a continuación, se van a analizar los efectos de NGEU y del MFP 2021-2027 en los instrumentos, la estrategia política y en la jerarquía de los objetivos de las políticas redistributivas y la financiación de la UE. Para ello se aplica una metodología cualitativa al análisis que se basa en el estudio de fuentes primarias y secundarias. Considerando la actualidad del objeto de análisis y las limitadas fuentes secundarias, el análisis se fundamenta en fuentes legales, como son los reglamentos de la UE. El trabajo tiene un carácter descriptivo exploratorio, ya que las conclusiones son preliminares y será prematuro identificar cambios en el proceso de toma de decisiones multinivel en el largo plazo. El análisis empírico-descriptivo se limita a los efectos de NGEU y el MFP en el contexto de la UE. En el monográfico hay también estudios de caso que se centran en las implicaciones de NGEU y el MFP en los sistemas federales a nivel de los Estados miembros.

3. LAS DINÁMICAS EN EL SISTEMA MULTINIVEL DE LA UE

El nivel de colaboración e interrelación entre los niveles depende de los ámbitos competenciales de las instituciones de la UE. Estas competencias pueden ser exclusivas, (artículo 3 TFUE), compartidas (artículo 4 del TFUE) o competencias de apoyo (artículo 6 del TFUE). La política de cohesión económica, social y territorial forma parte de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Mientras en sus comienzos, la política regional europea consistía en la asignación de fondos por parte del presupuesto de la UE a los gobiernos nacionales, en 1988 se introdujeron procedimientos para los fondos estructurales que implicaba a varios niveles de gobierno (Benz, 2000). Desde entonces las entidades subestatales elaboran sus programas operativos, que incluyen objetivos y proyectos claves, en cooperación con los gobiernos de los Estados miembros y la Comisión Europea (CE). Además, para mejorar la coordinación vertical intergubernamental, en base del principio de asociación, las entidades subestatales participan en la gestión de

los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) y el seguimiento. Cuando los Estados miembros no disponían de instituciones subestatales capaces de gestionar la política regional, por parte de la CE se esperaba que las crearan (Piattoni, 2009).

Como primera dinámica del sistema con incidencia en la distribución de autoridad del MLG, se puede constatar el incremento de los instrumentos de la condicionalidad en las políticas redistributivas (Rubio, 2020). La condicionalidad en el presupuesto de la UE no es un instrumento muy novedoso, ni en las negociaciones de adhesión, ni en las relaciones de la UE con estados terceros, ni tampoco en las políticas redistributivas de la UE, como la PAC o la política de cohesión, al contrario, en el presupuesto siempre han existido elementos de condicionalidad. La condicionalidad fue implementada en el presupuesto de la UE principalmente sin una participación de los entes subestatales, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las políticas redistributivas y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas acordados entre los gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, desde el MFP 2007-2013, se fueron ampliando los enfoques de las condicionalidades, su alcance, los objetivos, el impacto en los beneficiarios, así como el volumen de las posibles sanciones. Desde 2007, las condiciones *ex post* no sólo se limitaron a ámbitos de gasto específicos, sino también a objetivos políticos y a cambios institucionales. En este sentido, la Agenda de Lisboa añadió una nueva dimensión al MFP para el periodo 2007-2013 y los programas de gasto dentro de la política de cohesión ya no estaban condicionados únicamente al objetivo de lograr la cohesión económica y social dentro de entidades geográficamente definidas, sino también a la entrega de bienes públicos y objetivos de la UE que eran comunes a todas las regiones de la UE (Méndez, 2011).

