

**Dictamen del Comité de las Regiones — «Revisión del presupuesto de la UE»**

(2011/C 166/03)

## EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- recuerda que la UE debe dotarse de un presupuesto creíble, por encima del 1 % de la RNB de la UE, para poder alcanzar los grandes objetivos europeos según las necesidades específicas de las distintas situaciones territoriales y ejercer las nuevas competencias derivadas del Tratado de Lisboa;
- se muestra totalmente de acuerdo sobre la importancia de la Estrategia Europa 2020, pero destaca que la posición que se le conceda no debe acarrear la reducción de otros objetivos fijados por los Tratados, en especial la cohesión social, económica y territorial;
- se felicita por que su propuesta de ampliar a diez años el período del marco financiero plurianual, con una verdadera revisión intermedia («5+5»), haya sido adoptada por la Comisión Europea; esta revisión intermedia debe limitar el importe de financiación que puede asignarse a las distintas prioridades para garantizar que se sigue tratando de un verdadero programa de diez años, y no de dos programas de cinco años;
- considera que la flexibilidad del presupuesto debería estar garantizada, por una parte, para poder efectuar una reorientación estratégica intermedia, mediante una "reserva de revisión", y, por otra parte, para hacer frente a hechos imprevistos y extraordinarios, mediante una reserva de flexibilidad y de interés europeo, buscando siempre una mayor eficacia del gasto europeo;
- está en total desacuerdo con la propuesta de que el incumplimiento de un Estado miembro pueda tener como consecuencia la suspensión de las ayudas concedidas en el marco de la política de cohesión, la política agrícola común y la política pesquera, porque los entes regionales no pueden ser considerados responsables de la incapacidad de las instituciones nacionales para cumplir los criterios macroeconómicos o aplicar correctamente la legislación de la UE;
- se felicita de que la Comisión considere que sigue siendo necesaria una política de cohesión para toda la Unión y aprueba la propuesta de un marco estratégico común que abarque los Fondos Estructurales y los demás fondos de desarrollo territorial; considera, por lo tanto, que una posible estructura de las rúbricas del presupuesto debería permitir, en especial, englobar dentro del mismo título todos los fondos correspondientes al marco estratégico común;
- considera que debería abandonarse la estructura actual del presupuesto y recomienda que la nueva estructura permita poner de relieve el reparto de tareas en un planteamiento de gobernanza multinivel y que no debe reducirse el número de rúbricas a tres grandes rúbricas;
- estima esencial poder emitir bonos para la financiación de proyectos de la UE (EU-project bonds) y está convencido de que, a largo plazo, el aumento de los recursos propios existentes y/o la introducción de nuevos recursos propios deberían tener como objetivo reemplazar las aportaciones nacionales al presupuesto de la UE.

<b>Ponentes</b>	Mercedes BRESSO (IT/PSE), Consejera de la Región de Piemonte Ramón Luis VALCÁRCEL SISO (ES/PPE), Presidente de la Región de Murcia
<b>Texto de referencia</b>	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los Parlamentos Nacionales – Revisión del presupuesto de la UE COM(2010) 700 final.

## I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

### EL COMITÉ DE LAS REGIONES

#### Introducción

1. acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la revisión del presupuesto de la UE, en la medida en que presenta una visión global de la reforma que cubre los gastos y los ingresos y aspira a introducir un cambio real;

2. quiere seguir por la senda de la continuidad y la profundización de las posiciones y propuestas formuladas en su dictamen anterior aprobado en abril de 2008 <sup>(1)</sup>; por consiguiente, recuerda:

— que la UE debe dotarse de un presupuesto creíble, por encima del 1 % de la RNB de la UE, para poder alcanzar los grandes objetivos europeos según las necesidades específicas de las distintas situaciones territoriales y ejercer las nuevas competencias derivadas del Tratado de Lisboa;

— que el presupuesto de la Unión ha de ser capaz de responder a nuevos retos y perseguir sus objetivos de integración y de cohesión, demostrando una verdadera solidaridad en su acción;

— que los limitados recursos de las finanzas públicas de los Estados miembros hacen necesario reformar el sistema de recursos del presupuesto de la UE y establecer prioridades y concentrarse en los ámbitos en que la intervención comunitaria, sola o como complemento de otros niveles de gobierno, aporte el mejor valor añadido posible;

— que el aprovechamiento de todas las posibilidades relacionadas con la gobernanza multinivel debe situarse en el centro de la estrategia de reforma del presupuesto de la UE y que la concepción, programación, cofinanciación y aplicación de las políticas europeas podrían beneficiarse sensiblemente de la contribución de los entes regionales y locales;

