



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El panorama financiero de la UE

Un mosaico que exige un mayor grado de simplificación y de
rendición de cuentas

Índice

| | | |
|------|---|---|
| I. | RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS..... | 2 |
| II. | RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE..... | 3 |
| 1. | Panorama financiero de la UE y su potencial de simplificación..... | 3 |
| 2. | Evaluación previa a la creación de instrumentos nuevos..... | 4 |
| 3. | Rendición de cuentas pública del panorama financiero de la UE..... | 5 |
| III. | RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE..... | 6 |
| 1. | Garantizar una evaluación previa adecuada de todos los instrumentos nuevos..... | 6 |
| 2. | Recopilar y publicar información relativa al panorama financiero general de la UE..... | 7 |
| 3. | Proponer la integración del Fondo de Modernización en el presupuesto de la UE..... | 7 |
| 4. | Proponer la integración y la consolidación de los instrumentos vigentes de ayuda macrofinanciera..... | 8 |

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

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

Con el presupuesto ocupando un lugar central, el panorama financiero de la UE ha evolucionado durante varios decenios, acompañando el proceso de integración europea. Los presupuestos separados creados con las comunidades europeas en los años cincuenta se fusionaron en diferentes etapas y finalmente se convirtieron en un único presupuesto en la década de 2000. El panorama también se ha desarrollado en respuesta a diferentes crisis (en particular, la crisis financiera y económica), así como en respuesta a necesidades políticas específicas, como la asistencia financiera o las necesidades relacionadas con la acción exterior. Esta evolución no es específica del panorama financiero de la UE, y también puede compararse con la de los Estados miembros y las organizaciones internacionales.

La evolución y la situación actual del panorama financiero de la UE reflejan y respetan un conjunto claro de normas, establecidas tanto en los Tratados de la UE (o por separado, como en el caso del Mecanismo Europeo de Estabilidad), como en el Derecho derivado, como el Reglamento sobre el marco financiero plurianual, el Reglamento sobre el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y el Reglamento Financiero, entre otros. A este respecto, la delimitación precisa de los instrumentos que el TCE ha tomado en consideración en el presente informe resulta esencial para comprender sus conclusiones.

La Comisión reconoce la diversidad de componentes del panorama financiero de la UE. Sin embargo, no comparte la observación del TCE respecto a que este panorama sea un mosaico, ya que todos los instrumentos se adoptaron respetando plenamente las bases jurídicas pertinentes, los objetivos políticos específicos, así como los procedimientos interinstitucionales y la toma de decisiones políticas pertinentes. La diversidad de los componentes del panorama financiero no equivale en sí misma a una falta de eficiencia o adecuación. De hecho, ha permitido la consecución de numerosas, y cada vez más complejas, prioridades y objetivos políticos de la Unión. El aumento de la magnitud y la complejidad de los retos económicos, sociales y mundiales ha requerido el desarrollo de respuestas comunes y la movilización de recursos significativos. Esto ha dado lugar a una diversificación de las intervenciones e instrumentos financieros, en particular, a través de la movilización de la inversión pública y privada a escala de la UE y de la zona del euro, pero también a través de una cooperación específica con los Estados miembros y las organizaciones e instituciones internacionales.

En los casos en los que en el pasado se detectó un margen específico de simplificación, se llevó a cabo dicha racionalización. Este ha sido el caso, en particular, de la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la UE. En la medida de lo posible, los instrumentos nuevos establecidos también siguen un enfoque racionalizado, como ha ocurrido con varios instrumentos de asistencia financiera como la balanza de pagos o el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, así como con las garantías presupuestarias y los instrumentos financieros, tanto en las políticas internas como externas, que están cubiertos por el límite máximo de los recursos propios. Este enfoque también se aplica a los recientes instrumentos temporales de emergencia, como NextGenerationEU y SURE, que se encuentran dentro de los límites máximos pertinentes de los recursos propios. El hecho de que dichos pasivos se cubran dentro de esos límites máximos en caso de impago por parte de los beneficiarios ya es, en sí mismo, un desarrollo positivo de la racionalización del panorama financiero.