En 1994 se incorporó la primera condicionalidad *ex ante*: la condicionalidad macroeconómica para el Fondo de Cohesión que se amplió en 2014 a todos los FEIE (Sacher, 2019). Con ello se rompió la interconexión directa entre los entes responsables de cumplir con la condicionalidad, los Estados miembros, y los actores más afectados por las sanciones, los entes subestatales (Sacher, 2019; Verhelst, 2014). Esta ruptura fue muy visible en el debate sobre el procedimiento de déficit excesivo aplicado a España, donde se discutía la posibilidad de la suspensión de fondos para las CC.AA por la política macroeconómica del gobierno de España. A lo largo de los primeros años del MFP 2014-2020, se establecieron casi 50 criterios de condicionalidad *ex ante* en el marco de los FEIE, no solo relacionados con el marco institucional para la ejecución de los programas de gasto, sino también con propuestas específicas sobre cómo llevar a cabo reformas y cambios estructurales (Kölling, 2022). Al evaluar los datos intermedios del MFP 2014-2020, la CE concluyó que la condicionalidad *ex ante* dio lugar a un despliegue eficaz y estructurado de los FEIE y fue un incentivo para que los Estados miembros aplicaran reformas políticas (Comisión Europea, 2017). No obstante, también hubo importantes dificultades. Las críticas a la condicionalidad *ex ante* se dirigían a la complejidad del proceso y a la carga administrativa que socavaban los esfuerzos de transparencia y simplificación. Según el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), el número y el enfoque de las diferentes condiciones diluyeron el vínculo entre las políticas redistributivas y las recomendaciones/objetivos políticos generales (TCE, 2017). Sobre todo, los Estados miembros con mejores capacidades administrativas propias y/o con una estructura federal o descentralizada, consideraban que gran parte del proceso limitaba el marco de decisiones de los entes subestatales y era demasiado complejo con poco o ningún valor añadido (Núñez Ferrer et al. 2018, p. 73).

Otra dinámica con incidencia en la distribución de autoridad en el MLG se refiere a la limitación de los recursos de la política de cohesión y también su reducción en relación al total del gasto de la UE. Especialmente desde el MFP 2007-2013 se puede observar que el presupuesto de la UE se está convirtiendo cada vez más en un instrumento orientado a problemas y objetivos comunes, lo que se materializa en una evolución de la concentración en objetivos tradicionales basados, por ejemplo, en el artículo 174 del TFUE (política de cohesión) hacia objetivos políticos (p. e. los objetivos de la Estrategia 2020) (Bachtler y Méndez, 2020). En el gráfico 1 se puede ver la evolución de las diferentes rúbricas del presupuesto, donde destaca la reducción del porcentaje de la PAC en relación al total del presupuesto desde 1988, y desde 2007 la reducción del porcentaje de la política de cohesión en el total del gasto. Especialmente desde el MFP 2007-2013 han ido creciendo las inversiones relacionadas con las nuevas prioridades y objetivos.

En la vertiente del gasto o las políticas de la Unión que podrían alcanzarse con el presupuesto, se puede observar una reducción del total de los recursos que ya comenzó con el MFP 2007-2013. Además, el MFP 2014-2020 es el primer MFP que cuenta con una reducción del presupuesto de la UE en comparación con el MFP anterior. En la negociación del MFP 2021-2027, que comenzó con la presentación de las propuestas de la CE en mayo de 2018, se preveía una reducción adicional por la salida del RU de la UE (Comisión Europea, 2018).

Finalmente, otra dinámica con incidencia en la distribución de autoridad en el MLG se refiere a la estructura de gobierno de nuevos instrumentos dentro de los MFP, como el Fondo de Cohesión en 1993, el Fondo Tecnológico en 2007 y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en 2013. Todos estos instrumentos no incorporaban la estructura del MLG, sino que los recursos se destinaron directamente a los gobiernos de los Estados miembros beneficiarios de estos fondos, lo que limitó el acceso de las entidades subestatales al diseño y gestión de estos instrumentos.

4. LAS DINÁMICAS INTRODUCIDAS POR EL NGEU Y EL MFP 2021-2027

En el análisis de los cambios introducidos por NGEU y el MFP 2021-2027 en el ámbito de la autoridad del sistema multinivel de la UE, destacan tanto cambios relacionados con los objetivos de la política de cohesión y como los relacionados con los instrumentos, p. e. la reducción de los recursos disponibles para la política de cohesión, y el aumento de los instrumentos de condicionalidad, y la exclusión de las entidades subnacionales en la preparación de los planes nacionales de resiliencia.