#### **Principios que deben tenerse en cuenta en el presupuesto de la UE**

3. estima que la experiencia acumulada con los años en la aplicación del presupuesto comunitario, y en particular en la Política de Cohesión, han demostrado que son las regiones, o los gobiernos locales, los que al estar más cerca del ciudadano, identifican e intervienen de forma más directa sobre las necesidades de los territorios europeos. Por ello, en todo momento, la Unión Europea destaca la importancia del ejercicio de la gobernanza multinivel para garantizar una mejor utilización del presupuesto europeo, dado que se trata de un instrumento eficaz que debe aplicarse a todas las políticas europeas, dentro del respeto del principio de subsidiariedad;

4. lamenta que, en lo que se refiere al conjunto de los gastos públicos en la UE, a pesar de una contribución financiera y una creciente participación activa por parte de los entes regionales y locales, esta gobernanza multinivel no quede patente para los beneficiarios finales; por lo tanto, pide a la Comisión que informe ya a todas las partes interesadas sobre la situación actual de las finanzas públicas en la Unión Europea y que considere una estructura del presupuesto más conforme con la gobernanza multinivel;

5. está de acuerdo con la Comisión en que «la importancia del gasto debe indicar cuáles son las prioridades políticas fundamentales de la UE»; de ello deduce que debe darse la más alta prioridad al concepto de «cohesión económica, social y territorial», pero también, por ejemplo, a la compatibilidad del presupuesto con la cláusula social horizontal;

6. sugiere que la rápida puesta en marcha de los próximos programas se vea facilitada por un cierto grado de continuidad en las normas de fondo de su funcionamiento, así como por una gran anticipación, en la medida de lo posible, de todas las intervenciones legislativas y reglamentarias en aras de la simplificación;

#### a) Valor añadido

7. considera útil y necesario que contribuya al debate sobre el procedimiento presupuestario anual interinstitucional y la ejecución del presupuesto de la UE, a fin de preservar la coherencia con el principio de buena gobernanza basado en la deliberación a distintos niveles; esta contribución podría representar el punto de vista de los entes locales y regionales sobre aquellas partidas presupuestarias de la UE de las que son los principales beneficiarios;

<sup>(1)</sup> CDR 16/2008 fin.

8. considera que el concepto de valor añadido se refiere al efecto palanca o efecto multiplicador que genera la aplicación del presupuesto comunitario en toda la Unión Europea y estima, por lo tanto, que no puede entenderse en los términos puramente contables teniendo solo en cuenta las finanzas públicas. También hay que tener en cuenta el valor añadido del presupuesto de la Unión para los agentes económicos privados y los consumidores, así como el valor añadido del gasto de la UE en términos de gobernanza; considera además que la evaluación del valor añadido del presupuesto de la UE debe basarse en un nuevo modelo de crecimiento medido a partir de indicadores complementarios del PIB con el fin de reflejar mejor el grado de desarrollo de cada región;

9. toma nota del compromiso de la Comisión de elaborar un análisis actualizado de los costes de la no Europa, pero insta a que éste se haga a tiempo para que el análisis pueda tener efecto en las negociaciones sobre el nuevo marco financiero;

10. opina que el efecto palanca del presupuesto de la UE permite estructurar la movilización de los recursos en favor de los objetivos estratégicos de la UE que establece el Tratado, como la política de cohesión, así como las estrategias europeas, como la Estrategia Europa 2020, que es determinante para consolidar la capacidad institucional y que se ejerce en beneficio de todos los agentes privados y las autoridades públicas, tanto los más desarrollados como los que van más retrasados, en el marco del mercado único;

11. considera que la visibilidad de las intervenciones de la UE, tanto las que se destinan a grandes inversiones como a inversiones inmateriales (investigación, inclusión social, formación, etc.) debe buscarse en todos los niveles, desde la autoridad de decisión política hasta el ciudadano y el beneficiario final, pasando por el gestor de programas. Puede alcanzarse mediante diferentes formas flexibles y adaptadas al contexto para evitar una sobrecarga administrativa desproporcionada y debería basarse en las numerosas buenas prácticas existentes, de acuerdo con las posibilidades de cada región;

12. coincide con la Comisión en que la UE puede «ofrecer economías de escala y (...) colmar las brechas que deja la dinámica de la formulación de las políticas nacionales (...). La forma más obvia de colmarlas consiste en abordar los retos transfronterizos en ámbitos como infraestructuras, movilidad, cohesión territorial o cooperación de la UE a la investigación»;

13. insiste en la necesidad de desarrollar una estrategia de comunicación dinámica y permanente con presencia en los distintos territorios sobre la finalidad y las realizaciones del presupuesto europeo y señala al respecto su disponibilidad para elaborar un plan de acción descentralizado;

#### b) **Solidaridad**

14. afirma que la solidaridad entre los Estados miembros, los entes locales y regionales y los ciudadanos europeos constituye

no solo un objetivo político que va unido a los valores europeos, sino también un elemento de eficacia económica para el conjunto de la UE y que, por lo tanto, la práctica de la solidaridad debe verse, más que como un gasto, como una inversión que permite a la UE afrontar los retos actuales y futuros;