La Comisión acepta una recomendación del informe del TCE, no acepta otra y acepta parcialmente todas las demás, con la limitación de que no puede prejuzgar su derecho de iniciativa legislativa y su futura propuesta para el MFP posterior a 2027. Cualquier posible iniciativa estará sujeta a los procedimientos legislativos pertinentes en virtud de los Tratados y el marco en vigor, sin perjuicio de la decisión de los colegisladores u otras instituciones pertinentes. La Comisión seguirá supervisando la evolución del panorama financiero en lo que respecta a los componentes bajo su competencia, y se esforzará por lograr una mayor simplificación según sea necesario y adecuado.

Por último, el informe del TCE hace referencia a elementos que tienen un alcance institucional más amplio derivado de los Tratados, por ejemplo, en lo que respecta a los derechos de auditoría del Tribunal o al papel del Parlamento Europeo en relación con el panorama financiero, que están fuera del ámbito de competencias de la Comisión.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Panorama financiero de la UE y su potencial de simplificación

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de que existen diferentes razones y motivos para justificar el actual panorama financiero de la UE¹.

El panorama financiero de la UE se creó a lo largo del tiempo sobre la base de la evolución de los requisitos jurídicos y en la actualidad aborda varias crisis y urgencias de índole diversa. Las disposiciones aplicables del Tratado cambiaron significativamente con el tiempo (por ejemplo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009), y el Reglamento financiero se modificó de forma muy considerable en 2012 y 2018. Además, los diferentes instrumentos auditados por el TCE se inscriben en distintas bases jurídicas, algunos de las cuales, como el Tratado del MEDE, quedan fuera del ámbito de competencias de la Comisión.

El intento de la Comisión de racionalizar el panorama financiero de la UE, siempre que sea posible y esté justificado, se pone de manifiesto con la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto del MFP 2021-2027, que pone fin a un largo debate político sobre su integración en el presupuesto de la UE. Este cambio es importante desde el punto de vista cuantitativo (estimado en unos 30 000 millones EUR a lo largo de siete años) y cualitativo. De hecho, contribuye a simplificar el panorama financiero de la UE y a adaptar la toma de decisiones al proceso ampliado de codecisión y al aumento del control del Parlamento Europeo sobre la legislación y los instrumentos de gasto de la UE. Además, facilita el seguimiento de los avances en el compromiso de la UE de dedicar el 0,7 % de la renta nacional bruta a la ayuda oficial al desarrollo.

Los esfuerzos interinstitucionales dedicados a racionalizar el panorama financiero también se hacen evidentes, en la medida de lo posible, en relación con los instrumentos que quedan fuera del presupuesto de la UE de conformidad con los Tratados como, por ejemplo, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), que lleva en funcionamiento desde julio de 2021. Este instrumento no integrado en el presupuesto de la UE financia el apoyo a los ejércitos de los países socios de la UE mediante infraestructuras, formación y material. Estas actividades se racionalizan en el marco único del FEAP, mientras que antes se financiaban a través de dos instrumentos diferentes: el mecanismo Athena y el Fondo de Apoyo a la Paz para África; este último, financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo.

Además, la Comisión también destaca que la inclusión de instrumentos de emergencia como NextGenerationEU, la ayuda macrofinanciera + para prestar apoyo a Ucrania² y (parcialmente) los pasivos del SURE dentro del ámbito de los límites máximos de los recursos propios, representa de por sí un esfuerzo adicional para racionalizar el panorama, a pesar de la emergencia y la puesta en marcha urgente que caracterizaron a estos dos instrumentos. Esto se ajusta al enfoque consolidado

¹ Informe del Tribunal de Cuentas Europeo, Resumen, apartado IV.

