TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El presupuesto de la UE: ¿ha llegado el momento de la reforma?

Documento informativo sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020

12, rue Alcide de Gasperi — L — 1615 Luxemburgo
T (+352) 4398 – 1 **E** eca-info@eca.europa.eu **eca.europa.eu**

ÍNDICE

	Apartado
Introducción	1-6
Documento informativo	1-2
Una oportunidad para la reforma del presupuesto de la UE	3-6
Revisión intermedia de la Comisión del marco financiero plurianual 2014-2020	7-51
Estado de la aplicación del marco financiero plurianual actual y nuevos desafíos	7-18
Para debatir sobre la reforma hacen falta más pruebas	7-9
La historia puede repetirse	10-14
Antes de establecer un nuevo presupuesto a largo plazo es preciso realizar una revisión general del gasto de la UE	15-18
Observaciones sobre las propuestas fundamentales que figuran en la revisión intermedia de la Comisión	19-33
¿Centrarse más en las prioridades y en los nuevos desafíos?	20-26
¿Flexibilizar y agilizar la movilización y distribución de fondos?	27-30
¿Unas normas más sencillas y una mayor orientación a los resultados?	31-33
Hacia el próximo marco financiero plurianual	34-51
Cuestiones planteadas por la Comisión	35-47
Disposiciones de financiación generales	48-51
Conclusiones y propuestas	52-57
Propuesta n.º 1: revisar el calendario para el desarrollo del próximo marco financiero plurianual	54
Propuesta n.º2: efectuar una revisión general del gasto de la UE	55
Propuesta n.º 3: desarrollar unas disposiciones de financiación más claras, sencillas y coherentes	56
Propuesta n.º 4: plantear un debate de alto nivel en torno a las prioridades presupuestarias de la UE	57

INTRODUCCIÓN

Documento informativo

1. El presente documento informativo responde a la Comunicación de la Comisión sobre el examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 (MFP), así como las propuestas de modificación del Reglamento sobre el MFP, el Acuerdo interinstitucional y la decisión relativa a la movilización del margen para imprevistos[1]. En su momento el Tribunal responderá a otras propuestas legislativas del «paquete» de la revisión intermedia[2].

2. El Tribunal se centra en los aspectos presupuestarios del funcionamiento del MFP incluidos en examen/revisión intermedios, e insta a las autoridades políticas, legislativas y presupuestarias de la UE, a aprovechar la oportunidad que brinda la legislatura actual para iniciar la reforma presupuestaria de la UE a largo plazo. Las observaciones del Tribunal siguen las principales secciones de la Comunicación, en particular las relativas al estado de aplicación del MFP 2014-2020, las propuestas en el «paquete» de la revisión intermedia, y las cuestiones que haya que tratar en la propuesta para el próximo marco financiero plurianual.

Una oportunidad para la reforma del presupuesto de la UE

3. El examen/revisión intermedios del MFP 2014-2020 constituye una ocasión para estudiar cómo mejorar la gestión financiera y la rendición de cuentas y avanzar hacia un sistema presupuestario de la UE apto para recuperar la confianza de los ciudadanos.

4. Partiendo de su experiencia en materia de auditoría, como se indica en sus informes anuales y especiales, el Tribunal considera que ha llegado el momento de desarrollar un

---

[1] COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final y COM(2016) 607 final.

[2] El Tribunal está preparando actualmente sendos dictámenes sobre las propuestas de modificación del Reglamento financiero (966/2012) y la propuesta de modificación del Reglamento del FEIE (2015/1017).

nuevo planteamiento de la inversión y del gasto de la UE. La reforma debe tener por objeto la mejora de la capacidad del sistema presupuestario de la UE para lo siguiente:

- orientar los fondos de la UE de manera rápida y flexible hacia donde puedan aportar un mayor valor añadido para la UE y sus ciudadanos;
- entregar los fondos y obtener resultados de modo eficaz y con un riesgo razonable;
- demostrar de qué modo la UE financia las políticas y obtiene resultados.