#### **Un presupuesto para el futuro: los gastos**

15. se muestra totalmente de acuerdo con la importancia de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y destaca, como hace la Comisión, que su éxito exige «una colaboración a nivel de la UE, de los países y de las regiones», así como con los entes locales; no obstante, destaca que la posición concedida a la Estrategia Europa 2020 no debe acarrear la reducción de otros objetivos fijados por los Tratados, en especial la cohesión social, económica y territorial;

16. espera la propuesta del Marco Financiero plurianual para pronunciarse con detalle sobre los gastos, pero formula ya las siguientes observaciones de principio:

#### **Investigación, innovación y educación**

17. señala que los créditos presupuestarios que la UE destina en la actualidad a la investigación, que representan sólo el 4 % de la investigación pública en Europa, son insuficientes; considera, por tanto, imprescindible velar por una mejor complementariedad de los programas nacionales y regionales con el programa marco europeo de investigación a fin de obtener economías de escala y un efecto de masa;

18. no coincide con la afirmación de la Comisión Europea de que Europea «se enfrenta a una gama nunca vista de retos sociales que solo se pueden abordar mediante grandes avances científicos y tecnológicos», en la medida en que este razonamiento subestima la capacidad de las organizaciones políticas, instituciones y ciudadanos para reformar nuestras sociedades, sin tener que recurrir obligatoriamente a soluciones científicas y tecnológicas; no obstante, cree que la innovación contribuye a resolver los retos sociales más acuciantes a que nos enfrentamos, y está totalmente de acuerdo, por tanto, con el Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 en que es preciso movilizar los conocimientos y recursos de Europa de forma coherente y fomentar las sinergias entre la UE y los Estados miembros a fin de garantizar que las innovaciones que supongan un beneficio social lleguen antes al mercado. En este contexto, destaca las posibilidades que brindaría la revisión de las Directivas sobre contratación pública para promover la innovación social y medioambiental;

19. considera que el apoyo a la innovación es determinante para transformar la economía europea y estima que la iniciativa emblemática «Unión por la Innovación» en particular debe instar a los Estados miembros a que respalden la modernización de los sistemas de educación y de formación a todos los niveles, incluida la formación en el lugar de trabajo, ya que el progreso de un territorio depende fundamentalmente del desarrollo de su capital humano. Por lo tanto, celebra que en esta iniciativa emblemática se formule un planteamiento de las políticas fundamentalmente sostenible, se amplíe convenientemente la definición del concepto de innovación, se centre el interés en los grandes desafíos de nuestra sociedad y se tengan en cuenta las tecnologías clave. El Comité suscribe igualmente la propuesta de la Comisión de desarrollar las capacidades de investigación e innovación en la UE y llevar a cabo unas estrategias de

especialización regional inteligente, en particular, con ayuda de programas de asistencia técnica financiados por el FEDER. Recuerda, además, que estas estrategias se deben llevar a cabo en concertación con todas las partes interesadas y en especial con los empresarios locales y regionales, para evitar imponer modelos prescriptivos que no se correspondan con la realidad ni con el potencial regional y local o que puedan generar una carga administrativa y financiera;

20. se congratula de que en la Comunicación presentada sobre este tema la Comisión tenga en cuenta las contribuciones aportadas por los entes regionales y locales y de la sociedad civil y los reconozca como agentes importantes, y considera que esto debería reflejarse en el presupuesto de la UE a través de un Programa Marco de Investigación bien financiado. El presupuesto de la UE debería utilizarse para poder incrementar las sinergias y la complementariedad en la financiación europea de apoyo a la investigación y la innovación, a fin de garantizar la eficacia del gasto, incluida la prioridad a la creación de capacidades en investigación en las zonas menos favorecidas de Europa. Asimismo existe la necesidad urgente de revisar la precisión y la existencia de datos sobre la participación regional en los programas marco y otros programas de la UE para financiar la investigación y la innovación, con el fin de que los entes locales y regionales puedan comparar sus resultados a escala de la UE y determinar con exactitud los casos de debilidad estructural de tales resultados.

21. Cree que es preciso explotar plenamente las nuevas tecnologías existentes, que se han beneficiado de la financiación de la I+D y que están en condiciones de ser utilizadas;

### **Infraestructuras del futuro**

22. considera que la eliminación de los puntos de estrangulamiento transfronterizos en los ejes estratégicos transnacionales de las redes de transporte, comunicación y energía aporta un valor añadido de gran utilidad social que está en consonancia con la nueva iniciativa de crecimiento de la UE. En principio, el desarrollo de infraestructuras de calidad adaptadas a las necesidades y la eliminación de los puntos de estrangulamiento críticos deberían realizarse teniendo como telón de fondo tanto la competitividad de la economía de la UE como el desarrollo equilibrado y sostenible;