² Reglamento (UE) 2022/2463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por el que se establece un instrumento para prestar apoyo a Ucrania en 2023 (ayuda macrofinanciera +) (DO L 322 de 16.12.2022, p. 1).

de garantizar la cobertura, dentro de los límites máximos de los recursos propios, de los pasivos contingentes derivados de la asistencia financiera a los Estados miembros (por ejemplo, la balanza de pagos o el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera), así como de las garantías presupuestarias y los instrumentos financieros (tanto para los instrumentos de política interior como exterior, como InvestEU, la Garantía de Acción Exterior, etc.).

Por último, las características sustancialmente diferentes del Fondo de Modernización justifican la decisión de su creación con los mecanismos de gobernanza en vigor. De todas formas, la Comisión no prejuzga ninguna posible acción en el futuro, que debería basarse en una evaluación cuidadosa de los posibles beneficios que aportaría en términos de gobernanza la inclusión del Fondo de Modernización en el presupuesto. En el caso del Fondo de Innovación y el Fondo de Modernización, aunque ambos regímenes de apoyo tengan por objeto descarbonizar Europa, presentan diferencias que justifican su creación con diferentes disposiciones de gobernanza. Por una parte, el Fondo de Innovación apoya proyectos a través de convocatorias de propuestas a escala de la UE con el objetivo de financiar los mejores proyectos dentro de la Unión en términos de innovación, prevención de emisiones de gases de efecto invernadero, madurez, escalabilidad y rentabilidad, por lo que las principales decisiones son adoptadas por la Comisión. Por otra parte, en el caso del Fondo de Modernización, que aboga por la modernización de los sistemas energéticos en los diez Estados miembros de la UE beneficiarios, la financiación se basa en sus dotaciones nacionales predeterminadas, las decisiones son adoptadas por un Comité de Inversiones administrado por el BEI y compuesto principalmente por representantes de los Estados miembros, y los Estados miembros beneficiarios son los responsables de su funcionamiento.

2. Evaluación previa a la creación de instrumentos nuevos

La creación de instrumentos nuevos está guiada por un marco global en el que se incluyen principios rectores y procesos normalizados. Incluye:

- el **Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación de 2016**³;
- el **Reglamento financiero**;
- en lo que respecta a los actos de base para los programas plurianuales, el **Acuerdo interinstitucional**, de 16 de diciembre de 2020⁴, sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios;
- la **declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 16 de diciembre de 2020, sobre el control presupuestario de las nuevas propuestas** basadas en el artículo 122 del TFUE que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto de la Unión⁵

³ Acuerdo interinstitucional, de 13 de abril de 2016, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación; DO L 123 de 12.5.2016.

⁴ Acuerdo interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios; DO L 433 de 22.12.2016, véanse los apartados 18, 19 y 26. Véase también la nota a pie de página n.º 4 del anexo I.

⁵ DO C 444I de 22.12.2020.

- **las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación**, en virtud de las cuales se llevan a cabo evaluaciones de impacto o evaluaciones *ex ante*, de conformidad con los principios de mejora de la legislación, incluidos los programas y los instrumentos de financiación.

Debe prepararse una evaluación *ex ante* de conformidad con el Reglamento Financiero para los principales programas del marco financiero plurianual⁶. Las evaluaciones *ex ante* (y las evaluaciones de impacto) sirven de base para la toma de decisiones sobre el diseño de los instrumentos a la hora de analizar las opciones de actuación, en particular, mediante el control de las estrategias de intervención, los instrumentos, las vías o los niveles de intervención. Cuando deba llevarse a cabo una evaluación de impacto, pero no sea posible, por ejemplo, por razones de urgencia, las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación prevén desde noviembre de 2021 la publicación de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD) en un plazo de tres meses a partir de la publicación de la propuesta. Esto incluiría una justificación del diseño, una evaluación de la coherencia con otros instrumentos y un análisis coste-beneficio. En caso de urgencia, el vicepresidente responsable de Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva puede decidir si concede una excepción al requisito de llevar a cabo una evaluación de impacto. Además, la preparación de un nuevo marco financiero plurianual es un proceso único que requiere de un enfoque específico en cuanto al alcance y la profundidad del análisis. Para este proceso, la Comisión publica a nivel interno orientaciones prácticas para los trabajos preparatorios.

