



Bruselas, 13.6.2019
COM(2019) 295 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Hoja de ruta hacia un acuerdo sobre el presupuesto a largo plazo de la Unión
para 2021-2027**

*Contribución de la Comisión Europea a la reunión del Consejo Europeo
de 20 y 21 Junio de 2019*

HOJA DE RUTA HACIA UN ACUERDO SOBRE EL PRESUPUESTO A LARGO PLAZO DE LA UNIÓN PARA 2021-2027

1. Entrada en la fase final de las negociaciones entre Estados miembros

Según lo acordado el 9 de mayo de 2019 por los líderes europeos reunidos en Sibiu, Rumanía, «nos dotaremos de los medios para cumplir nuestras ambiciones. Proporcionaremos a la Unión los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas»¹. Ese es el reto en este momento en que la Unión acomete la fase final de las negociaciones sobre el futuro presupuesto a largo plazo, el marco financiero plurianual.

En mayo y junio de 2018, la Comisión presentó sus propuestas para un presupuesto nuevo y moderno a largo plazo, específicamente diseñado para la consecución de las prioridades de la Unión. Esa iniciativa fue seguida de un período intensivo de trabajo técnico tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo. La insistencia de la Comisión en potenciar la financiación de nuevas prioridades, modernizar los programas existentes, simplificar y racionalizar el presupuesto, y dotar a la Unión de un presupuesto más flexible recibió un amplio apoyo tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo, si bien prosiguen los debates, concretamente en lo que respecta a las cuotas del presupuesto de la UE que se destinarán a cada una de las políticas de la Unión.

En diciembre de 2018, el Consejo Europeo instó a la entrante Presidencia rumana del Consejo a que elaborase «una orientación para la próxima fase de las negociaciones, con vistas a alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo en otoño de 2019». Desde entonces, la actividad dirigida por la Presidencia rumana ha contribuido a determinar con exactitud las cuestiones esenciales que deberán decidir los dirigentes en otoño.

El acuerdo está al alcance de la mano, pero aún quedan bastantes cabos por atar. La consecución de un acuerdo ambicioso y equilibrado sobre el futuro marco solo será posible con el enérgico liderazgo político del Consejo Europeo. La recta final para alcanzarlo requerirá consenso y voluntad de avanzar en interés de Europa. Ambas actitudes serán necesarias para evitar costosos retrasos en la puesta en marcha de los nuevos programas y, por tanto, en la obtención de sus beneficios.

Un hito crucial en este proceso será el Consejo Europeo de los días 20 y 21 de junio. Supondrá la ocasión oportuna para fijar directrices sobre las cuestiones políticas clave que configurarán el futuro presupuesto a largo plazo y permitirán a la Unión cumplir de manera eficiente las prioridades establecidas en la Declaración de Sibiu. Corresponderá a continuación a la Presidencia finlandesa dirigir la fase final del trabajo.

En un momento de gran incertidumbre, la Unión Europea debe seguir siendo un baluarte de estabilidad. La consecución, este otoño, de un ambicioso acuerdo entre los Estados miembros sobre el futuro presupuesto a largo plazo demostrará que la Unión tiene la clara intención y la determinación de cumplir su agenda positiva en beneficio de todos los europeos. Sentará la base para llegar, en el momento oportuno, a un acuerdo con el Parlamento Europeo. Además, concederá el tiempo suficiente para ultimar el trabajo sobre los treinta y siete programas temáticos y los aspectos prácticos para su puesta en marcha con éxito el 1 de enero de 2021.

La Comisión insta al Consejo Europeo a que establezca una hoja de ruta para alcanzar un acuerdo sobre el presupuesto a largo plazo de la UE este otoño y a que solicite al Consejo que impulse esta labor con carácter prioritario.

¹ Declaración de Sibiu, 9 de mayo de 2019, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