23. destaca que la financiación de las infraestructuras del futuro es una necesidad por dos razones de igual importancia: incrementar la movilidad y la cohesión interior en la UE y aumentar la competitividad europea frente a terceros países, como acertadamente señala la Comisión; preconiza que se proceda de forma lógica comenzando por las decisiones políticas sobre los proyectos de infraestructuras y se llegue a un acuerdo después sobre los mecanismos financieros correspondientes;

24. reitera su oposición a la creación de un fondo único que, dotado principalmente con los recursos asignados en el marco del Fondo de Cohesión, englobaría todos los instrumentos fi-

nancieros de la UE que se utilizan para financiar infraestructuras de transporte. Semejante «transferencia» de fondos no solo supondría una reducción neta de los recursos asignados a la política de transportes, sino que también pondría en peligro la integración de proyectos de transporte en las estrategias de desarrollo regionales;

### **Energía y clima**

25. no respalda la opción de grandes fondos específicos dedicados a realizar inversiones en los ámbitos de la energía y el clima. Expresa su preferencia por el establecimiento de prioridades y una mayor integración de estas prioridades políticas dentro de todos los ámbitos de las políticas afectadas en las que una gestión con participación de todos los niveles de gobierno garantizaría la eficacia y la visibilidad de la acción europea; no obstante, podrían utilizarse bonos específicos gestionados por el BEI para proyectos transnacionales o transfronterizos sobre producción de energía limpia y eficiencia energética, como parte de los objetivos de seguridad energética y mitigación del cambio climático;

### **Política Agrícola Común**

26. reconoce el valor añadido de una de las únicas políticas de la UE verdaderamente comunes y acoge favorablemente la perspectiva de control de los gastos de la Política Agrícola Común, con el fin de orientarla más hacia el objetivo de la cohesión social y territorial, también respecto de las producciones, hacia un crecimiento verde y hacia una mejor sinergia con las demás políticas de la UE;

27. reitera la importancia de la PAC para preservar el tejido de las comunidades rurales en toda Europa, que así contribuye al objetivo más general de la cohesión social y territorial; señala asimismo el valor que aporta a la sociedad en general al proporcionar alimentos de alta calidad, gestionar el paisaje rural de la UE y contribuir a los esfuerzos para combatir y mitigar el impacto del cambio climático, y destaca que la Política Agrícola Común ejerce una influencia muy grande en la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020;

28. considera que, para hacer frente a los desafíos futuros resultantes del conflicto de intereses entre una producción europea competitiva de alimentos de alta calidad y las exigencias de la sociedad en relación con el medio ambiente, el clima, la gestión del agua y la biodiversidad, así como el mantenimiento de las zonas rurales vitales, la PAC necesita un primer y un segundo pilar muy eficaces; reconoce la necesidad de nuevas reformas en la PAC, así como la de un nuevo presupuesto con los recursos oportunos para afrontar otras prioridades de la UE; repite, sin embargo, que tales reformas han de ser graduales para pasar a un sistema más justo de asignación de los pagos directos en la UE y a las asignaciones a los Estados miembros en virtud del segundo pilar (Desarrollo rural); la simplificación y la eficiencia en particular han de ser las grandes prioridades para la próxima fase de la reforma;

### **Política de Cohesión**

29. felicita a la Comisión por su análisis del impacto de la política de cohesión en la economía europea y su demostración de los importantes efectos acumulativos para los PIB nacionales y observa que la política de cohesión es uno de los instrumentos más eficaces para apoyar de forma solidaria a las regiones más débiles, al tiempo que contribuye también a impulsar el crecimiento y el bienestar en toda Europa, en especial mediante los intercambios comerciales y las exportaciones;

30. se felicita de que la Comisión considere que sigue siendo necesaria una política de cohesión para toda la Unión y, por ende, para todas las regiones, con objeto de promover la cohesión económica, social y territorial y el desarrollo armonioso de todo el territorio de la Unión mediante un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No obstante, destaca que será necesario prever importantes inversiones en las infraestructuras de las regiones menos desarrolladas cuando se formule la futura política de cohesión. Por consiguiente, de ahora en adelante se debería seguir utilizando una parte sustancial del presupuesto de la UE para acelerar el desarrollo de las regiones con mayor retraso y eliminar los obstáculos al desarrollo;

31. aprueba la propuesta de un marco estratégico común que abarque los Fondos Estructurales y los demás fondos de desarrollo territorial como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP) y considera que estos enfoques simplificadores podrían ampliarse en el futuro a otros fondos; apoya el concepto de contratos de asociación para el desarrollo y la inversión que son la ilustración precisa y presupuestaria de los pactos territoriales que promueve para los Programas Nacionales de Reforma; estos contratos deben desarrollarse en colaboración con los entes locales y regionales, y no sólo entre los Estados miembros y la Comisión como propone el quinto Informe sobre la Cohesión, de conformidad con los principios de la gobernanza multinivel; apoya la idea de extender la gobernanza de la política de cohesión a otras políticas, ya que considera que la experiencia ha demostrado que es el método más eficaz y eficiente;