3. Rendición de cuentas pública del panorama financiero de la UE

El control público y el alcance de las facultades del Parlamento Europeo en el contexto de los distintos instrumentos⁷ se basan plenamente en las disposiciones pertinentes de los Tratados y resultan del proceso legislativo interinstitucional aplicable. A este respecto, la Comisión hace hincapié en que tiene responsabilidades limitadas en cuanto a la creación o aplicación de determinados instrumentos, especialmente teniendo en cuenta que algunos de ellos quedan fuera del ámbito de aplicación de los Tratados de la UE (por ejemplo, el MEDE).

En general, la Comisión apoya que los gestores de fondos públicos, tanto a escala de la UE como nacional, sean responsables sobre la base de informes transparentes y auditorías llevadas a cabo por auditores independientes. Para los instrumentos no cubiertos por los derechos de auditoría del TCE, existen procedimientos de auditoría externa independiente. La Comisión considera que corresponde a las instituciones y órganos afectados y al TCE debatir estas cuestiones⁸.

En lo que respecta a los derechos de supervisión del Parlamento Europeo en relación con el Fondo de Modernización, la Comisión considera que existe un grado suficiente de control público⁹. El Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1001¹⁰ describe detalladamente las normas vigentes de seguimiento, notificación, evaluación y auditoría, así como las responsabilidades del BEI y de la Comisión en relación con la publicación de los informes respectivos en el sitio web del Fondo de

⁶ (Artículo 34 del Reglamento Financiero).

⁷ Véanse las observaciones 62 a 66 del TCE.

⁸ Véase la conclusión 96 del TCE.

⁹ Véase la observación 63 del TCE.

¹⁰ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1001 de la Comisión, de julio de 2020, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al funcionamiento del Fondo de Modernización de apoyo a las inversiones dirigidas a modernizar los sistemas energéticos y mejorar la eficiencia energética en determinados Estados miembros; DO L 221 de 10.7.2020, p. 107.

Modernización y en el sitio web «Europa»¹¹. Por lo tanto, la Comisión considera que ofrecen transparencia plena y garantía suficiente de control presupuestario.

La Comisión informa, de conformidad con el Reglamento Financiero (RF), sobre la ejecución del presupuesto de la UE en una serie de informes financieros, como las cuentas anuales consolidadas de la UE, el informe anual de gestión y rendimiento, los documentos de trabajo adjuntos al proyecto de presupuesto con arreglo al artículo 41 del RF y el informe elaborado sobre la base del artículo 250 del RF relativo a los instrumentos financieros, las garantías presupuestarias, la asistencia financiera y los pasivos contingentes.

Además, la Comisión elabora, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020, y sobre la base de la información públicamente disponible, el Informe sobre transparencia presupuestaria, que abarca algunos instrumentos que no entran en el ámbito de competencias de la Comisión en materia de presentación de informes.

Por lo tanto, la Comisión facilita los informes y la información necesaria para que el Parlamento Europeo pueda ejercer su control democrático en todos los instrumentos y fondos de su competencia, de conformidad con los requisitos de los Tratados y los reglamentos pertinentes. La Comisión no se puede considerar responsable de los fondos ajenos a sus prerrogativas.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

1. Garantizar una evaluación previa adecuada de todos los instrumentos nuevos

La Comisión debería:

- a) **garantizar dentro del marco existente que cualquier instrumento nuevo que proponga contenga una evaluación del diseño elegido y de la necesidad de crear dicho instrumento dentro o fuera del presupuesto de la UE, y**
- b) **compartir estas buenas prácticas con el Consejo para aplicarlas a instrumentos nuevos que no hayan sido propuestos por la Comisión.**

Fecha de aplicación prevista: 2024

La Comisión **acepta parcialmente** la letra a) de la presente recomendación, ya que no puede garantizarse una evaluación previa para cada propuesta, como en caso de urgencia, o para las acciones que queden fuera de sus responsabilidades en virtud de los Tratados.