Los poderes legislativos de la UE han incorporado en el MFP 2021-2027 nuevos objetivos transversales en las diferentes rúbricas del presupuesto, p. e. el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019) y la estrategia digital³. Según la CE, la política de cohesión debe seguir contribuyendo a reducir las disparidades entre las entidades subestatales de la UE, y promover el desarrollo territorial sostenible. Pero también que se inviertan los recursos de esta política para la transición ecológica; p. e. la ayuda total de FEDER debe contribuir a la consecución de los objetivos climáticos, al menos en un 30%, y digital, en los jóvenes, en la salud y en la protección de los valores de la UE, además de mejorar la resiliencia de la UE ante los retos presentes y futuros (Comisión Europea, 2021b)⁴.

Aunque en el reglamento del NGEU no se menciona el objetivo de cohesión económica y financiera (Reglamento 2020/2094), el reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) (Reglamento 2021/241) incluye entre sus diversos ámbitos de aplicación la cohesión social y territorial. Con ello se fundamenta de la interrelación presupuestaria y la temática entre ambos reglamentos que se puede ver también en la distribución de los recursos (tabla 1).

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA RÚBRICA 2 COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES DEL MFP 2021-2027 Y NGEU (A PRECIOS CORRIENTES)

| | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Desarrollo regional y Cohesión</i> | 274.270 millones euros de MFP 2021-2027 + 50.620 millones euros de NGEU |
| <i>Recuperación y resiliencia</i> | 21.400 millones euros de MFP 2021-2027+ 725.880 millones euros de NGEU |
| <i>Cohesión social</i> | 130.730 millones euros de MFP 2021-2027 |

Fuente: Elaboración propia.

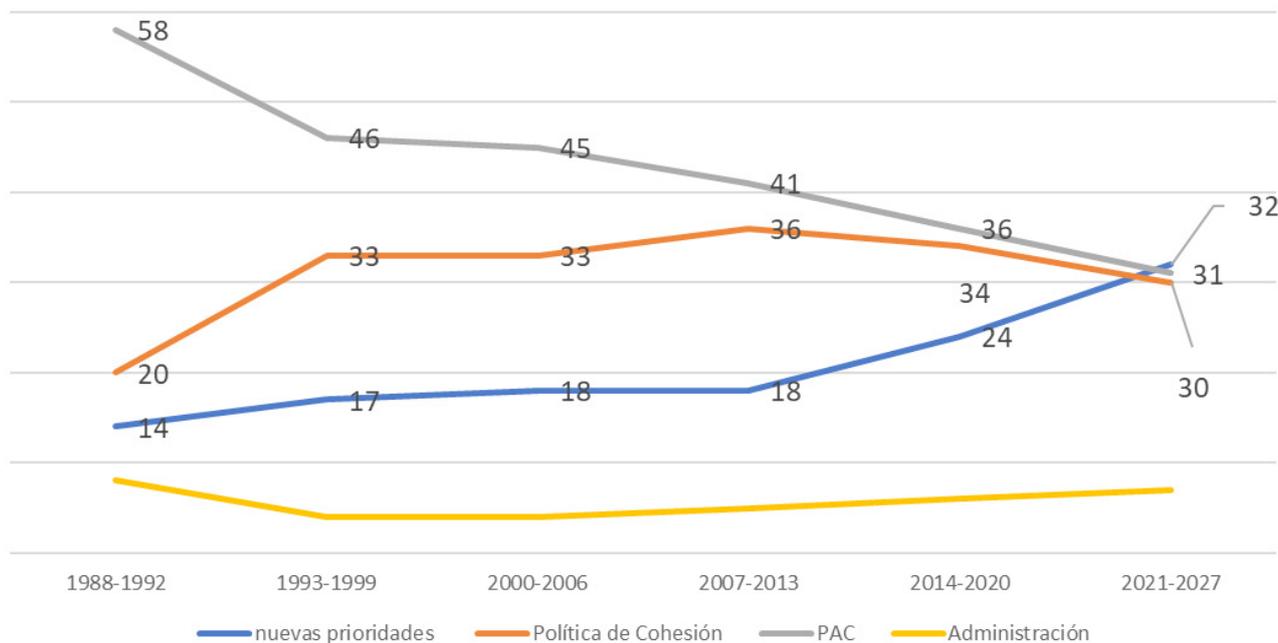
La limitación de los recursos prevista para la política de cohesión, en el MFP 2021-2027, incluye recortes en la política de la cohesión (-5%) y la PAC (-7%) en comparación con el periodo financiero anterior, al mismo tiempo que se incrementan las inversiones relacionadas con las nuevas prioridades y objetivos dentro de la rúbrica del gasto de cohesión, p. e. Kölling (2019). Considerando el presupuesto común de ambos reglamentos, el porcentaje de la política de cohesión en el gasto total «tradicional» es mucho más reducido. En concreto, en relación al total del presupuesto de 1.824.300 millones de euros para el periodo 2021-2027, la política de cohesión económica, social y territorial representa 405.000 millones de euros (Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131).