32. espera que en la futura política de cohesión se preste a la dimensión territorial, en especial rural, marítima y ultraperiférica, la atención que merece y que se establezca un vínculo más fuerte y mayores sinergias entre los programas de desarrollo regional apoyados por el FEDER, el FSE y el Feader;

33. considera que las capacidades institucionales y financieras del sector público a nivel nacional, regional y local son esenciales para alcanzar los objetivos de Europa 2020 y que la política de cohesión debe seguir desempeñando un papel esencial en su consolidación; asimismo, solicita clarificación respecto a la financiación de las medidas propuestas en el marco de las siete iniciativas emblemáticas de los diferentes programas de financiación de la UE;

34. acoge favorablemente la intención de ampliar la visibilidad y el ámbito de actuación del Fondo Social Europeo (FSE), incluida una mayor focalización en la integración social; reitera

su apoyo a que el FSE siga formando parte de la política de cohesión; destaca que la visibilidad del FSE y la eficiencia de sus intervenciones sólo podrán garantizarse mediante un enfoque integrado de las inversiones en capital humano, infraestructuras, investigación, desarrollo e innovación;

35. celebra calurosamente que la Comisión esté centrada en apoyar a las nuevas empresas, en particular a las PYME, que jugarán un papel fundamental para mejorar la competitividad europea; por ello, pide una integración más visible de las políticas favorables a las PYME en el presupuesto de la UE, prestando especial atención a las mujeres empresarias;

36. considera que hay que garantizar una mejor eficacia del gasto, pero rechaza la idea de «reserva de eficacia» basada en los objetivos de la Estrategia Europa 2020;

37. sugiere asimismo que se cree un mecanismo específico de alerta para los Fondos Estructurales que cubra todas las regiones y se base en la relación existente, en la que la Comisión Europea asesora a las autoridades de gestión sobre la tasa de gasto y las posibilidades de liberación de compromisos presupuestarios si la tasa de gasto y los resultados no alcanzan los objetivos acordados;

38. opina, por último, que los montantes determinados cada año por este mecanismo de alerta y para los que exista la posibilidad de no ser gastados a la vista de las dificultades que tengan las regiones y las autoridades de gestión, deben ser devueltos al presupuesto general y sumarse a la reserva de flexibilidad y de interés europeo. De este modo, se disuadiría a los Estados miembros de la actual práctica de retener partes de la financiación de proyectos con el fin de recuperar finalmente los importes no utilizados;

39. pide que el Fondo de Adaptación a la Globalización se integre en el presupuesto de la Unión, en particular con objeto de acelerar la movilización de recursos, pero también contribuir de manera más eficaz a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo, a fin de garantizar un mayor crecimiento del empleo y menos desempleo, combatir la exclusión del mercado de trabajo, mejorar la calidad del empleo, la productividad y el atractivo de los puestos de trabajo y consolidar la cohesión social, económica y territorial;

### **Un presupuesto eficaz**

#### **Nueva financiación**

40. se muestra a favor de examinar posibilidades de apoyo europeo distintas de las subvenciones, pero respetando plenamente el principio de subsidiariedad y caso por caso, en función de los tipos de gasto y de la situación económica de los beneficiarios; los instrumentos de ingeniería financiera deberían verse como un complemento valioso a las subvenciones, más que como sus sustitutos;

41. insiste, no obstante, en la prudencia con la que se debe actuar respecto de la inversión y multiplicación de nuevos instrumentos financieros; considera que la crisis ha demostrado la necesidad de una regulación a escala de la UE, ya que su carencia a veces ha puesto en peligro el equilibrio financiero de los presupuestos públicos locales y regionales; insiste en la necesidad de poder rendir cuentas a los ciudadanos y de no alejarse demasiado de la economía real;

42. apoya, por lo demás, la reivindicación de establecer una relación entre el mecanismo europeo de estabilización financiera (FEEF) y el presupuesto de la Unión Europea a fin de garantizar que desde 2013 el FEEF deje de financiarse solamente sobre una base intergubernamental a partir de recursos no utilizados y se integre, de conformidad con los principios de solidaridad en el seno de la UE, en los mecanismos presupuestarios previstos en el Tratado de Lisboa;

43. llama la atención sobre la necesidad de preparar mejor a los entes regionales y locales para obtener resultados, especialmente cuando se crean nuevos mecanismos de financiación (BEL, CPP, bonos para la financiación de proyectos de la UE) que requieren un alto nivel de especialización;

44. pide a la Comisión que estudie la viabilidad de los «bonos para los ciudadanos» (fondos locales suscritos por los ciudadanos y destinados al desarrollo local), de forma que los ciudadanos puedan invertir en el desarrollo de sus propias comunidades o regiones y el capital invertido se destine a desarrollar importantes proyectos de infraestructuras y energía durante un período de varios años;