5. Conseguir estos objetivos no es sencillo dentro del marco financiero plurianual actual. El margen de que dispone la Comisión para proponer un cambio de prioridades del gasto de la UE y cambiar las normas financieras en este momento queda considerablemente limitado por los siguientes factores:

- el hecho de que el MFP actual refleje las prioridades de financiación de la Unión en el momento de la adopción;
- el Reglamento sobre el MFP, que limita los ajustes que puedan hacerse a mitad del período[3];
- el hecho de que los programas septenales de gasto para el período 2014-2020 apenas acaban de comenzar, tras unos retrasos importantes;
- el hecho de que el presupuesto de la UE se acerque a los límites de gasto.

6. En estas circunstancias, la Comisión presenta unas propuestas que concentran más los recursos en las prioridades actuales, flexibilizan la gestión del presupuesto y simplifican ciertos aspectos de las normas financieras.

---

[3] Artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1311/2013 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.

REVISIÓN INTERMEDIA DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020

Estado de la aplicación del MFP actual y nuevos desafíos

Para debatir sobre la reforma hacen falta más pruebas

7. La información que presenta la Comisión sobre el «estado de aplicación» del MFP actual se centra en gran medida en la probable utilización de los márgenes y los límites de los compromisos y los pagos hasta finales de 2020. La Comisión no facilita información suficiente sobre:

- la situación económica que afecta al gasto del presupuesto de la UE por cada Estado miembro[4], incluidos los riesgos de que los fondos de la UE:

  a) no sean aprovechados completamente por los Estados miembros[5];

  b) suplanten a otras inversiones y fuentes de financiación;

  c) puedan no abonarse si un Estado miembro no acomete las reformas estructurales recomendadas («condicionalidad»);

- el gasto previsto en el actual marco financiero plurianual comparado con el gasto real del anterior MFP para resaltar los retrasos repetidos;

- fondos no utilizados invertidos en instrumentos financieros[6];

- las disponibilidades de prefinanciación, los compromisos aún por liquidar mediante pagos, y otros pasivos y pasivos contingentes[7];

---

[4] Artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1311/2013 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.

[5] Apartado 2.6 e ilustración 2.6 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

[6] Informe especial 19/2016 y apartado 2.31 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

[7] Apartados 2.5 a 2.9 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

- los probables flujos de tesorería a lo largo de un período de siete a diez años que cubran los límites máximos presupuestarios, las necesidades de pago, las limitaciones de la capacidad y las posibles liberaciones de compromisos[8], con el fin de resaltar la situación a partir de 2020;

- la repercusión financiera general en el presupuesto de la UE de las propuestas que contiene el «paquete» de la revisión intermedia, incluido el aumento de los compromisos y los pagos en comparación con la situación actual, así como el valor total de las reservas y las garantías implícitas;

- el modo en que afectarían las propuestas a los ámbitos del presupuesto de la UE donde se dan, de manera constante, márgenes de error elevados[9].

8. Cabe señalar también que, para algunos Estados miembros, los fondos del presupuesto de la UE representan una parte importante del total de la inversión y el gasto públicos[10].

9. Dicha información podría haber sido presentada en estos momentos para **ilustrar los retos que afectan a la gestión presupuestaria** y contribuir a **alimentar el diálogo interinstitucional** sobre las posibles soluciones a largo plazo.

La historia puede repetirse

10. Debido a los considerables retrasos habidos al comienzo del MFP 2014-2020, la mayoría de los gastos operativos hasta la fecha que constan en el MFP actual se refieren a los compromisos del ejercicio anterior. También se produjeron retrasos en el gasto al comienzo de los periodos anteriores.

---

[8] Apartados 2.10 y 2.47 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

[9] Apartado 1.66 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2014.

[10] Véase la ilustración 1.1 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

11. En 2015, último año del que se dispone de cifras auditadas, más de las tres cuartas partes de los gastos operativos se destinaron a los sistemas que funcionan bajo el régimen del anterior MFP[11].