2. Actividad basada en los avances ya logrados

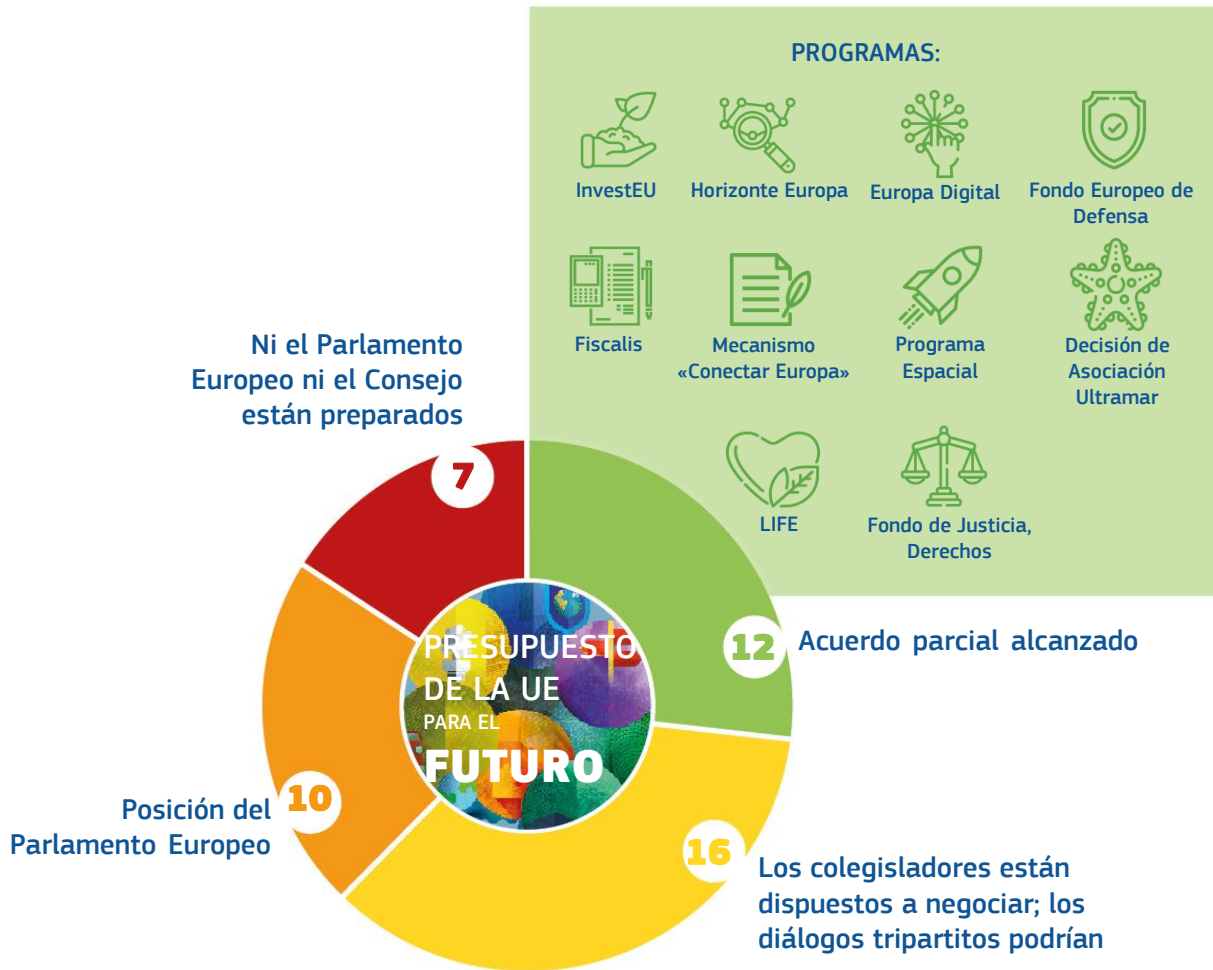
Ya se han realizado considerables progresos. El paquete equilibrado de medidas que presentó la Comisión el año pasado gozó de un amplio reconocimiento como base sólida para las negociaciones. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que la Unión del futuro necesitará un presupuesto moderno, flexible y depurado que presente un nivel de ambición acorde con los retos a los que se enfrenta Europa.

Las sucesivas presidencias del Consejo han marcado un ritmo intenso. La Presidencia búlgara inició los trabajos sin más dilación, y la austriaca logró terminar la primera lectura técnica de las propuestas de la Comisión. Esa diligencia permitió resaltar las cuestiones políticas clave para el diseño del próximo marco financiero plurianual dentro de un proyecto de «marco de negociación». A partir de ahí, la Presidencia rumana ha dirigido una serie de debates temáticos que han contribuido a resolver problemas técnicos y a ir acotando las cuestiones por zanjar que requerirán la implicación directa de los dirigentes.

El Parlamento Europeo también ha mostrado su firme compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso y oportuno sobre el futuro presupuesto a largo plazo. El informe provisional sobre el marco financiero plurianual, de 7 de noviembre de 2018, subrayó la necesidad de conseguir un presupuesto de la UE más ambicioso y creíble que redunde en beneficio de los ciudadanos durante el próximo período de siete años.