45. no obstante, anima a la Comisión a demostrar su ambición para movilizar eficazmente el efecto de palanca que puede representar el compromiso de los entes regionales y locales respecto de las prioridades políticas; destaca el efecto multiplicador de las finanzas públicas locales y regionales, también para los socios privados, y el papel unificador que puede tener la UE;

46. estima esencial poder emitir bonos para la financiación de proyectos de la UE (*EU-project bonds*), con el fin de financiar proyectos a gran escala y que tienen una rentabilidad económica a medio o largo plazo. Este mecanismo permitiría incrementar la visibilidad de las intervenciones de la UE, pero sobre todo su eficacia. Puede tener un enorme efecto de palanca beneficioso para la dinámica del mercado interior y contribuir a reforzar la cohesión territorial. Asimismo, se inscribe claramente en la búsqueda de un gasto de la UE más racional y de una concentración en el valor añadido europeo;

47. se felicita por la consulta pública que ha iniciado la Comisión sobre los bonos Europa 2020 para la financiación de proyectos de infraestructuras y estima, a este respecto, que el refuerzo de la cohesión territorial debe ser una prioridad. No

obstante, considera que el uso de los bonos para la financiación de proyectos de la UE no debería limitarse únicamente a las infraestructuras técnicas de proyectos transeuropeos dado que otros proyectos de infraestructuras de dimensión regional pueden presentar un valor añadido europeo. Asimismo, considera que debe clarificarse la articulación entre los bonos para la financiación de proyectos de la UE y las ayudas europeas y que deben adoptarse medidas para que los entes regionales y locales puedan acceder a los nuevos instrumentos financieros;

48. pide a la Comisión Europea que lleve a cabo un análisis más detallado de la propuesta de emisión de eurobonos que, reuniendo deuda pública de determinados Estados miembros, permitiría a todos los países de la zona del euro pedir prestado a unos tipos de interés cercanos a los mejores del mercado, limitar la especulación contra los empréstitos nacionales y mejorar la calidad de la coordinación de la política presupuestaria;

49. considera que un presupuesto creíble constituye una de las respuestas, como palanca para el desarrollo económico, social y territorial, a la crisis económica actual;

#### **Estructura de los gastos**

50. considera que debería abandonarse la estructura actual del presupuesto y recomienda que la nueva estructura sea práctica, realista, transparente y fácil de comprender, que permita poner de relieve el reparto de tareas en un planteamiento de gobernanza multinivel y que las partidas de gastos se fijen en función de cómo se vayan a articular los pagos y las políticas en la realidad; no ve ninguna necesidad de reducir el número de rúbricas a tres grandes rúbricas (gasto interno, gasto externo y gasto administrativo). Tener menos rúbricas pero más grandes implica un alto grado de agregación y, por lo tanto, una pérdida de información. Las rúbricas grandes deberían desglosarse en subrúbricas que pudieran facilitar una información clara, lo que no contribuiría a incrementar la transparencia;

51. considera que, aunque constituyen un motor fundamental para la movilización política, ni los tres ámbitos de Europa 2020 (inteligente, sostenible e integrador) ni las siete iniciativas emblemáticas sirven para determinar la estructura del presupuesto. Dado que ninguno de los tres ámbitos podría por sí solo incluir determinadas políticas como, por ejemplo, la política de cohesión o la PAC, la estructura propuesta por la Comisión conduciría a interminables regateos en el momento de la asignación de los fondos y de la puesta en práctica;

52. considera en especial que debería garantizarse que haya una referencia explícita a la política de cohesión en la futura estructura del presupuesto, que tenga en cuenta también la consolidación de su fundamento jurídico (económico, social y territorial) en el Tratado de Lisboa;

53. considera, por lo tanto, que una posible estructura de las rúbricas del presupuesto debería permitir, en especial, englobar dentro del mismo título todos los fondos correspondientes al marco estratégico común (es decir, FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, Feader y FEP). Esta estructura podría ser como sigue:

- 1) Políticas para los territorios (política de cohesión, PAC 2o pilar, política pesquera común, impacto territorial del cambio climático y grandes inversiones en infraestructuras, política de investigación e innovación para el equilibrio territorial)
- 2) Políticas para un futuro sostenible (PAC 1er pilar, cambio climático, energía, investigación)
- 3) Ciudadanía europea (en particular, cultura, juventud, comunicación, espacio de libertad, seguridad y justicia)
- 4) Acción exterior (incluidas la política exterior, política de vecindad y política de desarrollo)
- 5) Reservas de flexibilidad y de interés europeo y reserva de revisión
- 6) Gastos administrativos

#### **Duración del marco financiero**

54. se felicita por que su propuesta de ampliar a diez años el período del marco financiero plurianual, con una verdadera revisión intermedia («5+5»), haya sido adoptada por la Comisión Europea, ya que representa un compromiso aceptable entre estabilidad, flexibilidad y seguimiento parlamentario democrático de los gastos públicos europeos; la revisión intermedia debe limitar el importe de financiación que puede asignarse a las distintas prioridades para garantizar que se sigue tratando de un verdadero programa de diez años, y no de dos programas de cinco años, lo cual sería menos deseable que los actuales programas de siete años;