³ Comisión Europea (2020, 19 de febrero). Shaping Europe's digital future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en>.

⁴ En este contexto la política de cohesión 2021-2027 incluye cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE +, el Fondo de Cohesión y el FEMP: una Europa más inteligente: transformación económica innovadora e inteligente; una Europa más verde y baja en carbono; una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en el ámbito de las TIC; una Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales; una Europa más próxima a sus ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras mediante iniciativas locales.

En el gráfico 1 se puede observar que los recursos destinados a la política de cohesión se reducirán hasta 2027 en relación al total del gasto del presupuesto de la UE, mientras que las nuevas prioridades políticas ya representan más de la tercera parte del presupuesto.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS RÚBRICAS DEL GASTO DEL MFP DESDE 1988-2027 (EN PORCENTAJE, REDONDEADO)



Fuente: Comisión Europea, 2020.

En cuanto a los instrumentos, el incremento de los instrumentos de condicionalidad *ex ante* representa un cambio de autoridad desde los Estados miembros hacia la Comisión y el Consejo. Los afinados mecanismos de condicionalidad *ex post* en el NGEU y MFP 2021-2027 ofrecen a la CE una amplia batería de instrumentos para vincular las políticas redistributivas con los objetivos tradicionales y con nuevos objetivos.

El reglamento 2021/1060 sobre disposiciones comunes de los fondos estructurales, establece varios mecanismos de constitucionalidad p. e. la condicionalidad medioambiental y climática; la condicionalidad basada en el respeto de principios horizontales, como la protección de los derechos fundamentales; y la condicionalidad ligada a objetivos específicos, como la capacidad para la aplicación eficaz de las normas sobre ayudas estatales. Estos mecanismos de condicionalidad son variados, pero responden a una lógica común: «se supedita la elegibilidad para un pago con cargo al presupuesto de la Unión al respeto de determinadas exigencias horizontales, distintas y suplementarias respecto a las directamente previstas por el fondo europeo sobre el que se imputa el pago»⁵.

La condicionalidad *ex ante* macroeconómica se aplica también durante el MFP 2021-2027 (Reglamento 2021/1060), al igual que al MRR. No obstante, considerando que la UE ha flexibilizado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), invocando la cláusula de salvaguardia, se permite que los Estados se aparten de los requisitos presupuestarios y les autoriza un endeudamiento más elevado para generar recursos con los que financiar sus acciones (Olesti Rayo, 2021).

El 1 de enero 2022 entró en vigor el nuevo reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (Reglamento 2020/2092). Este mecanismo de condicionalidad *ex ante* es un instrumento que amplía la discrecionalidad de las instituciones de la UE para limitar los fondos a Estados miembros cuyo gobierno infrinja los intereses financieros de la UE y los principios del Estado de Derecho. Al igual que sucede con la condicionalidad macroeconómica, se desvincula a los bene-

⁵ Tribunal de Justicia (2021). Conclusiones del Abogado General, Asunto C-156/21, 02-12-2021.

ficiarios de las políticas redistributivas, p. e. las entidades subestatales, con los sujetos, los gobiernos de los Estados miembros, que deben cumplir las condiciones establecidas. Aunque se prevén ciertas dificultades en su aplicación, el TJ ha confirmado la conformidad de este instrumento con el derecho de la UE⁶.