El Parlamento y el Consejo también se han involucrado de manera constructiva y eficaz en las negociaciones sobre los programas sectoriales. Las instituciones han finalizado los mandatos de negociación, al menos parciales, para la mayoría de las propuestas legislativas sectoriales en las que se sustenta el futuro presupuesto a largo plazo. Los legisladores han encontrado ya zonas comunes de entendimiento acerca de las características principales de muchos de los programas clave, que abarcan cuestiones de importancia estratégica como la investigación, la defensa, la inversión y la transformación digital. Su compleción, así como la de los programas restantes, depende ahora en una medida crítica de que se llegue rápidamente a un acuerdo sobre el marco financiero plurianual.

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS FINANCIERAS SECTORIALES*



* Los 37 programas se sustentan en 45 propuestas legislativas. Los 12 acuerdos parciales corresponden a interpretaciones comunes de estas propuestas referentes a 10 programas entre el Parlamento Europeo y el Consejo, o solo en el Consejo en el caso de los actos del Consejo.

Si bien quedan diversas cuestiones de importancia por resolver, en particular las relativas a los aspectos financieros, los debates celebrados hasta la fecha en el Parlamento Europeo y el Consejo han puesto de manifiesto la existencia de un amplio apoyo a muchas de las características esenciales de modernización propuestas por la Comisión para el próximo marco financiero plurianual:

- el **especial énfasis en el valor añadido europeo** y la necesidad de prestar un apoyo adecuado a prioridades nuevas y apremiantes como la investigación y la innovación, la economía digital, la juventud, la gestión de la migración y las fronteras, la seguridad, la defensa y la acción exterior; y el mayor hincapié en la sostenibilidad, lo que incluye un objetivo de integración de la dimensión climática más ambicioso;
- la estructura **racionalizada y más transparente** del futuro presupuesto;
- la **drástica reducción del número de programas** y la creación de **nuevos programas integrados** en ámbitos como la inversión en las personas, el mercado único, las inversiones estratégicas, los derechos y valores y las acciones exteriores, y la mayor **atención a las sinergias entre instrumentos**;
- la **simplificación de las normas de financiación** para reducir los trámites burocráticos que han de cumplir los beneficiarios y las autoridades de gestión, y el mayor énfasis en las prestaciones y los resultados; y
- un **presupuesto más flexible** que permita reaccionar rápidamente en un mundo en rápida transformación.

Se han logrado también sustanciales avances en el diseño de las características de un **instrumento presupuestario para la convergencia y la competitividad de la zona del euro** que, al reforzar la resiliencia de la Unión Económica y Monetaria, fomentará la cohesión dentro de la Unión. En cumplimiento del mandato de la Cumbre del Euro de 14 de diciembre de 2018, avanza con celeridad la labor basada en el programa de apoyo a las reformas propuesto por la Comisión. A medida que las posiciones van convergiendo, se acerca la celebración de un acuerdo sobre las características principales del instrumento.

Está también ampliamente reconocido que el nuevo mecanismo destinado a garantizar que las **deficiencias generalizadas del Estado de Derecho** no pongan en peligro el presupuesto será una característica esencial del acuerdo sobre el futuro marco financiero plurianual. Aunque quedan algunas cuestiones pendientes, los debates celebrados durante las Presidencias austriaca y rumana han reafirmado el fuerte apoyo a la propuesta de la Comisión. Se han realizado significativos avances en los aspectos técnicos que deberían permitir un acuerdo en el Consejo bajo la Presidencia finlandesa. El Parlamento adoptó su posición el 16 de enero de 2019.

Se ha avanzado igualmente en relación con las propuestas de la Comisión para **modernizar la parte de ingresos del presupuesto de la UE**. La Unión necesita un sistema más simple y más equitativo de financiación del presupuesto de la UE, que presente vínculos más estrechos con las políticas de la Unión y ofrezca fuentes alternativas de ingresos para ayudar a financiar las nuevas prioridades y contrarrestar las repercusiones de la salida del Reino Unido. El Parlamento Europeo ha dejado claro que una condición para conceder su aprobación al futuro marco es que se reformen los recursos propios y se diversifiquen las fuentes de ingresos. Se observa en el Consejo una creciente apertura al principio de los nuevos recursos propios.

3. Convergencia hacia un acuerdo justo y equilibrado

El Consejo Europeo de junio activará la fase final de las negociaciones sobre el próximo marco financiero plurianual entre los Estados miembros. Los progresos realizados hasta la fecha han sido alentadores, pero se necesita ahora un nuevo impulso político para que las negociaciones culminen con éxito en otoño. Se han resuelto numerosas cuestiones técnicas. Ha llegado el momento de volver a centrarse en las cuestiones políticas clave que configurarán el futuro marco financiero de la Unión y, en particular, en los aspectos financieros. Para ello será vital el firme liderazgo político del Consejo Europeo.