55. destaca que las políticas de inversión y de desarrollo, como la política de cohesión, no pueden tener una duración inferior a siete años. Por lo tanto, la ampliación a diez años ofrece un horizonte y una estabilidad suficientes, a la vez que permite lograr de manera concreta la flexibilidad intermedia de la que carece en la actualidad el presupuesto de la UE;

56. habida cuenta de los nuevos procedimientos e instrumentos financieros derivados del Tratado de Lisboa, considera que el carácter fundamental de la revisión podría obtenerse mediante un mecanismo con dos niveles:

— en el primer nivel, más general, podría crearse una «reserva de revisión» por un importe que represente el 5 % de la totalidad del presupuesto europeo para los cinco últimos años de programación. La afectación concreta de esta

suma sería objeto de una negociación a mitad del período: podría llevar a la confirmación de las decisiones adoptadas al inicio del período con un reparto proporcional idéntico entre las rúbricas, capítulos, Estados miembros y demás, o a un nuevo reparto adaptado a la evolución de las prioridades europeas y del contexto político, social y económico. En todo caso, esta «reserva de revisión» se añadiría a la reserva de flexibilidad y de interés europeo prevista por la Comisión Europea, en el marco de los nuevos mecanismos de flexibilidad;

— en el segundo nivel, dentro de la rúbrica relativa a la política de cohesión y a las demás políticas de desarrollo territorial incluidas en el marco estratégico común, los Estados miembros podrían recibir autorización para reprogramar de común acuerdo con las regiones hasta el 25 % de los importes consignados en los Contratos de asociación para el Desarrollo y la Inversión. Esta programación podría efectuarse entre los distintos fondos de que se trata, esto es, el Fondo de Cohesión, el FEDER, el FSE, el Feader y el FEP;

#### **Responder a la evolución de las circunstancias – Flexibilidad y transferencia de créditos**

57. considera que la flexibilidad del presupuesto debería estar garantizada, por una parte, para poder efectuar una reorientación estratégica intermedia, mediante una «reserva de revisión», y, por otra parte, para hacer frente a hechos imprevistos y extraordinarios, mediante una reserva de flexibilidad y de interés europeo, buscando siempre una mayor eficacia del gasto europeo;

58. se felicita por las propuestas de la Comisión, pero destaca que la flexibilidad no debe servir de pretexto para realizar una evaluación insuficiente de las necesidades presupuestarias de las políticas de la UE y que el porcentaje con carácter obligatorio, que la Comisión propone en el 5 %, debería ser indicativo dado que el margen de flexibilidad depende por definición de indicadores variables de acuerdo con las circunstancias políticas y económicas;

59. destaca que la reserva de flexibilidad y de interés europeo bajo ningún concepto debería servir para recompensar los mejores resultados de absorción financiera, sino para dar a la UE la capacidad de reaccionar más rápido ante nuevos retos o crisis imprevistas, apoyar nuevas prioridades o fomentar la cooperación y la experimentación a nivel europeo. Esta reserva no debería estar preafectada, sino que debería ser objeto de una decisión explícita de la autoridad presupuestaria. Podría recompensar la excelencia de determinadas líneas presupuestarias, evaluadas en función del impacto y los resultados;

60. además considera que la flexibilidad en cuanto a los recursos no utilizados en el presupuesto comunitario debe pasar por su reparto en función de algún criterio objetivo de excelencia en la gestión, y en ningún caso servir a otros fines;

61. considera que la posibilidad de reafectación entre rúbricas en un determinado año, tal como prevé la Comisión, es necesaria, puesto que el sistema actual se ha vuelto demasiado rígido. Es preciso explorar la posibilidad de simplificar estas transferencias dentro del marco financiero plurianual, respetando por completo los principios de buena gestión financiera y de disciplina presupuestaria;

62. acoge positivamente la propuesta de ofrecer la posibilidad de transferir de un año a otro los márgenes no utilizados, para evitar que sean reafectados de forma automática a los Estados miembros, así como la libertad para concentrar el gasto al principio o al final del periodo dentro de la dotación plurianual de una rúbrica;

63. recuerda la necesidad de flexibilidad a todos los niveles, dejando un margen de maniobra a los entes regionales y locales para reafectar los fondos, así como revisar las prioridades y el gasto en caso necesario;

### **Eficiencia**

64. acoge con satisfacción la demanda de la Comisión de aumentar la eficiencia en la administración del presupuesto comunitario, ya que una mayor eficiencia en la gestión del gasto incrementa los resultados, y anima a la Comisión a ponerla en práctica sin demora;

