

LOS FONDOS *NEXT GENERATION* COMO MECANISMO DE COERCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE SUS ESTADOS MIEMBROS

NEXT GENERATION FUNDS AS A MECHANISM OF EUROPEAN UNION COERCION OVER ITS MEMBER STATES

Recibido: 15.06.2026 / Aceptado: 24.06.2026



**DIEGO FIERRO
RODRÍGUEZ**

Letrado de la Administración de Justicia
Experto Universitario por la UNED

Resumen

Los Fondos *Next Generation* de la Unión Europea, creados para abordar la crisis económica desencadenada por la pandemia de 2020, integran regulaciones vinculantes y elementos de *soft law* para impulsar la recuperación y la integración europea, funcionando como un mecanismo de coerción sobre los Estados miembros.

Este documento examina cómo estos fondos, a través de condicionalidades estrictas e instrumentos no vinculantes como el Acuerdo Interinstitucional y la Declaración Conjunta de 2020, permiten a la Unión Europea ejercer presión para alinear las políticas nacionales con las prioridades supranacionales. Se analizan las implicaciones jurídicas, políticas y económicas de esta dinámica coercitiva, evaluando su impacto en la autonomía de los Estados miembros y las limitaciones derivadas de su naturaleza temporal.

Palabras clave

Fondos *Next Generation*, coerción, *soft law*, derecho duro, Unión Europea, condicionalidad, autonomía estatal, integración europea, gobernanza económica, crisis COVID-19, Acuerdo Interinstitucional, Declaración Conjunta.

Abstract

The Next Generation Funds of the European Union, established to address the economic crisis triggered by the 2020 pandemic, integrate binding regulations and soft law elements to drive recovery and European integration, functioning as a coercive mechanism over Member States.

This paper examines how these funds, through strict conditionality and non-binding instruments like the Interinstitutional Agreement and the 2020 Joint Declaration, enable the European Union to exert pressure to align national policies with supranational priorities. It analyzes the legal, political, and economic implications of this coercive dynamic, assessing its impact on Member States' autonomy and the constraints posed by its temporary nature.

Keywords

Next Generation Funds, coercion, soft law, hard law, European Union, conditionality, state autonomy, European integration, economic governance, COVID-19 crisis, Interinstitutional Agreement, Joint Declaration.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. - II. ESTRUCTURA JURÍDICA. - III. ELEMENTOS DE *SOFT LAW*. - IV. IMPLICACIONES DEL ENFOQUE COERCITIVO. - V. LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS. - VI. CONCLUSIONES.

I. Introducción

La pandemia de COVID-19, que irrumpió en el año 2020, no solo desencadenó una crisis sanitaria de proporciones históricas, sino que también generó una recesión económica que puso en jaque los fundamentos de la integración europea, exponiendo las fragilidades de una Unión Europea limitada por una arquitectura institucional que restringe su capacidad para actuar como un actor fiscal unificado. En este contexto de emergencia, la Unión Europea diseñó los Fondos *Next Generation*, un paquete financiero de 750.000 millones de euros destinado a mitigar los efectos devastadores de la crisis y reorientar las economías nacionales hacia un modelo más sostenible, digital y resiliente. Entiendo que este instrumento trasciende su función económica, configurándose como un mecanismo de coerción que permite a la Unión Europea presionar a los Estados miembros para que alineen sus políticas nacionales con las prioridades supranacionales, tales como la transición ecológica, la digitalización y el fortalecimiento de la cohesión económica y social. La combinación de regulaciones vinculantes de derecho duro, que imponen condicionalidades estrictas, y elementos de *soft law*, como el Acuerdo Interinstitucional y la Declaración Conjunta de 16 de diciembre de 2020, refleja una estrategia deliberada para ejercer influencia sin requerir reformas profundas de los Tratados de la Unión Europea, un proceso que habría sido políticamente inviable en el contexto de urgencia de la pandemia.