12. Aunque los pagos atrasados del período anterior hayan sido ya liquidados, es probable que, en los ejercicios futuros, vuelva la presión sobre los pagos, si se aprovechan plenamente los límites de los compromisos del MFP hasta el final del período. Esto se debe en buena medida a la diferencia entre los compromisos y los pagos acordada originalmente en el marco financiero plurianual.

13. En este contexto, la propuesta de la Comisión de compensar la movilización del margen para imprevistos de 2014 en el ejercicio 2017 en lugar de en los ejercicios 2018-2020 contribuirá a garantizar que puedan efectuarse pagos en esos ejercicios[12]. No obstante, aún parece que el nuevo marco financiero plurianual comenzará con un gran volumen de compromisos del actual MFP pendientes de pago, pues en 2020 habrán quedado abonados menos del 60 % de los Fondos Estructurales y de Inversión disponibles en virtud del MFP actual[13]. Esto significa que el punto intermedio del gasto en el mayor ámbito del presupuesto no se alcanzará hasta el último ejercicio del período.

14. Por lo tanto, los retrasos en la puesta en marcha de los programas y la presión en el presupuesto de pagos del MFP actual parecen presentar dos riesgos importantes, si se cumple el calendario de adopción del próximo MFP y de los programas de gasto correspondientes:

- en los próximos años habrá otro aumento de los compromisos y otro retraso de los pagos, pues algunos Estados miembros tienen dificultades para absorber los fondos

---

[11] Apartado 2.3 del informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

[12] Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/435 sobre la movilización del Margen para Imprevistos, COM(2016) 607 final.

[13] Estimación de la Comisión en el SWD (2016) 299 final, anexo 6.

disponibles antes de 2020, o aún antes de 2023, cuando concluya el período de admisibilidad de los programas de gasto de 2014-2020. Ello podría dar lugar a que se financien proyectos de baja relación calidad-precio, con el fin de evitar la pérdida de financiación[14].

- habrá pocas posibilidades de extraer enseñanzas de las evaluaciones factuales sobre la concepción, el funcionamiento y los resultados de los programas de gasto de la UE en virtud del MFP 2014-2020 antes de que la Comisión tenga que presentar su propuesta de MFP para los años posteriores a 2020, antes de finales de 2017. Además, antes de que se hayan clausurado los programas en virtud del MFP 2007-2013 tendrán lugar varias evaluaciones a posteriori.

Antes de establecer un nuevo presupuesto a largo plazo es preciso realizar una revisión general del gasto de la UE

15. El presupuesto de la UE debe ofrecer a la UE y a sus ciudadanos unos beneficios claros y perceptibles que no puedan lograrse solamente mediante el gasto en los niveles nacional, regional o local.

16. Los informes anuales y especiales del Tribunal destacan los casos en los que, de haberse planificado el gasto de la UE con un criterio más estratégico, se habrían logrado mejores resultados y un mayor valor añadido para la UE en su totalidad. Por ejemplo, entre otras cosas, los informes recientes han mostrado que:

- la inversión en infraestructura rural con cargo al presupuesto de la UE ofrecía una escasa rentabilidad y, en algunos casos, había sustituido a la financiación nacional y regional en lugar de sumarse a la misma[15].

---

[14] Apartado 38 del análisis panorámico «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE».

[15] Informe Especial n.º 25/2015.

- un tercio de la financiación de la UE del gasto en infraestructuras marítimas era ineficaz o insostenible, puesto que duplicaba unas instalaciones ya existentes en las cercanías[16];

- la financiación de la UE para los proyectos ferroviarios entre 2007 y 2013 no consiguió desplazar el transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril[17];

- el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología ve su funcionamiento entorpecido por causa de un marco complejo y de problemas de gestión[18];

- en el período 2007-2013, los instrumentos financieros en el marco del FEDER y del FSE tuvieron, en la práctica, dificultades para controlar los gastos y tasas, desembolsar los fondos disponibles, atraer capital privado y reutilizar el apoyo financiero[19].

17. Por otra parte, el haber obtenido unos buenos resultados y un alto valor añadido en el pasado no garantiza unos buenos resultados y un alto valor añadido en el futuro. Por ello es esencial que todos los programas y regímenes de gasto importantes no solo sean observados y evaluados periódicamente, como se exige, sino que también se comparen los resultados y el valor añadido de los diversos programas y regímenes.