65. anima encarecidamente a los entes locales y regionales a reforzar sus competencias técnicas y humanas, sin dejar de señalar que debería reducirse la complejidad de los proyectos financiados por la UE, principalmente las cargas administrativas y la burocracia; en el contexto de la crisis económica que ha ocasionado importantes recortes de los presupuestos públicos, y para asegurar un uso eficiente de los recursos de la UE, insiste en la necesidad de garantizar unos niveles adecuados de financiación que permitan a los entes regionales y locales tomar parte adecuadamente en proyectos de gran envergadura financiados con cargo a los Fondos Estructurales;

66. asume también la propuesta de centrar el gasto en prioridades concretas, teniendo en cuenta que las regiones menos desarrolladas deberían disponer de la posibilidad de fijar un mayor número de prioridades; por ello propone no ampliar excesivamente el abanico de objetivos, teniendo en cuenta además que las sucesivas ampliaciones de la UE han creado una Unión con más disparidades en su seno;

67. remarca que la eficiencia en la aplicación del presupuesto comunitario, y por lo tanto, en los gastos, pasa obligatoriamente por la coordinación, la coherencia y la cooperación, tanto entre distintos niveles de administraciones, como entre fondos; por ello parece contradictorio establecer, como se ha hecho, una vuelta a la programación monofondo, que implica a su vez arbitrar nuevos mecanismos de coordinación interfondos para evitar solapamientos y duplicidades, ya que son los beneficiarios de la financiación los que tienen que afrontar las dificultades que puede generar la falta de coordinación, que es vital para mejorar la eficiencia de la gestión;

### **Presupuesto europeo y la gobernanza económica de la Unión**

68. reitera su advertencia contra la posible vinculación entre la asignación de los Fondos Estructurales y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por los Estados miembros y se muestra muy preocupado por las condiciones propuestas que se aplicarían a nivel regional y local vulnerando los principios de buena gobernanza y de responsabilidad a todos los niveles;

69. está en total desacuerdo con la propuesta de que el incumplimiento de un Estado miembro pueda tener como consecuencia la suspensión de las ayudas concedidas en el marco de la política de cohesión, la política agrícola común y la política pesquera, porque los entes regionales no pueden ser considerados responsables de la incapacidad de las instituciones nacionales para cumplir los criterios macroeconómicos o aplicar correctamente la legislación de la UE, y semejante medida afectaría principalmente a regiones que van a la zaga en términos de desarrollo y para las cuales estos programas cofinanciados resultan absolutamente imprescindibles para hacer frente a sus debilidades estructurales;

70. pide, con el fin de reforzar el carácter de incentivo, que los entes regionales y locales participen desde una fase temprana en el análisis de la situación y en la búsqueda de soluciones;

71. se muestra dispuesto a trabajar con las demás instituciones para la creación de un verdadero sistema de condicionalidad en el pago de los fondos, en aras de una simplificación de los procedimientos de control puramente formal;

72. pide una revisión exhaustiva de la regulación financiera de la UE para lograr que las normas financieras sean más simples, tanto de aplicar como de hacer cumplir, con el fin de animar a un mayor número de posibles beneficiarios a presentarse a las licitaciones de la UE;

### **Reforma de la financiación**

73. reitera que el nuevo sistema de financiación del presupuesto de la UE debe basarse en la transparencia y en nuevos recursos propios, y debe excluir todo tipo de correcciones financieras y de excepciones;

74. considera que una negociación del presupuesto comunitario basada únicamente en términos de la contribución neta de los Estados miembros es contraria a la filosofía última de creación de la Unión Europea y a los objetivos de la Estrategia Europa 2020; este enfoque corre el riesgo de provocar demandas de renacionalización de las políticas, algo a lo que se opone firmemente el CDR;

75. acoge favorablemente las ideas expuestas por la Comisión para determinar un mecanismo de financiación a partir de los recursos propios. Señala que el impacto de cada una de ellas diverge a nivel territorial y que los entes regionales y locales ya gestionan algunas de las pistas previstas en determinados Estados miembros;



76. evaluará con detenimiento la repercusión de cada una en el nivel territorial, con especial interés por las que están más vinculadas al tema del crecimiento sostenible, siempre que los recursos liberados de esta forma se canalicen directamente hacia proyectos destinados, en el territorio, a favorecer la eficiencia energética, proteger el medio ambiente, prevenir los riesgos o intervenir en caso de grandes catástrofes;

77. está convencido de que, a largo plazo, el aumento de los recursos propios existentes y/o la introducción de nuevos recursos propios deberían tener como objetivo reemplazar las aportaciones nacionales al presupuesto de la UE. Resalta que:

— es necesario llevar a cabo un estudio de impacto y de viabilidad pormenorizado antes de acordar cualquier nuevo recurso propio;

— cualquier nueva fuente de ingresos debe ser estable y no estar sujeta a cambios impredecibles;

78. subraya que la utilización de estos recursos financieros debe estar sustentada en trámites administrativos ágiles.

Bruselas, 31 de marzo de 2011.

*La Presidenta  
del Comité de las Regiones*  
Mercedes BRESSO

---