Debe tenerse presente que lo anterior sugiere que los Fondos *Next Generation* no solo buscan reparar los daños económicos inmediatos, sino que también funcionan como una

herramienta de gobernanza que refuerza el poder supranacional de la Unión Europea, moldeando las decisiones nacionales a través de incentivos financieros y presiones políticas. La emisión de deuda común, garantizada por el presupuesto de la Unión Europea, representa un hito en la integración financiera, al introducir un sistema de responsabilidad compartida que vincula a los Estados miembros a un marco financiero colectivo. Este mecanismo coercitivo genera tensiones significativas, ya que los Estados miembros, particularmente aquellos con una fuerte tradición de defensa de la soberanía nacional, perciben las condicionalidades y los compromisos políticos como una amenaza a su autonomía. Por ejemplo, la exigencia de reformas estructurales alineadas con los objetivos de la Unión Europea, como la transición verde, puede entrar en conflicto con prioridades nacionales, especialmente en países con economías menos desarrolladas o con contextos políticos fragmentados. La coerción ejercida por los fondos se manifiesta no solo en las obligaciones legales, sino también en la presión indirecta de los instrumentos de *soft law*, que incentivan a los Estados a aceptar compromisos políticos que refuerzan la integración europea.

Asumo que esta dinámica plantea un dilema fundamental: mientras los Fondos *Next Generation* promueven la solidaridad y la integración, también generan resistencias que podrían socavar la cohesión política de la Unión Europea. La crisis de 2020 expuso las limitaciones estructurales de la Unión Europea, particularmente en su capacidad para coordinar respuestas fiscales a gran escala. La creación de los fondos responde a esta necesidad, pero su diseño híbrido refleja un compromiso pragmático para maximizar la influencia de la

Unión Europea sin alterar radicalmente su marco normativo. La coerción, aunque efectiva para coordinar respuestas rápidas en un contexto de crisis, plantea interrogantes sobre su sostenibilidad a largo plazo. Por ejemplo, países como España e Italia, que han recibido una parte significativa de los fondos, enfrentan presiones para implementar reformas en plazos ajustados, lo que puede generar tensiones internas si las prioridades nacionales no coinciden con las impuestas por la Unión Europea. Esta presión coercitiva, aunque necesaria para garantizar la coherencia de las políticas europeas, podría alimentar el escepticismo en Estados miembros que ven la integración como una amenaza a su soberanía.

La relevancia de los Fondos *Next Generation* radica en su capacidad para moldear las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros en un contexto de incertidumbre. La crisis de 2020 no solo puso a prueba la resiliencia de la Unión Europea, sino que también destacó la necesidad de mecanismos que permitan una acción coordinada sin requerir una cesión permanente de competencias. El enfoque coercitivo de los fondos, que combina derecho duro y *soft law*, refleja un equilibrio delicado entre la necesidad de acción inmediata y las limitaciones impuestas por los Tratados. Sin embargo, este enfoque también plantea desafíos para la cohesión política de la Unión Europea, especialmente en un entorno de creciente polarización. ¿Pueden los Fondos *Next Generation* consolidar un modelo de gobernanza más integrado sin erosionar la autonomía nacional? ¿O generarán resistencias que fracturen la unidad política de la Unión Europea? Estas preguntas, que guiarán el análisis posterior, subrayan la importancia de los fondos como un punto de inflexión en la evolución de la gobernanza europea.

II. Estructura jurídica

Los Fondos *Next Generation* se sustentan en un marco normativo de derecho duro que garantiza su ejecución y refuerza la capacidad coercitiva de la Unión Europea sobre los Estados miembros. El Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, adoptado el 14 de diciembre de 2020, establece el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, proporcionando la base legal para la emisión de deuda común, mientras que el Reglamento (UE) 2021/241, de 11 de febrero de 2021, crea el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que canaliza la mayor parte de los fondos: 338.000 millones de euros en subvenciones y 385.000 millones en préstamos.

Estos instrumentos se fundamentan en una interpretación amplia de los artículos 122, 175, 311, 312 y 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que abarcan desde medidas excepcionales en caso de crisis hasta la cohesión económica, social y territorial, pasando por la gestión de recursos propios y normas financieras. Esta construcción jurídica refleja un esfuerzo deliberado por justificar una intervención de tal magnitud dentro de los límites