Finalmente, como nuevo instrumento se debe mencionar el vínculo entre el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia desde 2021. Los programas nacionales de reforma y planes de recuperación y resiliencia fueron presentados en un único documento integrado. Solamente tras la implementación de las reformas correspondientes se liberaban los pagos del MRR que finalmente también serán objeto de revisiones periódicas. En este sentido, el cumplimiento de las recomendaciones específicas y el desembolso de los recursos del MFF representan también un nuevo nivel de gobernanza centrado en la CE y el Consejo.

El acuerdo entre la Comisión y cada Estado miembro beneficiario que sella la ayuda financiera de la UE se basa en la obligación de los Estados miembros a cumplir con todos los objetivos y medidas establecidas en los planes nacionales. Los planes son un mecanismo legislativo de la UE (establecido por el reglamento del MRR, que goza de efecto directo), que los hace obligatorios si un Estado miembro quiere acceder a la financiación de NGEU. Pero el reglamento del MRR determina que los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben incluir, entre otras, solo un resumen de un proceso de consulta, llevado a cabo de conformidad con el marco jurídico nacional, de las autoridades locales y subestatales⁷. Para la supervisión, la CE requiere un coordinador único nacional que tenga la responsabilidad general de los planes de recuperación y resiliencia y que actúe como punto de contacto único (Comisión Europea, 2021a). En este contexto, no se implementa el MLG ni en la elaboración ni en la gestión del MRR, y el reglamento del MRR sigue la lógica intergubernamental del Fondo de Cohesión o de la Iniciativa de Empleo Juvenil. Las obligaciones de los Estados miembros establecidas en los planes dependen de cada contexto nacional. Sin embargo, la mera participación de las entidades subnacionales en un proceso de consulta de estos planes no solo limita su margen de maniobra de forma considerable, sino que las reformas y medidas previstas en los planes nacionales pueden afectar a sus competencias legislativas o administrativas (Civitarese Matteucci, 2021).

En relación a la gestión de las políticas redistributivas, el reglamento 2021/1060 sobre disposiciones comunes de la política de cohesión reafirma la implicación de las entidades subestatales en la preparación, ejecución y evaluación de los programas operativos de conformidad con el principio de gobernanza en varios niveles. La elaboración de los trabajos de programación y ejecución de los Programas Operativos responden también en el MFP 2021-2027, a un proceso concertado entre los representantes de las administraciones europea, nacional y subestatal⁸.

5. DISCUSIÓN

Tanto la crisis económica y financiera como la pandemia, han conllevado alteraciones en la distribución de autoridad y competencias en el sistema multinivel de la UE. Mientras que los cambios a raíz de la crisis económica y financiera se han institucionalizado llevando a un mayor control de las políticas de gasto, los cambios impulsados por la pandemia se centran en un mayor control de políticas públicas combinado con políticas de gasto expansivas. Además de los efectos redistributivos en un marco temporal definido, en este texto se ha argumentado que el NGEU y el MFP 2021-2027 modifican la autoridad en el sistema de la gobernanza multinivel de la UE. El cambio refleja una tendencia que se podía detectar desde hace tiempo, sin embargo, las medidas han fortalecido y reforzado estas tendencias representando transformaciones en la jerarquía de objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias.

Tras el análisis, podemos afirmar que el NGEU y el MFP 2021-2027 han tenido un impacto en los objetivos e instrumentos de la política de cohesión, además de crear nuevos objetivos e instrumentos. Se puede

⁶ Tribunal de Justicia (2022). Sentencias en los asuntos C-156/21 Hungría/Parlamento y Consejo, C-157/21 Polonia/Parlamento y Consejo.

