

Dictamen del Comité de las Regiones — La ejecución del presupuesto de la UE

(2014/C 271/10)

Ponente: Adam Struzik (PL/PPE), Presidente de la Región de Mazovia**I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. señala que, por vez primera, elabora un dictamen sobre la ejecución del presupuesto de la UE, con el fin de presentar los puntos de vista de los entes locales y regionales, tanto en lo que se refiere a las perspectivas financieras actuales como para los años 2014-2020;
2. observa que, a fin de mejorar la calidad del dictamen sobre la ejecución del presupuesto de la UE, se ha elaborado una encuesta ⁽¹⁾ entre los entes locales y regionales (ELR), que obtuvo una respuesta muy amplia; esto refleja el interés por este asunto, e indica la voluntad de cooperar en la búsqueda de soluciones a los problemas y de movilizar el potencial de un enfoque territorial;
3. destaca que el presupuesto de la UE es un instrumento importantísimo para la consecución de los objetivos de la Unión Europea. Hay que destacar su papel, especialmente ahora, en el contexto de la crisis de las finanzas públicas que aún persiste en muchos países y de la necesidad de apoyar la competitividad de la economía europea, la creación de empleo y la promoción de los valores europeos comunes;
4. observa que el presupuesto de la UE proporciona los recursos necesarios para lograr los objetivos de la Unión Europea establecidos en los Tratados y acordados en el más alto nivel político (entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea), y, al mismo tiempo, es un instrumento esencial para favorecer la consecución de los objetivos de las políticas públicas que se están llevando a cabo a nivel de los Estados miembros y las acciones desarrolladas por los entes locales y regionales. En este contexto, cree que un enfoque más centrado en los resultados propiciará una mejor selección de objetivos e instrumentos a fin de reflejar las distintas situaciones de los diversos territorios de la UE y, por lo tanto, aumentará la eficiencia y la eficacia del presupuesto de la UE;
5. señala que los entes locales y regionales participan en la ejecución del presupuesto de la UE como beneficiarios directos y gestores de los fondos europeos, pero la responsabilidad de la ejecución presupuestaria a nivel local y regional se comparte con los Estados miembros, la Comisión Europea y otras instituciones europeas;
6. acoge con satisfacción que, de conformidad con la reglamentación jurídica para el período de programación 2014-2020, se haya aumentado la importancia de la dimensión territorial en la ejecución de las políticas europeas, por lo que el papel de los entes locales y regionales en la ejecución del presupuesto de la UE se incrementa aún más;
7. el presente dictamen se centra en los fondos que tienen la máxima importancia para los entes locales y regionales, en particular los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos ESI): el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), aunque también señala la importancia de otros fondos, como Horizonte 2020, para la consecución de los objetivos de desarrollo fijados a nivel europeo, nacional, regional y local;

Velocidad de ejecución del presupuesto

8. considera que, teniendo en cuenta la actual situación socioeconómica, la adopción tardía del marco jurídico de los fondos de la UE para los años 2007-2013, y el hecho de que muchas políticas europeas fueron diseñadas para alcanzar objetivos estructurales a largo plazo y no para fomentar efectos a corto plazo de la oferta, la velocidad de la ejecución del presupuesto de la UE debe considerarse satisfactoria;
9. observa con preocupación que, a pesar de la velocidad de ejecución por lo general satisfactoria del presupuesto de la UE, existen diferencias considerables en el ritmo de ejecución del presupuesto entre los Estados miembros y los distintos fondos;

⁽¹⁾ Resultados de la encuesta/consulta en línea sobre la ejecución del presupuesto de la UE, Comité de las Regiones; Unidad E.2- Red de la Subsidiariedad/Plataforma de Seguimiento Europa 2020/Pacto de los Alcaldes/AECT. Equipo de la Plataforma de Seguimiento de la Estrategia Europa 2020.

10. constata que en las diferencias en materia de velocidad de ejecución del presupuesto de la UE entre los países influyen numerosos factores, de los que solo algunos están directamente vinculados a la ejecución de los gastos a nivel de los entes regionales y locales. Entre los factores que influyen en la velocidad de ejecución del presupuesto de la UE cabe destacar los siguientes:

- la eficacia de los sistemas de gestión en los distintos Estados miembros,
- las diferencias en las normas internas de los diversos fondos y su nivel de complejidad,
- la calidad de los marcos jurídicos nacionales,
- la disponibilidad de fondos para cofinanciación;
- la capacidad administrativa;
- la eficiencia de los sistemas de coordinación, de gobernanza multinivel y de asociación;

11. señala que, en opinión de los entes locales y regionales, son los Estados miembros los que tienen una mayor influencia en la velocidad de ejecución del presupuesto de la UE a nivel europeo, mientras que en la velocidad de ejecución de los proyectos cofinanciados con cargo al presupuesto de la UE lo que más influye es la capacidad administrativa de los entes locales y regionales, seguida de la disponibilidad de recursos (públicos y nacionales) para la cofinanciación y el grado de complejidad de las disposiciones de los distintos fondos;