competenciales de los Tratados, evitando una expansión indebida de las competencias de la Unión Europea. La condicionalidad estricta impuesta por estos reglamentos, que exige a los Estados miembros implementar reformas estructurales alineadas con las prioridades de la Unión Europea, actúa como un mecanismo coercitivo que limita la autonomía nacional y refuerza la influencia supranacional.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia requiere que los Estados miembros presenten planes nacionales de recuperación detallados, que deben alinearse con las prioridades estratégicas de la Unión Europea, como la transición ecológica, la digitalización y la resiliencia económica. La Comisión Europea evalúa estos planes, verificando el cumplimiento de hitos y objetivos específicos, mientras que el Consejo aprueba los desembolsos, lo que introduce un nivel de supervisión supranacional sin precedentes. Además, el Reglamento (UE) 2020/2092 sobre la protección del presupuesto de la Unión Europea en caso de deficiencias generalizadas en el Estado de Derecho refuerza esta coerción al vincular el acceso a los fondos al respeto de los valores fundamentales de la Unión Europea, consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Considero que este sistema, aunque asegura coherencia y responsabilidad, genera tensiones significativas con Estados miembros que perciben estas exigencias como una injerencia en su soberanía. Por ejemplo, países como Hungría y Polonia han cuestionado la legitimidad jurídica y política de la condicionalidad del Estado de Derecho, argumentando que constituye una imposición arbitraria de valores europeos sobre sus sistemas políticos nacionales. Estas controversias han llevado a procedimientos legales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha confirmado la validez del reglamento, pero también han alimentado un clima de desconfianza que pone de manifiesto los desafíos de implementar un mecanismo coercitivo en un sistema político fragmentado.

La emisión de deuda común, garantizada por el presupuesto de la Unión Europea, amplifica la capacidad coercitiva de los Fondos *Next Generation* al crear una interdependencia financiera que vincula a los Estados miembros a un marco económico colectivo. Este mecanismo, que representa un avance significativo en la integración financiera, establece un sistema de responsabilidad compartida que presiona a los Estados para cumplir con los compromisos adquiridos. La supervisión del Tribunal de Cuentas Europeo y la condicionalidad asociada al cumplimiento de los objetivos establecidos refuerzan esta coerción, al garantizar que los fondos se utilicen de manera coherente con las prioridades de la Unión Europea. Sin embargo, ello me obliga a deducir que el derecho duro, aunque robusto, depende de la capacidad administrativa y política de los Estados miembros para cumplir con requisitos complejos en un plazo limitado, hasta 2026.

Países como España, que ha recibido más de 70.000 millones de euros en subvenciones, enfrentan desafíos significativos para implementar reformas estructurales en sectores como la energía, la digitalización y la educación. Estos desafíos se ven agravados por la necesidad de alcanzar un consenso político interno en contextos de polarización, como se observa en España, donde las reformas laborales y educativas han generado debates intensos entre diferentes fuerzas políticas. La presión coercitiva de la Unión Europea, aunque necesaria para garantizar la coherencia de las políticas, puede generar resistencias internas que dificulten la implementación efectiva de las reformas.

La temporalidad de los fondos, limitada al período de 2021 a 2026, plantea interrogantes adicionales sobre la sostenibilidad de las reformas financiadas. Los Estados miembros deben consolidar los avances en un plazo breve, sin un mecanismo claro para financiar iniciativas similares en el futuro. Esta presión temporal refuerza la coerción, al obligar a los Estados a priorizar las reformas impuestas por la Unión Europea, pero también genera riesgos de resistencias internas, especialmente en países con economías menos desarrolladas o sistemas políticos fragmentados. Por ejemplo, en Italia, los fondos han financiado proyectos de infraestructura y digitalización, pero la falta de un marco fiscal permanente podría limitar la capacidad del país para mantener estas inversiones a largo plazo.

Todo ello me lleva a considerar que el marco jurídico de los Fondos *Next Generation*, aunque eficaz para promover reformas en el corto plazo, debe complementarse con instrumentos más flexibles para mitigar las tensiones generadas por su carácter coercitivo y garantizar la sostenibilidad de sus resultados. La experiencia de los fondos sugiere que la coerción, aunque poderosa, debe equilibrarse con un enfoque que respete las particularidades nacionales para evitar conflictos que erosionen la cohesión política de la Unión Europea.

III. Elementos de *soft law*

Aunque los Fondos *Next Generation* están fundamentados en un marco de derecho duro, incorporan instrumentos de *soft law* que complementan su función coercitiva al influir en los Estados miembros sin recurrir a la coerción jurídica directa. El *soft law*, entendido como un conjunto de instrumentos no vinculantes, como directrices, recomendaciones, acuerdos políticos o declaraciones, permite a la Unión Europea moldear el comportamiento de los actores a través de incentivos y compromisos políticos.