⁷ El CdR subrayaba en sus enmiendas al reglamento la necesidad de fortalecer el rol de las regiones y entes locales en el plan de recuperación: «En consonancia con los principios de asociación y subsidiariedad, el plan de recuperación debe elaborarse en cooperación estrecha y estructurada con los entes locales y regionales, en la medida en que las reformas y las inversiones que recibirán el apoyo afecten a sus competencias definidas en la legislación nacional» (DOUE, 2020).

⁸ Reglamento (UE) 2021/1960 de Disposiciones Comunes y en el Reglamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

constatar un cambiado de la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel limitando el acceso del nivel subestatal al diseño y la implementación de las políticas redistributivas. Además, la política de cohesión –reflejo de la gobernanza multinivel– ha perdido peso en relación al resto de las políticas presupuestarias. Por otro lado, las políticas presupuestarias orientadas hacia desafíos comunes en todos los Estados miembros, se han visto intensificadas.

En cuanto a los instrumentos, el incremento de la condicionalidad fortalece las instituciones de la UE, restringiendo al mismo tiempo el marco de actuación de los entes subestatales.

Considerando lo anterior, se puede confirmar que el NGEU y el MFP 2021-2027 representan cambios de tercer orden, ya que implican cambios en la jerarquía de objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias. Los cambios en los objetivos y los instrumentos empleados se reflejan principalmente en el NGEU, pero están también estrechamente incluidos en el MFP 2021-2027. La transformación de los objetivos en la política de cohesión, que podría ser caracterizada como un cambio de tercer orden, no solo se debe a la pandemia, sino que implica, siguiendo a Hall, la acumulación de anomalías, y los problemas políticos que la precipitaron.

En este sentido, la tendencia de una evolución de los objetivos e instrumentos de la política son especialmente visibles desde el MFP 2007-2013. Por un lado, se puede resaltar el incremento de los nuevos objetivos en proporción a los objetivos tradicionales y la reducción del peso de la política dentro de las políticas redistributivas. Por otro lado, se incrementó la discrecionalidad de la CE y del Consejo limitando la participación de los entes subestatales.

A pesar de los resultados positivos de la política de cohesión, las evaluaciones de la política regional han revelado que sus reformas no cumplieron siempre todos sus objetivos. La arquitectura de la política de cohesión ha sido revisada continuamente durante las últimas décadas, sin embargo muchas reformas se convirtieron en «recetas homogéneas» que los destinatarios de las reformas minimizaban (Barca, 2009, p. XVI). La coordinación simultánea de tres niveles de gobierno, en diferentes ámbitos políticos ha resultado a menudo difícil. Aunque la UE coordina los fondos estructurales y aplica así un enfoque integrado de la elaboración de políticas, no se ha eliminado la fragmentación sectorial de las políticas debido a los ordenamientos y conflictos internos de los Estados miembros. La implicación del nivel subestatal ha llevado en algunos Estados miembros a ralentizar el proceso de implementación. Algunos estudios indican que un enfoque jerárquico centrado en los gobiernos nacionales podría resolver los problemas de implementación (Crescenzi et al., 2021; Delgado, 2021; Moreno, 2020) considerando que una prioridad del NGEU es la rápida implementación de los programas conforme a la agenda establecida (Crescenzi et al., 2021). Siguiendo Laffan, podemos observar que, aunque haya un alto nivel de dependencia de la trayectoria en las instituciones y políticas presupuestarias, estas pueden cambiar si un momento crítico se transforma en una *critical juncture*. En este sentido, la política de cohesión lleva en un momento crítico desde hace tiempo y dependerá si la *critical junctures* causada por la pandemia se convierte en *turning point* que altera la trayectoria de la política presupuestaria.

El NGEU y el MFP 2021-2027 tiene efectos para la recuperación económica y social de la UE tras la pandemia, puede que no sea un «momento Hamilton»⁹ pero ambos reglamentos afectan a la distribución de la autoridad en el sistema de gobernanza multinivel de la UE a largo plazo con consecuencias para la transparencia de todas las decisiones o el principio de subsidiaridad. Conforme al Comité de las Regiones (CdR) el MLG induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados (CdR, 2009). Además, muchas de las competencias en materia de ámbito sanitario, educativo, y las medidas sociales y resiliencia corresponden al nivel regional. Por ello parece natural la necesidad de respetar los principios de asociación, descentralización y gobernanza multinivel también en el NGEU y el MFP 2021-2027.