12. señala en este contexto que las quejas sobre la lentitud de la ejecución de los proyectos cofinanciados con cargo al presupuesto de la UE debido a la escasa capacidad administrativa de los entes locales y regionales solo están justificadas en parte. Los entes locales y regionales son conscientes de las frecuentes carencias de su capacidad administrativa propia, pero en la velocidad de ejecución a nivel regional y local de los fondos de la UE también influyen cuestiones que son competencia de los Estados miembros y de la Comisión Europea;

13. en vista de lo expuesto anteriormente, pide a los Estados miembros que refuercen la cooperación y la coordinación de las acciones con los entes locales y regionales en la elaboración de programas operativos y medidas específicas de ejecución, a fin de garantizar la máxima rapidez y calidad en la ejecución de los fondos de la UE y minimizar las cargas que soportan los beneficiarios;

14. pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que sean más activos en lo que se refiere a las nuevas perspectivas financieras y, en particular, en la introducción de programas de información y formación para los entes locales y regionales destinados a aumentar la velocidad y la calidad de la ejecución del presupuesto de la UE;

15. señala que en la velocidad de ejecución presupuestaria también puede influir la identificación por la Comisión Europea de proyectos que sirvan como ejemplo de buenas prácticas, en particular en aquellos ámbitos que requieren un enfoque integrado que implique a un gran número de fondos, programas y socios, incluidos los que se ejecutan en el marco de nuevos instrumentos como las inversiones territoriales integradas (ITI) y el desarrollo local participativo (DLP);

16. señala, asimismo, otras posibilidades de aumentar la velocidad de ejecución de los proyectos cofinanciados por la UE a nivel de los entes locales y regionales:

- centrarse más en la simplificación de los procedimientos para los beneficiarios;
- aplicación urgente por los Estados miembros de condiciones *ex ante*, que en la mayoría de los casos están fuera del ámbito de responsabilidad de los entes locales y regionales;
- aplicar más ampliamente las opciones de costes simplificados;
- aplicar los porcentajes máximos de cofinanciación por parte de la Unión;
- simplificar el acceso a otros instrumentos de financiación nacionales o privados, así como del BEI;
- considerar (por parte de la Comisión Europea) la exención del requisito de incluir la cofinanciación de proyectos de la UE en el cálculo de los déficits del sector público;

17. confía en que las nuevas disposiciones relativas a los Fondos ESI tendrán un impacto positivo en la velocidad de ejecución de los proyectos cofinanciados con cargo al presupuesto de la UE a nivel de los entes locales y regionales. No obstante, en la fase actual de los preparativos para la puesta en marcha de las perspectivas financieras 2014-2020, no es posible evaluar en qué medida o en qué ámbitos se producirá esta aceleración;

18. acoge favorablemente la publicación por la Comisión Europea del «Cuadro definitivo de indicadores de la simplificación para el MFP 2014-2020» ⁽²⁾;

19. en relación con el próximo período de programación (después de 2020), solicita que se mejore la calidad y la eficacia del diálogo entre las instituciones europeas y los Estados miembros a fin de presentar las propuestas de reglamento, celebrar las negociaciones y completar los debates sobre las propuestas legislativas con la antelación suficiente para poder iniciar la ejecución del presupuesto de la UE a principios de 2021;

20. observa que no hay datos estadísticos completos sobre la participación de los entes locales y regionales en la ejecución del presupuesto de la UE. Insta, por consiguiente, a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que publiquen periódicamente datos sobre esta cuestión (también en los informes anuales de aplicación y en el informe periódico sobre la cohesión) y realicen evaluaciones periódicas sobre este asunto, que deberían debatirse con la participación del Comité de las Regiones;

Errores en la ejecución del presupuesto y otras cuestiones relativas a la gestión

21. señala que, según los datos de que disponen la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo, los principales ámbitos de error son los siguientes:

— no subvencionabilidad del gasto;

— incumplimiento de las normas de contratación pública;

22. observa que el coste de control de la auditoría del gasto correspondiente a la cohesión puede estimarse en unos 860 millones de euros, o el 0,2 % del presupuesto total del FEDER/FC y el FSE ⁽³⁾;

23. acoge con satisfacción el hecho de que, desde 2009, el Tribunal de Cuentas haya venido constatando que el nivel de irregularidades en el gasto relativo a la cohesión durante el período de programación 2007-2013 es claramente inferior al nivel observado en el período 2000-2006 ⁽⁴⁾;

24. considera que el nivel de error en estos ámbitos no refleja abusos en la utilización de los recursos (fraude), sino más bien la capacidad de grupos de beneficiarios como los entes locales y regionales para cumplir las normas establecidas y la calidad de los sistemas europeos y nacionales de coordinación, control y gestión;