En el contexto de los Fondos *Next Generation*, dos instrumentos destacan como ejemplos paradigmáticos de *soft law*: el Acuerdo Interinstitucional, suscrito entre el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo con base en el artículo 295 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea, y la Declaración Conjunta de 16 de diciembre de 2020. Estos mecanismos, aunque carecen de fuerza legal, actúan como herramientas coercitivas sutiles al presionar a los Estados miembros para que acepten medidas que refuerzan la integración financiera y la gobernanza supranacional de la Unión Europea. La coerción ejercida por el *soft law* se manifiesta en su capacidad para crear expectativas y compromisos políticos que, aunque no son legalmente exigibles, generan presión para que los Estados miembros se alineen con las prioridades de la Unión Europea.

El Acuerdo Interinstitucional compromete a las instituciones de la Unión Europea a introducir nuevos recursos propios para reembolsar la deuda emitida para financiar los Fondos *Next Generation*. Entre las medidas concretas se incluyen el impuesto sobre los envases de plástico no reciclados, efectivo desde el 1 de enero de 2021, y un mecanismo de ajuste por el carbono en la frontera, previsto inicialmente para el 1 de enero de 2023. También se contempla la posibilidad de futuros recursos, como un impuesto sobre las transacciones financieras o una base imponible corporativa común. Aunque este acuerdo no es vinculante, refleja un consenso político que presiona a los Estados miembros para aceptar medidas fiscales que podrían implicar una cesión de competencias nacionales.

Lo anterior me sugiere que el Acuerdo Interinstitucional no solo facilita la gestión financiera de los fondos, sino que también establece un precedente para la cooperación en materia de recursos propios, un tema históricamente controvertido debido a las resistencias de algunos Estados miembros, como los Países Bajos y Austria, a ceder competencias fiscales. La presión ejercida por este instrumento de *soft law* se intensifica por la dependencia financiera de los fondos, que incentiva a los Estados a aceptar compromisos políticos que refuerzan la integración financiera de la Unión Europea. Sin embargo, la falta de fuerza legal de estos compromisos introduce un elemento de fragilidad, ya que su implementación depende del consenso político, que puede ser difícil de alcanzar en un contexto de polarización.

La Declaración Conjunta de 16 de diciembre de 2020 establece un procedimiento de diálogo interinstitucional para supervisar las medidas adoptadas bajo el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que sirve como base legal para la emisión de deuda común. Este instrumento otorga al Parlamento Europeo un rol consultivo en decisiones que, de otro modo, quedarían reservadas al Consejo y la Comisión, reforzando la transparencia y la legitimidad democrática del proceso. Asumo que esta declaración responde a la necesidad de mitigar las tensiones interinstitucionales en un contexto de crisis, donde la rapidez de la acción debía equilibrarse con la participación democrática.

Hay que reseñar que la coerción ejercida por este instrumento

se manifiesta en la presión indirecta sobre los Estados miembros para aceptar una mayor supervisión supranacional, lo que refuerza la influencia de la Unión Europea sobre las políticas nacionales. Un ejemplo más amplio del uso de *soft law* durante la pandemia es la Guía sobre el uso inteligente de la contratación pública, publicada por la Comisión Europea el 1 de abril de 2020 (Comunicación C/2020/2078), que permitió a los Estados miembros adaptar sus procedimientos de contratación pública para responder a la crisis sanitaria sin necesidad de reformas legislativas inmediatas. Aunque no está directamente vinculada a los Fondos *Next Generation*, esta guía ilustra cómo el *soft law* puede facilitar respuestas coordinadas basadas en la solidaridad, un principio consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, creando un entorno propicio para la aceptación de los fondos como un instrumento coercitivo.

