



# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

## AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Gestión de la deuda del Instrumento de  
Recuperación de la Unión Europea  
(NextGenerationEU) en la Comisión

Un comienzo prometedor, pero es necesario avanzar en la  
integración de las buenas prácticas

# Contenido

1. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS.....	2
II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE.....	3
1. Recomendación n.º 1: crear una <i>middle-office</i> separada .....	3
2. Recomendación n.º 2: reforzar el papel del gestor de riesgos.....	4
3. Recomendación n.º 3: aplicar una estrategia de personal para los agentes encargados de la gestión de la deuda .....	4
4. Recomendación n.º 4: formular objetivos claros para la gestión de la deuda e informar sobre su aplicación .....	4
5. Recomendación n.º 5: documentar las decisiones de fijación de precios de manera sistemática.....	5

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del Reglamento Financiero, y se publicará junto con el informe especial.

# 1. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

**El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU) constituye un programa de financiación pionero**, capaz de movilizar hasta el 5 % del PIB de la UE a través de empréstitos para financiar una respuesta de la Unión colectiva y eficaz a la pandemia de COVID-19. NextGenerationEU es un instrumento temporal gracias al cual la Comisión puede recaudar **hasta 800 000 millones EUR entre mediados de 2021 y 2026** a través de la emisión de obligaciones. Los ingresos procedentes de esta emisión de obligaciones no solo permitirán que la UE supere los desafíos inmediatos que plantea la recuperación, sino que también acelerarán la transición ecológica y la digitalización de la economía de la UE. Se recaudarán hasta 250 000 millones EUR a través de los bonos verdes emitidos en el marco de NextGenerationEU. En ese marco, la emisión de obligaciones representará un importe anual medio de alrededor de 150 000 millones EUR entre mediados de 2021 y 2026, **lo que convierte a la UE en uno de los mayores emisores de deuda denominada en euros de los próximos años** y en el principal emisor de bonos verdes del mundo.

En todos los programas anteriores a NextGenerationEU<sup>1</sup>, la Comisión emitió obligaciones y transfirió los ingresos directamente a los países beneficiarios en las mismas condiciones (el tipo de interés y el vencimiento) que había recibido, aplicando un enfoque **«cruzado»** (*back-to-back*). Por tanto, el calendario, el volumen y el vencimiento de las emisiones se determinaron enteramente en función de las necesidades del beneficiario. Este método era suficiente para responder a las necesidades de financiación menores, pero alcanzó su límite con el programa SURE (un programa de hasta 100 000 millones EUR), que significó el estreno de la UE como emisor regular y a gran escala y proporcionó un valioso terreno de formación para diseñar el programa de financiación NextGenerationEU, mucho más amplio.

**NextGenerationEU exigió un enfoque de financiación que permitiese un aumento significativo de la emisión** en un período de tiempo muy corto. También exigió un sistema que fuera capaz de hacer frente a múltiples desembolsos de préstamos y subvenciones a los Estados miembros con una gran rapidez y una elevada frecuencia, y siguiendo un calendario incierto, dado que estos dependían de la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia correspondientes. La Comisión necesitó **un método completamente nuevo para financiar con éxito NextGenerationEU, mediante una estrategia de financiación diversificada** como la aplicada por los principales emisores soberanos de la zona del euro.

Con las operaciones de empréstito en el marco de NextGenerationEU, la Comisión ha demostrado su capacidad para ejecutar sin contratiempos un programa de financiación a gran escala incluso en mercados difíciles y, al mismo tiempo, garantizar una transparencia y una rendición de cuentas totales. **La estrategia de financiación diversificada**, consistente en las técnicas (sindicaciones y subastas) e instrumentos de financiación (bonos y letras) utilizados por los emisores soberanos, **ha sido fundamental para hacer frente a la volatilidad de los mercados**.