25. observa, en este contexto, que la reducción del número de errores en estos dos ámbitos depende de la acción coordinada de los entes locales y regionales, los Estados miembros y la Comisión Europea y otras instituciones europeas. Solicita, por lo tanto, que se refuerce la cooperación, no solo en la fase de ejecución de los programas y proyectos cofinanciados por la UE, sino también en la fase de preparación de la legislación y las directrices. Señala la necesidad de que los servicios de la Comisión verifiquen la conformidad de los sistemas nacionales en materia de la subvencionabilidad y contratación pública con la legislación de la UE antes del inicio de los programas y los proyectos, y no solo durante su ejecución;

26. recuerda que en caso de detectarse irregularidades se realizan correcciones financieras; esto no solo afecta a la velocidad de ejecución de los fondos de la UE, sino que también reduce las posibilidades de alcanzar los resultados previstos;

27. acoge con satisfacción que las normas sobre la subvencionabilidad de los gastos vayan a aplicarse de manera más flexible en el nuevo período de programación. En este contexto hay que valorar como especialmente positivas las propuestas en el marco del FSE, que permiten un uso más amplio de pagos a tanto alzado y tasas fijas en vez del reembolso de los costes reales. Esto debería tener un impacto positivo a la hora de reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, siempre que la Comisión vigile de cerca la situación para animar a los Estados miembros indecisos a que aprovechen los mecanismos de simplificación propuestos;

⁽²⁾ COM(2014) 114 final, de 3.3.2014.

⁽³⁾ *Ibíd.*, pp. 43 y 45.

⁽⁴⁾ Véase: Martin Weber, Chrysoula Latopoulou y Jorge Guevara López: «The “COST of Control” of Auditing Cohesion Expenditure», EStiF 1/2014, p. 39.

28. puesto que los costes simplificados no se aplicarán a los proyectos realizados en el marco de la contratación pública, pide a la Comisión que estudie la posibilidad de introducir simplificaciones similares para los proyectos que se financian con cargo a otros fondos distintos del FSE;

29. aunque reconoce los pasos que se han dado hasta ahora para armonizar las disposiciones, normas y procedimientos para todos los Fondos ESI, señala que entre los entes locales y regionales existe una considerable incertidumbre sobre el impacto de la nueva reglamentación a la hora de facilitar la ejecución de los proyectos o aumentar el margen de coordinación entre los Fondos ESI y otros fondos externos como Horizonte 2020. Esto revela la necesidad de adoptar acciones de información y de formación por parte de la Comisión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo y los Estados miembros, incluida la formación para fomentar el uso de los modelos de coste simplificados⁽⁵⁾;

30. señala que el establecimiento de unos principios básicos comunes para todos los Fondos ESI y la elaboración por los Estados miembros de normas nacionales sobre la subvencionabilidad de los gastos en función de las necesidades territoriales específicas deberían tener un efecto positivo a la hora de reducir las irregularidades;

31. propone, en lo que se refiere a los sistemas de control, que se preste una mayor atención a la coordinación entre los controles organizados por las distintas autoridades de gestión y de auditoría: nacionales, regionales, Comisión Europea y Tribunal de Cuentas Europeo. Recuerda que los controles deben cumplir su función: mejorar la calidad de la ejecución de los proyectos. Señala, en este contexto, que los entes locales y regionales tienen la impresión de que las correcciones financieras se aplican a menudo de manera desproporcionada en relación con la magnitud de las irregularidades;

32. expresa su preocupación por el hecho de que, debido a la falta de capacidad administrativa y de recursos, las autoridades responsables de las auditorías tienden a externalizar cada vez más su labor de auditoría a empresas auditoras del sector privado (48 %), aumentando así el coste público global de las auditorías y «perdiendo el control» sobre la programación de los proyectos;

Liquidez del presupuesto de la UE y problemas de planificación financiera

33. observa que, año tras año, el presupuesto de la UE tiene problemas crecientes para garantizar un flujo estable de ingresos por parte de los Estados miembros. Esto es debido al número cada vez mayor de deudas impagadas al cierre de cada ejercicio presupuestario;

34. señala que este problema puede tener un impacto significativo sobre las actividades de los entes locales y regionales alargando el período de espera para el reembolso de los gastos, lo que resulta especialmente preocupante en los países más afectados por la crisis;

35. observa que las razones de la acumulación de deudas impagadas a nivel del presupuesto de la UE son las siguientes:

- las dificultades de los Estados miembros a la hora de planificar con precisión los gastos anuales y la programación excesivamente mecánica de los créditos de pago por parte de la Comisión Europea,
- los conflictos referentes a las contribuciones de los distintos Estados miembros a la financiación de los gastos presupuestarios anuales de la UE;