18. En nuestra opinión, antes de que la UE adopte un nuevo presupuesto a largo plazo y un nuevo conjunto de programas de gasto, debe llevarse a cabo una revisión global del gasto de la UE. Un análisis global del gasto brindaría la ocasión de mejorar, entre otras cosas:

- los resultados y el valor añadido del presupuesto de la UE tanto en cuanto a las prioridades políticas (por ejemplo, en las distintas rúbricas del MFP) como en cuanto a los programas;

---

[16] Informe Especial n.º 23/2016.

[17] Informe Especial n.º 08/2016.

[18] Informe Especial n.º 04/2016.

[19] Informe Especial n.º 19/2016.

- el proceso mediante el cual los objetivos políticos de la Unión se transforman en objetivos operativos de sus principales programas y regímenes de gasto;

- la observación, evaluación e información sobre los resultados y el valor añadido en cada nivel.

La revisión intermedia del marco financiero plurianual por parte de la Comisión no sustituye a la tan necesaria revisión global del gasto de la UE en cuanto a los resultados y al valor añadido de los distintos ámbitos del presupuesto de la UE y programas de gasto. Tal ejercicio debería llevarse a cabo antes de convenir un nuevo plan financiero a largo plazo, si se han extraído las enseñanzas del período en curso y si se quiere que una utilización óptima de los fondos de la UE disponibles en lo sucesivo.

Observaciones sobre las propuestas fundamentales que figuran en la revisión intermedia de la Comisión

19. Esta sección sigue la estructura de la sección 3 de la Comunicación de la Comisión.

¿Centrarse más en las prioridades y en los nuevos desafíos?

20. Las propuestas de la Comisión relativas a «centrar el presupuesto aún más en las prioridades políticas y los nuevos desafíos» se refieren a asignar más recursos a determinadas rúbricas y programas sin incrementar las asignaciones globales del MFP según figura en el anexo financiero de la comunicación.

21. La dotación total de cerca de 12 800 millones de euros hasta 2020 incluye:

- 1 800 millones de euros del presupuesto de 2017 para migración;

- 4 600 millones de euros para la cohesión como consecuencia de los ajustes automáticos para reflejar la inflación y los cambios de la RNB de los Estados miembros (subrúbrica 1b);

- 6 300 millones de euros para el crecimiento y el empleo, la seguridad, la migración y los refugiados (rúbricas y subrúbricas 1a, 1b, 3 y 4);

- no hay propuestas de modificación de la financiación agrícola (rúbrica 2) ni de la administración (rúbrica 5).

22. Los 6 300 millones de euros añadidos representan aproximadamente el 1 % del total de los compromisos hasta el final del período. No cambian significativamente la proporción general de recursos asignados a cada rúbrica, aunque seguridad y ciudadanía (rúbrica 3) aumentará un 23 %.

23. La inversión adicional depende de que el Parlamento Europeo y el Consejo convengan en que la financiación procedente de los «instrumentos especiales» no se cuente dentro de los máximos de los créditos de compromiso y de pago para el período 2014-2020. Por regla general, las prioridades y los nuevos desafíos deben financiarse con cargo al presupuesto de la UE, y no con cargo a «instrumentos especiales» exteriores al mismo. Los «instrumentos especiales» son reservas que deben movilizarse para hacer frente a acontecimientos imprevistos.

24. De los 6 300 millones de euros, 2 400 millones corresponden a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y a una serie de programas de competitividad gestionados directa o indirectamente por la Comisión. Nótese que la inversión adicional en estos programas se propone antes de que el gasto en el marco del período actual haya sido evaluado. A comienzos de 2017 el Tribunal publicará una auditoría sobre la ejecución de la Garantía Juvenil y la IEJ en los Estados miembros.