El MLG popularizó el término de «La Europa de las Regiones». Todo lo expuesto lleva a pensar que quizá ha llegado la hora de pasar de hablar de «La Europa de las Regiones» como a principios de los años noventa, o de «La Europa con las Regiones» (Bauer y Studinger, 2011) a partir de 2000, o de «La Europa con algunas Regiones» (Marks et al., 1996) hasta 2010 a hablar de una «Europa sin las Regiones».

⁹ El entonces ministro alemán de Finanzas y posible canciller de la República Federal, Olaf Scholz, lo calificó como el momento Hamilton. La referencia al secretario del Tesoro norteamericano Alexander Hamilton se debe a que en 1790 consiguió que el gobierno federal asumiera la deuda en la que los estados habían incurrido durante la Guerra de Independencia. Este acto sentó las bases para la creación de un gobierno federal fuerte y contribuyó a la creación de una identidad colectiva en EE.UU.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abels, G. y Battke, J. (2019). Regional governance in the EU or: what happened to the «Europe of the regions»? Introduction. En G. Abels y J. Battke (eds.), *Regional Governance in the EU* (pp. 1-14). Edward Elgar Publishing.
- Allain-Dupré, D. (2020). The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 800-808. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>
- Bache, I. (2007). *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain* [Governance in Europe Series]. Rowman & Littlefield Publishers.
- Bachtler, J. y Méndez, C. (2020). Cohesion and the EU's budget: Is conditionality undermining solidarity? En R. Coman, A. Crespy y V. A. Schmidt (eds.) *Governance and politics in the post-crisis European Union* (pp. 121-139). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108612609.009>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. [Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy]. European Commission. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en
- Bauer, M. W. y Studinger, P. (2011, 23-25 de abril). European Regions' relationship with the EU seen from below- Revisiting the subnational mobilization thesis [Conference Proceedings]. *Bienal Conference of European Union Studies Association (EUSA)*. <https://aei.pitt.edu/52095/>
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10(3), 21-44. <https://doi.org/10.1080/13597560008421130>
- Charbit, C. (2020). From «de jure» to «de facto» decentralised public policies: The multi-level governance approach. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 809-819. <https://doi.org/10.1177/1369148120937624>
- Cipriani, G. (2014). *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?* Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/financing-eu-budget-moving-forward-or-backwards/>
- Civitarese Matteucci, S. (2021). Un giro más hacia la centralización y la uniformidad. Gobernanza y reformas del sector público en el Plan de recuperación y resiliencia italiano. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 21-38. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3723>
- Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos (2017). *Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios»: resumen y recomendaciones*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/38155>
- Comisión Europea (2018). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros*, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52018PC0324>
- Comisión Europea (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*, COM/2019/640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Comisión Europea (2021a). *Staff Working Document of 22 January 2021* (No. 4).
- Comisión Europea (2021b). *Staff Working Document, Accompanying the document: the performance framework for the EU budget under the 2021-2027 MFF*, SWD(2021) 133 final.
- Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. (2009). *Diario Oficial*, C 211, 1-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0089>
- Crescenzi, R., Giua, M. y Sonzogno, G. V. (2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU. *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 278-297. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131 de la Comisión, de 5 de julio de 2021, por la que se establece el desglose de las asignaciones con arreglo a los objetivos y los fondos de la política de cohesión, *Diario Oficial de la Unión Europea* DO L 244, 9 de julio de 2021, pp. 21-50. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1131/oj
- Delgado Rivero, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. Investigaciones Regionales. *Journal of Regional Research*, 50, 5-12. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.009>
- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Plan de Recuperación para Europa en respuesta a la pandemia de COVID-19: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e Instrumento de Apoyo Técnico, *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO C 440, de 18 de diciembre de 2020, pp. 160-182. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020AR3381>
- Tribunal de Cuentas Europeo (2017, 23 de noviembre). *Informe Especial n.º 15/2017: Las condiciones ex ante y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces*. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=43174>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Heinemann, F. y Weiss, S. (2018). *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?* [EconPol Working Paper, 17]. https://EconPapers.repec.org/RePEc:ces:econwp:_17
- Hooghe, L. y Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820-826. <https://doi.org/10.1177/1369148120935303>