En diciembre de 2022, **el Parlamento y el Consejo modificaron el Reglamento Financiero para establecer la estrategia de financiación diversificada como base para todas las futuras operaciones de empréstito y préstamo de la UE**, lo que permitió aplicar un enfoque unificado

---

<sup>1</sup> Como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), la ayuda macrofinanciera (AMF), el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos y el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

en materia de financiación, empezando por los préstamos AMF+ a Ucrania (hasta 18 000 millones EUR).

El Reglamento Financiero revisado<sup>2</sup> y la correspondiente Decisión de Ejecución de la Comisión sobre la gobernanza<sup>3</sup> **permitirán a partir de ahora a la Comisión elaborar una estrategia global de gestión de la deuda para sus operaciones**, en consonancia con las recomendaciones del TCE. Antes, la Comisión no podía aplicar una estrategia única y global de gestión de la deuda, ya que estaba obligada a gestionar la estrategia de financiación diversificada de NextGenerationEU junto con una serie de programas financiados con un método diferente y utilizando técnicas diferentes. Sobre la base de la estrategia de financiación establecida para NextGenerationEU, la Comisión cubrirá en lo sucesivo todas las operaciones de empréstito y préstamo para las políticas de la UE en el marco del **enfoque unificado de financiación** en sus planes de financiación y los informes correspondientes, mientras que el gestor de riesgos también supervisará otros empréstitos (distintos de los de NextGenerationEU). A la hora de establecer su estrategia de gestión de la deuda y sus sistemas de notificación en el marco del enfoque de financiación unificado, **la Comisión prestará la máxima atención a las recomendaciones del TCE.**

## II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

### 1. Recomendación n.º 1: crear una *middle-office* separada

Teniendo en cuenta la dimensión, la complejidad y la mayor importancia de las actividades de gestión de la deuda, la Comisión debe crear una *middle-office* separada con el fin de mejorar sus capacidades analíticas, de evaluación de riesgos y de presentación de informes. Esta *middle-office* se encargará, por ejemplo, del seguimiento de los compromisos en materia de gestión de la deuda y de la presentación de informes al respecto, así como de evaluar el rendimiento de los gestores de deuda del *front-office* en relación con los objetivos estratégicos.

#### **Fecha de aplicación prevista: mediados de 2024**

La Comisión acepta la recomendación n.º 1 de crear una *middle-office* separada. La Comisión estableció la estructura actual, en la que la *front-office*, la planificación estratégica y el seguimiento de riesgos se llevan a cabo en el mismo equipo, ya que se consideró la opción más adecuada habida cuenta de las especificidades de las actividades y de la necesidad de reforzar las capacidades rápidamente con los recursos disponibles.

Estas consideraciones exigieron crear una relación estrecha entre la planificación de la financiación y la ejecución de las transacciones en un momento en el que tanto la planificación de los gastos como los procesos de transacción estaban en fase de elaboración. En esta fase de puesta en marcha fue necesario mantener contactos estrechos y contar con una gran capacidad de reacción. Ahora que las operaciones de financiación han funcionado bien durante un tiempo, es posible integrar mejor las buenas prácticas internacionales en la estructura organizativa y crear una *middle-office* separada.

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2022/2434 [EUR-Lex - 32022R2434 - EN - EUR-Lex (europa.eu)]

<sup>3</sup> C (2022)9700 (C\_2022\_9700\_1\_EN\_ACT\_part1\_v6.pdf (europa.eu))

## **2. Recomendación n.º 2: reforzar el papel del gestor de riesgos**

Para garantizar que el gestor de riesgos cumpla su mandato de manera independiente, eficaz y eficiente, la Comisión debe:

- a) elaborar una carta en la que se explique qué tareas de gestión operativa son responsabilidad del gestor de riesgos en su calidad de director general adjunto;
- b) reforzar la capacidad del equipo del gestor de riesgos para que sea proporcional con las tareas que se le han encomendado, en particular mediante el establecimiento de miembros suplentes.