La Comisión **acepta parcialmente** la letra b).

Además, en relación con la letra b), la Comisión no puede aceptar ir más allá del marco existente. Asimismo, la Comisión insiste en que la evaluación de las opciones para el diseño debe ajustarse a los requisitos de los Tratados y/o a los marcos de actuación en los procedimientos legislativos y no puede garantizarse para todas las propuestas, especialmente las que se encuentran fuera de este marco (como en el caso del MEDE o en los procedimientos de urgencia).

¹¹ Sitio web del Fondo de Modernización, i) <https://modernisationfund.eu/investments/>, y Fondo de Modernización en el sitio web Europa, ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_es

A este respecto, la creación de instrumentos nuevos está guiada por un marco global en el que se incluyen principios rectores y procesos normalizados, como se indica en la sección II.2.

2. Recopilar y publicar información relativa al panorama financiero general de la UE

La Comisión debería recopilar y publicar información que abarque todos los instrumentos financieros del panorama financiero general de la UE

Fecha de aplicación prevista: 2024

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación.

Como se expone en la sección II.3, la Comisión ya notifica, de conformidad con el Reglamento Financiero (RF), sobre la ejecución del presupuesto de la UE y sobre los instrumentos de los que la Comisión es responsable mediante una serie de informes. Además, la Comisión facilita información sobre otros instrumentos, tal como se establece en el punto 16 del Acuerdo interinstitucional¹². La Comisión no tiene competencias legales para informar sobre los instrumentos que están fuera del ámbito de aplicación del presupuesto de la UE o incluso de los Tratados, o que no están incluidos en las cuentas de la UE (operaciones propias del Banco Europeo de Inversiones, el Instrumento de Préstamo a Grecia, el Fondo de Modernización, etc.) o para los que no existen documentos de acceso público. No puede facilitar «información relativa al panorama financiero general de la UE» en virtud del Reglamento Financiero, ya que iría más allá de su ámbito de aplicación y se basaría en parte en la información que deben facilitar otros organismos (por ejemplo, el BEI sobre sus propias operaciones).

3. Proponer la integración del Fondo de Modernización en el presupuesto de la UE.

La Comisión debería proponer la integración del Fondo de Modernización, del mismo modo que el Fondo de Innovación, en el presupuesto de la UE para el próximo marco financiero plurianual.

Fecha de aplicación prevista: 2025

La Comisión **no acepta** esta recomendación.

Teniendo en cuenta las especificidades del Fondo y reservándose su derecho de iniciativa legislativa tal como se establece en los Tratados, la Comisión no puede prejuzgar el contenido y el alcance de su propuesta para el MFP posterior a 2027.

¹² Acuerdo interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios (DO L 4331 de 22.12.2020, p. 28).

4. Proponer la integración y la consolidación de los instrumentos vigentes de ayuda macrofinanciera

Fecha de aplicación prevista: 2025

- (a) **colaborar con el Parlamento Europeo, el Consejo y el Mecanismo Europeo de Estabilidad para alcanzar una posición común sobre la integración del Mecanismo Europeo de Estabilidad en el «marco jurídico de la UE»;**

La Comisión **acepta** esta recomendación.

- (b) **presentar nuevas propuestas legislativas para consolidar los instrumentos de ayuda macrofinanciera existentes.**

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación.

La Comisión se reserva el derecho de iniciativa legislativa establecido en los Tratados. En caso de que el Mecanismo Europeo de Estabilidad se integre en el «marco jurídico de la UE», la Comisión examinará las posibilidades de consolidar los instrumentos de ayuda financiera existentes, teniendo en cuenta los instrumentos de asistencia financiera que estén en funcionamiento en ese momento y si es beneficioso integrar también instrumentos que ya no estén operativos.