- Jeffery, C. y Peterson, J. (2020). «Breakthrough» political science: Multi-level governance – Reconceptualising Europe's modernised polity. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 753-766. <https://doi.org/10.1177/1369148120959588>
- Kölling, M. (2019). The EU budget between bargaining tool and policy instrument. En U. Villani-Lubelli y L. Zamparini (eds.) *Features and challenges of the EU Budget: a multidisciplinary analysis* (pp. 30-43). Edward Elgar Publishing.
- Kölling, M. (2022). The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget. *Journal of Contemporary European Studies*. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- Koch, S. (2015). A typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union. *World Development*, 75, 97-108. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.01.006>
- Laffan, B. (2000). The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority. *Journal of European Public Policy*, 7(5), 725-743. <https://doi.org/10.1080/13501760010014920>
- Laffan, B. y Lindner, J. (2015). Who gets what and when. En H. Wallace, M. A. Pollack, C. Roederer-Rynning y A. R. Young (eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 220-243). Oxford University Press.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. En A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community* (vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond, pp. 391-411). Lynne Rienner and Longman. <https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>
- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>
- Méndez, C. (2011). The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance? *European Planning Studies*, 19(3), 519-537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Morata Tierra, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch.
- Moreno, R. (2020). EU cohesion policy performance: regional effectiveness of the management of the variation in the structural funds. Investigaciones Regionales. *Journal of Regional Research*, 46, 27-50. <https://investigacionesregionales.org/es/article/la-politica-de-cohesion-de-la-ue-variabilidad-regional-eb-ka-efectividad-en-la-gestion-de-los-fondos-estructurales/>
- Núñez Ferrer, J. y Katarivas, M. (2014). *What are the effects of the EU Budget: Driving force or drop in the ocean?* [Special Report, 86]. Centre for European Policy Studies – CEPS. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-are-effects-eu-budget-driving-force-or-drop-ocean/>
- Núñez Ferrer, J., Alcidi, C., Musmec, R. (2018). *Ex ante conditionality in ESI funds state of play and their potential impact on the financial implementation of the funds*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/456225>
- Olesti Rayo, A. (2021). El programa NextGenerationEU y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 4-20. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3710>
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 75-89). Oxford Scholarship Online.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Reglamento (UE, EURATOM) núm. 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 1-10. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>
- Reglamento (UE, EURATOM) núm. 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 11-22. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>
- Reglamento (UE) núm. 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 23-27. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>
- Reglamento (UE) núm. 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 57, 18 de febrero de 2021, pp. 17-75. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>
- Reglamento (UE) núm. 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, *Diario Oficial de la Unión Europea* OJ L 231, 30 de junio de 2021, pp. 159-706. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>
- Rubio, E. (2017). *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its flexibility: in-depth analysis*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. <https://doi.org/10.2861/28640>

- Rubio, E. (2020, octubre). *Rule of law conditionality: what could an acceptable compromise look like?* [Policy Brief]. Jacques Delors Institute. <https://institutdelors.eu/en/publications/rule-of-law-conditionality-2/>
- Sacher, M. (2019). Macroeconomic Conditionalities: Using the Controversial Link between EU Cohesion Policy and Economic Governance. *Journal of Contemporary European Research*, 15(2), 179-193. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.1005>
- Verhelst, S. (2014). *Macro-economic conditionalities in cohesion policy*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/11134>
- Villani-Lubelli, U. y Zamparini, L. (2019). *Features and challenges of the EU Budget: a multidisciplinary analysis*. Edward Elgar.