25. Parte de los 6 300 millones de euros incluyen también una provisión para aumentar las garantías a los fondos para inversiones exteriores al presupuesto. 150 millones de euros se añadirán al fondo de garantía del FEIE para sostener el aumento propuesto de su capacidad de préstamo, y 250 millones de euros se utilizarán para crear un fondo de garantía similar para el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS). Advertimos de que el FEDS tendrá una mayor variedad de contrapartes que el FEIE y, por tanto, un perfil de riesgo diferente. Para reducir al mínimo el efectivo que deba conservarse para cubrir la movilización de las garantías ofrecidas con cargo al presupuesto de la UE, la Comisión va a

proponer la creación de un «fondo común para provisiones», que cubrirá los fondos de garantía para el FEIE, el FEDS y las acciones exteriores.

26. La Comisión va a proponer también la creación de unos nuevos fondos fiduciarios internos para contribuir a atraer más financiación de los Estados miembros y de otras fuentes con el fin de tratar el problema de la migración y los refugiados dentro de la UE.

En opinión del Tribunal, estas propuestas no alterarían significativamente la proporción de recursos de cada rúbrica del MFP hasta 2020. El hecho de que el nuevo gasto propuesto para las prioridades actuales no se base en una reasignación de recursos permite ilustrar las limitaciones presupuestarias, de programación y políticas (véase el apartado 7) que pesan actualmente sobre el presupuesto de la UE y por ende, también los argumentos a favor de la reforma. Además, la dependencia cada vez mayor de los instrumentos financieros, los fondos fiduciarios y los fondos de inversión garantizados por el presupuesto hace indispensable reforzar la gestión de riesgos y la presentación de informes sobre el incremento de los pasivos contingentes de la UE.

¿Flexibilizar y agilizar la movilización y distribución de fondos?

27. La Comisión propone una serie de medidas destinadas a facilitar el acceso a fondos adicionales para nuevos retos desde dentro de los actuales límites máximos del MFP actual. Constan de:

- medidas para flexibilizar el presupuesto anual en cuanto a compromisos y a pagos recurriendo al máximo al uso de los márgenes y prórrogas de créditos;

- un nuevo incremento de la capacidad de las reservas en el presupuesto y en los «instrumentos especiales», incluida una nueva reserva de crisis de la Unión Europea (la reserva de crisis).

28. El objetivo de las propuestas sobre los márgenes y prórrogas sería garantizar que se aprovechen al máximo los compromisos y los pagos dentro de los límites máximos para el período. Dicho de otro modo, la diferencia entre los límites máximos del MFP y los

presupuestos anuales desaparecería efectivamente pues, en un ejercicio determinado, los límites máximos podrían sobrepasarse siempre que los límites globales para la totalidad del período no se superen.

29. Por lo que se refiere a las reservas en el presupuesto, la Comisión propone crear una «reserva de flexibilidad» del 10 % de los fondos en tres de los instrumentos de acción exterior[20]. Además, la Comisión propone ampliar dos «instrumentos especiales», el Instrumento de Flexibilidad y la reserva para ayudas de urgencia, y crear una reserva de crisis.

30. La reserva de crisis tiene por objeto permitir a la UE reaccionar con rapidez ante las crisis y los acontecimientos con graves repercusiones humanitarias o de seguridad. Se financiaría a partir de los créditos liberados del ejercicio n-2. La Comisión calcula que tales créditos liberados aportarán unos 3 000 a 4 000 millones de euros al año. Dado que las reservas no utilizadas podrían prorrogarse un año, la capacidad del Fondo representaría hasta dos años de créditos liberados.

En opinión del Tribunal, estas propuestas aumentarían la flexibilidad presupuestaria y las reservas. Sin embargo, podrían conferir una mayor complejidad al sistema, socavando el principio de anualidad, así como la especificidad y la transparencia del presupuesto de la UE, y dificultando la tarea de controlar la gestión presupuestaria de la UE. Además, habría que aclarar más cuánto gasto extraordinario sería posible como consecuencia de las propuestas y cuál sería la capacidad total de todas las reservas y márgenes.

¿Unas normas más sencillas y una mayor orientación a los resultados?