Ello me obliga a deducir que el *soft law* actúa como un mecanismo coercitivo sutil, moldeando el comportamiento de los Estados miembros sin imponer obligaciones legales directas. Sin embargo, su eficacia depende de la voluntad política de los actores, lo que introduce un elemento de fragilidad en el sistema. Por ejemplo, la implementación de nuevos recursos propios, aunque prometida en el Acuerdo Interinstitucional, enfrenta resistencias significativas de Estados miembros escépticos sobre la integración fiscal, como los Países Bajos y Austria, que ven estas medidas como una amenaza a su soberanía fiscal. Esta fragilidad pone de manifiesto las limitaciones del *soft law* como herramienta de coerción, especialmente en un contexto de creciente polarización política. Además, la experiencia de la pandemia demuestra que el *soft law* puede ser efectivo para coordinar

respuestas rápidas en situaciones de crisis, pero su capacidad para generar resultados consistentes a largo plazo es limitada sin un marco normativo vinculante que lo respalde. ¿Pueden los compromisos políticos del *soft law* sostenerse frente a intereses nacionales divergentes? ¿O corren el riesgo de diluirse en ausencia de mecanismos de ejecución coercitiva? Estas cuestiones subrayan la necesidad de evaluar el *soft law* no solo como una herramienta de flexibilidad, sino también como un reflejo de las limitaciones estructurales de la Unión Europea en su capacidad para imponer normas comunes.

IV. Implicaciones del enfoque coercitivo

El enfoque coercitivo de los Fondos *Next Generation* redefine las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, al permitir a la Unión Europea ejercer una influencia significativa sobre las políticas nacionales a través de condicionalidades estrictas y compromisos políticos no vinculantes. El derecho duro, que sustenta el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, asegura que los Estados miembros alineen sus reformas con las prioridades estratégicas de la Unión Europea, como la transición ecológica y la digitalización. Sin embargo, esta coerción limita la autonomía de los Estados miembros, especialmente en países con contextos políticos fragmentados o economías menos desarrolladas. Por ejemplo, las tensiones con Hungría y Polonia sobre la condicionalidad del Estado de Derecho, consagrada en el Reglamento (UE) 2020/2092, ilustran cómo la coerción puede generar resistencias significativas.

Estos países han argumentado que las exigencias de la Unión Europea constituyen una imposición arbitraria de valores

Europeos, lo que pone de manifiesto los desafíos de implementar un mecanismo coercitivo en un sistema político fragmentado. Considero que, aunque el derecho duro es eficaz para garantizar la coherencia y la responsabilidad, su rigidez puede generar conflictos que erosionen la cohesión política de la Unión Europea, especialmente si los Estados miembros perciben las condicionalidades como una amenaza a su soberanía.

El *soft law*, por su parte, complementa esta coerción al fomentar la cooperación sin imponer obligaciones legales directas. El Acuerdo Interinstitucional y la Declaración Conjunta de 16 de diciembre de 2020 crean un marco de diálogo interinstitucional que presiona a los Estados miembros para aceptar compromisos políticos que refuerzan la integración financiera y la gobernanza supranacional. Por ejemplo, el compromiso de introducir nuevos recursos propios, como el impuesto sobre los plásticos no reciclados, presiona a los Estados miembros para aceptar medidas que podrían implicar una cesión de competencias fiscales.

No obstante, la naturaleza no vinculante de estos instrumentos introduce un elemento de incertidumbre, ya que su eficacia depende de la voluntad política de los actores involucrados. Entiendo que este enfoque híbrido refleja una evolución en la práctica jurídica de la Unión Europea, donde el *soft law* no solo complementa el derecho duro, sino que también desempeña una función normativa al moldear las expectativas y comportamientos de los Estados miembros. La solidaridad, como valor consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, se ve reforzada por estos compromisos políticos, que crean un marco de confianza mutua entre las instituciones y los Estados miembros. Sin embargo, la fragilidad de estos instrumentos se evidencia en las resistencias de países como los Países Bajos y Austria a medidas que impliquen una mayor integración fiscal, lo que pone de manifiesto los límites de la coerción basada en el *soft law*.

La coerción ejercida por los Fondos *Next Generation* también tiene implicaciones económicas y sociales que trascienden el ámbito jurídico y político. La dependencia financiera generada por los fondos refuerza la influencia de la Unión Europea, al obligar a los Estados miembros a aceptar condicionalidades y compromisos políticos para acceder a los recursos. Sin embargo, esta coerción puede generar desigualdades entre los Estados miembros, ya que aquellos con economías más débiles, como España e Italia, dependen más de los fondos y, por lo tanto, están más expuestos a la presión coercitiva de la Unión Europea.