**Fecha de aplicación prevista: finales de 2023**

La Comisión acepta las recomendaciones 2 a) y 2 b). Se redactará la carta en la que se explicarán las tareas de gestión operativa del gestor de riesgos en su calidad de director general adjunto de la DG Presupuestos. Habida cuenta del alcance de las tareas del gestor de riesgos, se está reforzando el equipo que le presta apoyo con vistas a aumentar y optimizar su capacidad operativa y adaptar su organización, de modo que sea proporcional a las tareas que le son encomendadas.

## **3. Recomendación n.º 3: aplicar una estrategia de personal para los agentes encargados de la gestión de la deuda**

Dada la complejidad y la importancia de las actividades de gestión de la deuda, así como la necesidad de atraer y retener al personal adecuado, la Comisión debe aplicar una estrategia de personal adecuada para los agentes encargados de la gestión de la deuda.

**Fecha de aplicación prevista: finales de 2023**

La Comisión acepta la recomendación n.º 3. La incorporación de agentes temporales de las oficinas de gestión de la deuda de los Estados miembros, del Mecanismo Europeo de Estabilidad, del Banco Europeo de Inversiones, etc., ha ayudado a la Comisión a iniciar rápidamente las operaciones de financiación. La Comisión tiene la intención de sustituir gradualmente el personal externo y temporal por más personal permanente. Su prioridad es sustituir a los expertos nacionales en comisión de servicios por personal de la Comisión. Los dispositivos permanentes suplementarios desempeñan un papel crucial a la hora de garantizar que el programa de emisión de deuda de la UE siga funcionando bien pese a su elevada carga de trabajo. Si bien se hará todo lo posible para contratar personal permanente, si ello no fuera posible, la Comisión tendría que cubrir los puestos con agentes temporales. Recurrir a agentes temporales para perfiles altamente especializados que no están disponibles en la Comisión está en consonancia con la estrategia de recursos humanos de la Comisión. Además, el equipo del gestor de riesgos se ha reforzado con la llegada de 3 EJC más en julio de 2022, convirtiéndose ahora en un equipo de 5,5 EJC. La Comisión seguirá reflexionando sobre posibles soluciones futuras para atender a esta recomendación e integrar este aspecto en la gestión de recursos humanos de la DG Presupuestos.

## **4. Recomendación n.º 4: formular objetivos claros para la gestión de la deuda e informar sobre su aplicación**

Para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los resultados de la gestión de la deuda, la Comisión debe:

- a) adoptar una estrategia de gestión de la deuda que abarque todos los instrumentos de empréstito e incluya una declaración clara de los objetivos en la materia con los indicadores pertinentes, así como informar periódicamente sobre la consecución de dichos objetivos;
- b) publicar información periódica sobre la proporción de ingresos de los bonos verdes de NextGenerationEU realmente gastados de conformidad con la taxonomía de la UE.

**Fecha de aplicación prevista: finales de 2023**

La Comisión acepta las recomendaciones 4 a) y 4 b). Tal como se establece en la Comunicación sobre la estrategia de financiación para para el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU)<sup>4</sup>, la transparencia y la rendición de cuentas son las principales características de las operaciones de financiación de NextGenerationEU. Por ello, la Comisión hace especial hincapié en informar al Parlamento, al Consejo, a los inversores y al público en general sobre las operaciones de financiación.

## **5. Recomendación n.º 5: documentar las decisiones de fijación de precios de manera sistemática**

Para reforzar su rendición de cuentas y mejorar la pista de auditoría de sus decisiones de fijación de precios con relación a las sindicaciones de obligaciones de la UE, la Comisión debe documentar claramente, para uso interno, los análisis y los procesos de toma de decisiones que llevaron a la fijación del precio final.

**Fecha de aplicación prevista: septiembre de 2023**

La Comisión acepta la recomendación n.º 5 e introducirá un registro estructurado de todas las etapas clave de la preparación de las transacciones sindicadas.

---

<sup>4</sup> COM (2021) 250 ([com2021\\_250\\_en\\_act\\_part1\\_v3.pdf](#) (europa.eu))