31. La Comisión propone una amplia reformulación de la normativa financiera general para la ejecución del presupuesto de la UE, acompañada de modificaciones de las normas financieras sectoriales. Como se indica en la introducción, el Tribunal presentará sus puntos de vista sobre los elementos específicos de estas modificaciones en un dictamen por

[20] El Instrumento de Ayuda Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).

separado, aunque querría plantear las siguientes observaciones sobre las propuestas por el momento.

32. Esencialmente, la Comisión va a actualizar y ampliar el «arsenal» de instrumentos que pueden utilizarse en los programas de gasto y fomentar que se utilicen de manera combinada. Habrá un cierto margen para aplicar las nuevas disposiciones para los programas de gasto de 2014-2020 con el fin de orientarlos más al rendimiento y exponerlos menos a los riesgos, y habrá un mayor margen para hacerlo con los programas y regímenes para el próximo período. Si bien las correcciones financieras y la recuperación de importes malgastados son elementos imprescindibles de la buena la gestión financiera de la UE, el Tribunal mantiene su opinión, expresada en su informe anual, de que es mejor elaborar, antes que nada, programas que sean menos proclives a error.

33. Se proponen muchas «simplificaciones», de diferentes tipos. La mayoría de las medidas tienen por objeto facilitar la gestión de los programas y regímenes de gasto de la UE y recibir fondos. Otras están concebidas para facilitar una utilización más coherente de los instrumentos no basados en subvenciones, como los fondos fiduciarios, los instrumentos financieros y la ayuda financiera. Y otras tienen por objeto regular las situaciones en las que puedan combinarse múltiples instrumentos basados y no basados en subvenciones para alcanzar los mismos objetivos.

En opinión del Tribunal, con los cambios propuestos, debe tenerse cuidado para evitar complicar innecesariamente los mecanismos de financiación como consecuencia del incremento de las posibilidades de combinar diferentes tipos de instrumentos.

Hacia el próximo marco financiero plurianual

34. La Comisión declara que prevé modificaciones de mayor alcance en el próximo MFP y enumera una serie de cuestiones que hay que abordar. A continuación se expone el punto de vista del Tribunal sobre las cuestiones planteadas por la Comisión, junto con su opinión sobre la cuestión fundamental que no se aborda en la revisión intermedia: la creciente complejidad de las modalidades de financiación de las políticas de la UE.

Cuestiones planteadas por la Comisión

La reforma de los recursos propios

35. La Comisión se propone tener en cuenta los resultados del Grupo de Alto Nivel «Recursos propios», y el Tribunal está dispuesto a presentar sus observaciones sobre las propuestas legislativas que puedan derivarse. Considera que cabe mejorar el régimen de recursos propios, por lo que sugiere que los resultados de una reflexión sobre los ingresos del presupuesto podrían contemplarse mejor conjuntamente con los resultados de una revisión de los gastos.

Vigencia del marco:

36. La Comisión observa que la vigencia septenal del MFP actual no está correctamente sincronizada con los mandatos quinquenales del Parlamento Europeo y de la Comisión.

37. Vale la pena señalar que la totalidad del ciclo del MFP dura realmente más de 13 años, pues las propuestas se formulan por primera vez dos años antes del siguiente período y la admisibilidad de los gastos del programa se prolonga tres años después del período de programación («n + 3»), y los programas no se clausuran hasta transcurrido un año y medio después de dicho período de admisibilidad. Si el MFP en curso va seguido de un nuevo MFP quinquenal (y no se efectúa ningún otro cambio sustancial), la mayoría del gasto durante el nuevo período corresponderá a los programas del período 2014-2020.

38. Por otra parte, en los informes anuales recientes[21] el Tribunal ha señalado que se puede mejorar el proceso por el que el gasto del presupuesto de la UE se ajusta a las prioridades estratégicas de la Unión. En particular, ha observado lo siguiente:

- el ciclo decenal de planificación estratégica no se ajusta al ciclo septenal de gestión del presupuesto de la UE;

[21] Véase el capítulo 3 de los informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de 2014 y 2015.