En contraste, países con economías más fuertes, como Alemania o los Países Bajos, tienen una mayor capacidad para negociar o resistir estas presiones. Ello me obliga a deducir que el enfoque coercitivo, aunque efectivo para promover reformas en el corto plazo, puede exacerbar las disparidades

económicas y sociales dentro de la Unión Europea, especialmente si las reformas impuestas no se adaptan a las particularidades nacionales. La experiencia de España, donde los fondos han financiado proyectos de digitalización y transición energética, demuestra que la implementación de reformas requiere un consenso político interno que puede ser difícil de alcanzar en contextos de polarización.

Además, la coerción ejercida por los Fondos *Next Generation* plantea cuestiones sobre la legitimidad democrática de la gobernanza europea. La condicionalidad del Estado de Derecho, aunque destinada a proteger los valores fundamentales de la Unión Europea, ha sido criticada por algunos Estados miembros como una forma de coerción política que favorece a las instituciones supranacionales en detrimento de los gobiernos nacionales. Esta percepción de ilegitimidad puede alimentar el euroescepticismo, especialmente en países donde los partidos populistas han ganado terreno. La experiencia de los fondos sugiere que la Unión Europea debe equilibrar la coerción con un enfoque que respete las particularidades nacionales para evitar conflictos que erosionen su cohesión política. La capacidad de la Unión Europea para consolidar los avances logrados dependerá de su habilidad para combinar la presión supranacional con un diálogo inclusivo que fomente la cooperación y la solidaridad, evitando así fracturas que podrían socavar el proyecto europeo.

V. Limitaciones y perspectivas

La principal limitación de los Fondos *Next Generation* radica en su carácter temporal, limitado al período de 2021 a 2026, lo que restringe su capacidad para transformar permanentemente la arquitectura jurídica y política de la Unión Europea. Aunque los fondos han demostrado la viabilidad de la emisión de deuda común y han establecido un sistema de responsabilidad compartida, su vigencia limitada plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de las reformas e inversiones financiadas. Los Estados miembros, que han recibido fondos significativos para modernizar sus economías, enfrentan el desafío de consolidar estos avances en un plazo breve, sin un mecanismo claro para financiar iniciativas similares en el futuro.

Asumo que esta temporalidad refleja un compromiso político deliberado para evitar conflictos sobre la transferencia permanente de competencias fiscales a la Unión Europea, pero también compromete el impacto transformador del instrumento. Por ejemplo, países como España, que ha recibido más de 70.000 millones de euros en subvenciones, han impulsado reformas en sectores como la digitalización y la transición energética, pero la falta de un marco fiscal permanente podría dificultar la continuación de estas iniciativas una vez que los fondos se agoten. Esta presión temporal refuerza la coerción, al obligar a los Estados a

priorizar las reformas impuestas por la Unión Europea, pero también genera riesgos de resistencias internas, especialmente en países con sistemas políticos polarizados o economías menos desarrolladas.

La dependencia de los instrumentos de *soft law* introduce un elemento adicional de fragilidad, ya que su capacidad coercitiva depende de la voluntad política de los actores involucrados. El Acuerdo Interinstitucional, que promete la introducción de nuevos recursos propios, enfrenta resistencias significativas de Estados miembros escépticos sobre la integración fiscal, como los Países Bajos y Austria. Estas resistencias evidencian la debilidad del *soft law* como herramienta de coerción, especialmente en un contexto de creciente polarización política.

Todo lo anterior me sugiere que la Unión Europea necesita reformas estructurales, como la revisión de los Tratados, para institucionalizar la coerción de manera sostenible. Sin embargo, este proceso implicaría negociaciones complejas y un riesgo significativo de oposición por parte de los Estados miembros que priorizan la soberanía nacional. La experiencia de la pandemia demuestra que el *soft law* puede ser efectivo para coordinar respuestas rápidas en situaciones de crisis, pero su capacidad para generar resultados consistentes a largo plazo es limitada sin un marco normativo vinculante que lo respalde. Por ejemplo, la implementación de nuevos recursos propios, aunque prometida, requiere un consenso unánime que podría ser difícil de alcanzar en un contexto de fragmentación política, lo que pone de manifiesto los límites de la coerción basada en compromisos políticos no vinculantes.