36. observa con preocupación que esto puede conducir a un aumento del total de compromisos pendientes de pago (RAL).⁽⁶⁾ Este problema afecta en particular a la política de cohesión y desarrollo rural. Suponiendo que no se produzcan grandes pérdidas en las asignaciones a los Estados miembros debido a la aplicación del principio de liberación automática de las obligaciones, esto puede hacer necesario un aumento sustancial del presupuesto de la UE para 2014 y 2015;

37. señala que la prolongación en el nuevo período de programación de la norma de liberación automática de compromisos al año N + 3 podría generar un nivel aún más elevado de RAL. Sin embargo, esto no debe interpretarse como una invitación a la Comisión para que libere aún más recursos, sino más bien como una indicación de la necesidad de mejorar la calidad de la planificación financiera a todos los niveles: local, nacional y europeo;

⁽⁵⁾ Véase el Informe anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2012, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2013.331.01.0001.01.ENG.

⁽⁶⁾ RAL: «reste à liquider» (término del francés de uso habitual en inglés) se refiere a los compromisos pendientes de pago. La diferencia entre el importe de los compromisos y los pagos correspondientes es cada año igual a los compromisos adicionales pendientes para ese año.

38. constata que la manera más eficaz de mejorar la calidad de la planificación financiera a nivel local y regional consistiría en garantizar una mayor claridad en el uso por los beneficiarios de los anticipos financieros (que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros) e incluir en los nuevos reglamentos sobre la política de cohesión un plazo máximo de noventa días para la asignación de los pagos a los beneficiarios;

Centrarse en los resultados

39. constata que los resultados del gasto de los fondos de la UE son siempre más visibles en el contexto de los entes locales y regionales que a nivel macroeconómico. Sin embargo, con frecuencia no es posible demostrar adecuadamente el impacto del presupuesto de la UE en el desarrollo de Europa y de los distintos países y regiones, debido a la deficiente calidad de los análisis y a que se centra la atención en el ritmo de los gastos y no en el logro de los resultados deseados;

40. en este contexto, acoge con satisfacción que, en el marco de las perspectivas financieras 2014-2020, todos los fondos de la UE, en particular los Fondos ESI, vayan a orientarse más hacia los resultados. Según los resultados de la encuesta, existe la posibilidad de aumentar la eficiencia en el uso de los fondos de la UE y las oportunidades para lograr los objetivos de la UE mediante intervenciones temáticas y territoriales específicas;

41. observa que, para lograr que se preste más atención a los resultados, hay que garantizar los vínculos lógicos entre los objetivos fijados, los valores de los indicadores, los marcos de ejecución y los sistemas de seguimiento y evaluación;

42. observa, no obstante, que solo será posible utilizar correctamente un enfoque más centrado en los resultados si el proceso de fijación de objetivos, indicadores y sus valores al nivel de los programas operativos es de alta calidad y refleja no solo objetivos europeos, sino también objetivos específicos con variaciones territoriales;

43. habida cuenta de la importancia de esta mayor orientación del presupuesto de la UE hacia el logro de resultados, así como de la novedad que ello supone, pide a la Comisión Europea que establezca programas de información y formación sobre la fijación de objetivos, la definición de indicadores y sus valores y el desarrollo de marcos de ejecución. Señala que es necesario mejorar aún más los sistemas de seguimiento y evaluación en los Estados miembros, tomando en consideración el papel y las necesidades de los entes locales y regionales;

44. observa que, para el éxito de un enfoque más orientado hacia los resultados, es muy importante la calidad de las negociaciones sobre los programas operativos, que deben ser tratadas por la Comisión y los Estados miembros como un proceso de aprendizaje mutuo;

45. reitera su preocupación por que la reserva de eficacia, que representa el 6 % del presupuesto de cohesión en virtud del objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo, así como para el desarrollo rural, pueda no ser el instrumento adecuado para satisfacer estos requisitos;

Participación de los entes locales y regionales en los debates estratégicos

46. observa que la mejora de la eficacia y la eficiencia de los fondos de la UE solo puede lograrse con la participación activa de todas las partes interesadas, en particular las que son responsables de la mayor parte del gasto, y que son por lo tanto quienes más contribuyen a lograr los objetivos de las políticas europeas, en particular los entes regionales y locales;

47. declara, de conformidad con los resultados de la encuesta, su deseo de participar activamente en los principales debates que se celebren a nivel europeo, así como de ser un socio fiable para los Estados miembros y las instituciones europeas en la elaboración y ejecución del presupuesto de la UE. En particular, esto se haría aumentando su participación en los trabajos de las demás instituciones europeas, mediante la elaboración de sus propios dictámenes (como el presente), análisis e informes sobre cuestiones clave para los ciudadanos de la UE.

Bruselas, 26 de junio de 2014.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*

Michel LEBRUN