- las actuales disposiciones presupuestarias no facilitan la traducción de las aspiraciones políticas (Estrategia Europa 2020/10 prioridades políticas de la Comisión) en objetivos operativos de utilidad para los programas y regímenes de gasto[22].

39. Existe, por consiguiente, la necesidad y la oportunidad de encajar la estrategia a largo plazo y la elaboración de políticas en el ciclo presupuestario. El Tribunal también sugiere que ha llegado el momento de estudiar otras opciones, por ejemplo:

- una presupuestación escalonada con un horizonte de planificación de medio plazo y un programa de evaluación continua;

- determinar la duración de los programas y regímenes según las necesidades políticas y no basarla en la duración del período de planificación financiera;

- antes de fijar el gasto, exigir de los Estados miembros y a la Comisión que presenten unas necesidades de financiación de la UE debidamente justificadas junto con los resultados que deban alcanzarse.

40. Asimismo convendría, en aras de la buena gestión financiera y de la transparencia de las autoridades políticas, legislativas y presupuestarias de la UE, que se estudiase en qué ámbitos políticos debe gastarse el presupuesto de la UE, antes de decidir el siguiente plan financiero a largo plazo.

Flexibilidad

41. La Comisión distingue la asignación previa de fondos en el marco de la gestión compartida con los Estados miembros como el principal límite a la capacidad de respuesta del presupuesto actual a la evolución de las necesidades. Asimismo, propone volver a estudiar la creación de unas reservas que puedan movilizarse rápidamente.

42. El Tribunal también ha observado que la preasignación constituye una fuente de rigidez. Sin embargo, esta cuestión debería considerarse en el marco de una reflexión de alto nivel

[22] Apartados 3.86 y 3.87 del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015.

(véase asimismo el apartado 40) sobre lo que debe financiarse con cargo al presupuesto de la UE y a lo largo de qué período.

«Presupuestar» el FED

43. El Tribunal coincide en que las autoridades legislativas y presupuestarias deberían estudiar la posibilidad de financiar el FED con cargo al presupuesto de la UE, y sugiere que esta cuestión se debata en el contexto general de una iniciativa para poner orden en la creciente complejidad de las disposiciones de financiación de las políticas de la UE.

Partir de las innovaciones del MFP actual

44. La Comisión se propone partir de las medidas de condicionalidad, incentivación y simplificación introducidas en el actual MFP y desarrolladas en las propuestas de la revisión intermedia.

45. Por lo que respecta a la condicionalidad, el Tribunal considera que debe llevarse a cabo una evaluación de la forma en que esta característica se ha comportado durante el actual marco financiero plurianual antes de seguir desarrollándolo.

46. Del mismo modo, el intento de duplicar la movilización de recursos durante el período actual a través de instrumentos financieros, del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y de los fondos fiduciarios también debe estudiarse en profundidad para garantizar que estos sean rentables, impliquen un riesgo razonable y se presenten de manera transparente. El trabajo de auditoría del Tribunal indica, por ejemplo, que las estimaciones anteriores del efecto multiplicador se basaron en métodos incoherentes y eran, en general, demasiado optimistas[23].

47. Por lo que se refiere a la simplificación, el Tribunal coincide en que se necesita un nuevo enfoque para los programas de gestión compartida, dado que han vuelto a producirse retrasos en su ejecución. Debe prestarse una atención similar a los programas en régimen de

[23] Apartados 62 a 91 del informe Especial n.º 19/2016.

gestión directa e indirecta. Estas cuestiones podrían estudiarse dentro de una revisión general del gasto (véase el apartado 18).

Disposiciones de financiación generales

48. Además de los problemas planteados, el Tribunal considera que es necesario hacer una reflexión de gran alcance sobre la manera de conferir a las disposiciones de financiación de las políticas de la UE la mayor claridad, sencillez y coherencia posibles.

49. En opinión del Tribunal, la gestión, auditoría y supervisión de las disposiciones vigentes es ya de por sí difícil y costosa. Las propuestas de la Comisión de crear nuevos fondos de la UE y fomentar la financiación de múltiples fuentes pueden empeorar un paisaje financiero de la UE ya recargado y complejo.