La coerción ejercida por los Fondos *Next Generation* también plantea interrogantes sobre las disparidades económicas y sociales dentro de la Unión Europea. Países con economías más débiles, como España e Italia, dependen más de los fondos y, por lo tanto, están más expuestos a la presión coercitiva de la Unión Europea, mientras que países con economías más fuertes, como Alemania, tienen una mayor capacidad para negociar o resistir estas presiones.

Esta asimetría puede exacerbar las desigualdades dentro de la Unión Europea, especialmente si las reformas impuestas no se adaptan a las particularidades nacionales. Por ejemplo, en Italia, los fondos han financiado proyectos de infraestructura y digitalización, pero la falta de un marco fiscal permanente podría limitar la capacidad del país para mantener estas inversiones a largo plazo. Ello me lleva a considerar que la coerción, aunque efectiva para promover reformas en el corto plazo, debe complementarse con un enfoque que fomente la cohesión económica y social para evitar fracturas dentro de la Unión Europea.

La experiencia de los Fondos *Next Generation* plantea un

debate más amplio sobre el futuro de la integración europea. ¿Pueden estos fondos servir como modelo para un mecanismo fiscal permanente, capaz de responder a futuras crisis con mayor cohesión? ¿O generarán resistencias que fracturen la unidad política de la Unión Europea? Estas preguntas destacan la necesidad de un marco normativo más ambicioso que permita a la Unión Europea consolidar los avances logrados. La emisión de deuda común, aunque temporal, ha demostrado que la Unión Europea puede actuar como un actor fiscal unificado en tiempos de crisis, pero su institucionalización requeriría un consenso político que trascienda las divisiones actuales.

En este sentido, los Fondos *Next Generation* no solo representan una respuesta a la crisis de COVID-19, sino también un punto de partida para reflexionar sobre la evolución de la Unión Europea hacia un modelo de gobernanza más integrado y resiliente. La capacidad de la Unión Europea para superar las limitaciones de su arquitectura institucional y equilibrar la coerción con la cooperación determinará si este instrumento puede sentar las bases para una unión fiscal más sólida o si permanecerá como una medida excepcional limitada por las tensiones entre soberanía e integración.

VI. Conclusiones

Los Fondos *Next Generation* de la Unión Europea encarnan un mecanismo coercitivo que combina la fuerza normativa del derecho duro con la flexibilidad del *soft law*, permitiendo a la Unión Europea alinear las políticas nacionales con sus prioridades supranacionales en un contexto de crisis sin precedentes.

La condicionalidad estricta del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los compromisos políticos no vinculantes del Acuerdo Interinstitucional y la Declaración Conjunta de 16 de diciembre de 2020 refuerzan la influencia de la Unión Europea, pero también generan tensiones con Estados miembros que perciben esta coerción como una amenaza a su autonomía. Aunque los fondos han promovido la solidaridad y la integración financiera, su carácter temporal y la fragilidad del *soft law* limitan su capacidad para transformar permanentemente la gobernanza económica de la Unión Europea.

Entiendo que el legado de este instrumento dependerá de la capacidad de la Unión Europea para institucionalizar los avances logrados, equilibrando la presión supranacional con el respeto a la soberanía nacional. La experiencia de los fondos demuestra que la coerción puede ser efectiva para promover reformas en el corto plazo, pero también pone de manifiesto los desafíos de implementar un mecanismo unificado en un sistema político fragmentado. La necesidad de un consenso político sostenido para consolidar medidas como los nuevos recursos propios destaca la fragilidad de la coerción basada en

el soft law.

Asimismo, la coerción ejercida por los fondos plantea interrogantes sobre la legitimidad democrática de la gobernanza europea. La condicionalidad del Estado de Derecho, aunque destinada a proteger los valores fundamentales, ha generado controversias que alimentan el euroescepticismo en algunos Estados miembros. La Unión Europea debe abordar estas tensiones a través de un diálogo inclusivo que fomente la cooperación y la solidaridad, evitando fracturas que podrían socavar el proyecto europeo.

En última instancia, los Fondos *Next Generation* plantean un desafío fundamental: cómo construir una Unión Europea más unificada y resiliente en un mundo marcado por la incertidumbre y la fragmentación política. La capacidad de la Unión Europea para superar las limitaciones de su arquitectura institucional y consolidar un modelo de gobernanza más integrado determinará si este instrumento puede sentar las bases para una unión fiscal más sólida o si permanecerá como una medida excepcional limitada por las tensiones entre soberanía e integración.