50. Dicho paisaje incluye ya los programas, los fondos estructurales, los fondos fiduciarios, el Fondo Estratégico de inversión, los fondos de garantía, los mecanismos, los instrumentos financieros, los instrumentos de ayuda macrofinanciera, las diferentes reservas y una serie de disposiciones.

51. La terminología constituye también un problema. Términos como «compromiso», «instrumento», «fondo», «reserva» y «provisión» tienen a menudo significados distintos según el ámbito político al que se apliquen[24]. Ello dificulta más de lo necesario la comunicación clara con las partes interesadas sobre los mismos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

52. El sistema presupuestario de la UE necesita una reforma basada en pruebas, con el fin de hacerlo:

- más **ágil** a la hora de asignar, con rapidez y flexibilidad, unos recursos limitados hacia donde aporten mayor valor añadido;

[24] El apartado 2.5 y la ilustración 2.1 del informe anual sobre la ejecución del presupuesto de 2015 muestran ejemplos de compromisos presupuestarios para cada rúbrica del MFP.

- más **eficiente** a la hora de entregar los fondos y obtener resultados con un riesgo razonable;

- más **transparente** en cuanto al modo de financiación de las distintas políticas y a los resultados obtenidos.

53. La Comisión ha presentado unas propuestas que contribuirán a concentrar más recursos en las prioridades actuales, flexibilizarán el presupuesto y simplificarán ciertos aspectos de las normas financieras. No compete al auditor hacer comentarios sobre el volumen, la estructura ni la asignación del presupuesto de la UE. Sí nos compete, sin embargo, señalar que la rentabilidad está amenazada si se toman decisiones de financiación antes de reflexionar sobre las prioridades futuras y los resultados anteriores. Los retrasos en la ejecución de los programas correspondientes al MFP vigente así como los retrasos en el cierre de los programas anteriores son causa de que las propuestas no hayan sido objeto de evaluación alguna del gasto en el período actual, y de que haya escasas posibilidades de evaluar los resultados antes de que la Comisión tenga que presentar el próximo MFP, a finales de 2017. Además, existe ahora una necesidad apremiante de abordar la creciente complejidad de las modalidades de financiación de las políticas de la UE, que algunas de las propuestas formuladas en la evaluación intermedia podrían agravar. Para afrontar estos problemas, el Tribunal formula cuatro propuestas.

Propuesta n.º 1: revisar el calendario para el desarrollo del próximo marco financiero plurianual

54. El Tribunal propone que se revise el calendario de elaboración del próximo marco financiero plurianual y los programas de gasto a fin de dejar tiempo suficiente para debatir, en primer lugar, las necesidades de financiación y las prioridades futuras, revisar el gasto en el período en curso y mejorar las disposiciones de financiación.

Propuesta n.º2: efectuar una revisión general del gasto de la UE

55. El Tribunal propone que se lleve a cabo una revisión del gasto antes de que se proponga un nuevo MFP y un nuevo conjunto de programas de gasto. Dicha revisión debería evaluar en qué medida:

- la asignación de recursos en el presupuesto de la UE es reflejo de las prioridades estratégicas y posibilidades de aportar valor añadido de la UE;
- los programas y regímenes de la UE contribuyen a la consecución de las prioridades estratégicas, son rentables y controlan el riesgo de irregularidades.

Propuesta n.º 3: desarrollar unas disposiciones de financiación más claras, sencillas y coherentes

56. El Tribunal invita a la Comisión a que proponga medidas para conferir a las disposiciones de financiación de la UE mayor claridad, sencillez y coherencia, y garanticen un grado suficiente de transparencia, rendición de cuentas y comprensión del público de cómo se financian las políticas de la UE y los beneficios que aportan.

Propuesta n.º 4: plantear un debate de alto nivel en torno a las prioridades presupuestarias de la UE

57. El Tribunal propone que las autoridades políticas de la UE inicien cuanto antes una reflexión sobre la medida en que las diferentes políticas de la UE deben financiarse con cargo al presupuesto de la UE, teniendo en cuenta la posible evolución de las políticas y de la pertenencia a la UE.