La Comisión no ha dejado de subrayar que la equidad y el equilibrio serán fundamentales para que el resultado sea un éxito. El volumen global del presupuesto deberá ser lo suficientemente ambicioso como para responder de manera eficiente a las prioridades comunes de la Unión, y, al mismo tiempo, tener debidamente en cuenta el impacto financiero de la salida del Reino Unido. Es preciso alcanzar un nuevo equilibrio entre el aumento de la financiación destinada a las nuevas prioridades de gasto y el indefectible y firme apoyo a la modernización de la política agrícola común y la política de cohesión. Ha de reforzarse el vínculo entre la financiación procedente del presupuesto de la UE y las prioridades estratégicas y los valores de la UE. La asignación de fondos a los Estados miembros debe basarse en criterios justos y objetivos. Debe también formar parte de ese paquete equilibrado de medidas un sistema nuevo y más justo de financiación del presupuesto.

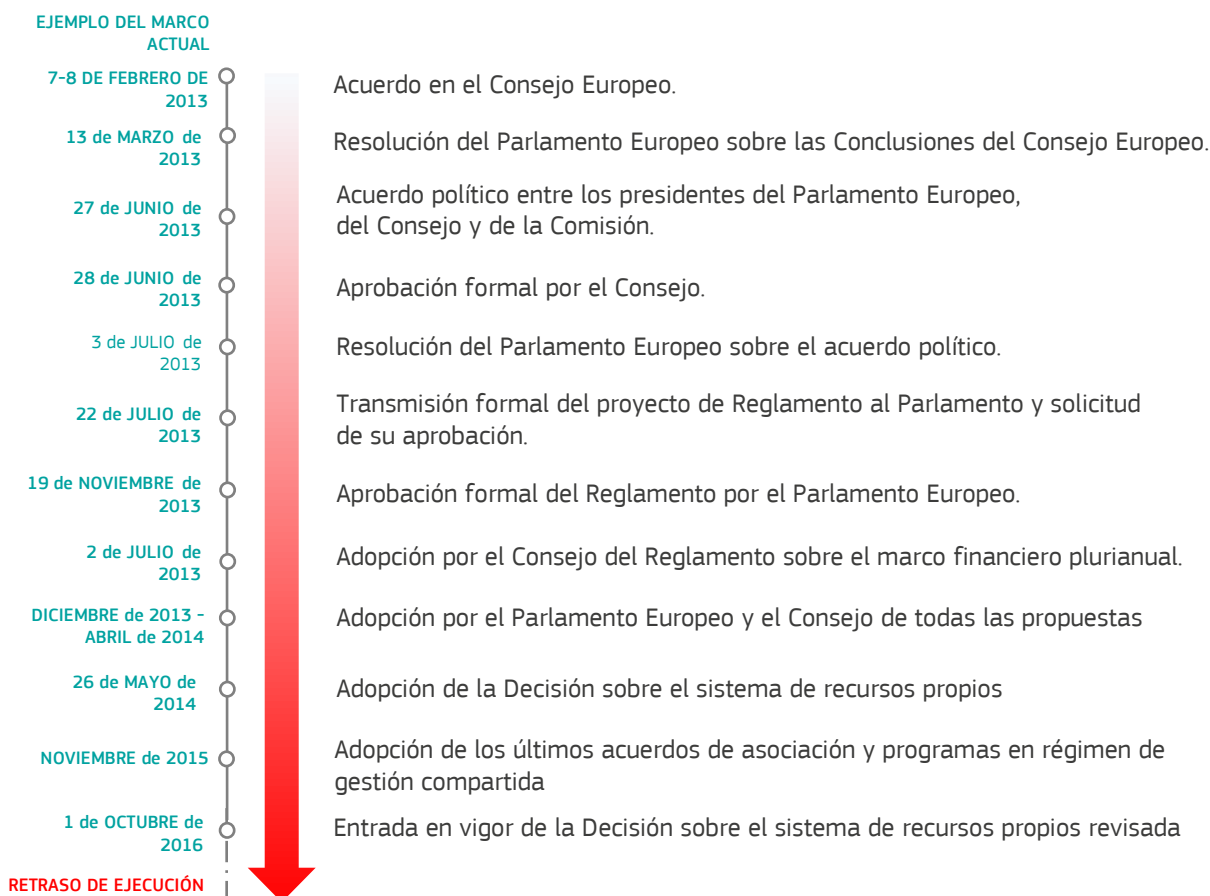
Se trata de cuestiones complejas, pero ha llegado el momento de abordarlas sin ambages. Se espera que el Consejo Europeo de junio abra una nueva fase de negociaciones políticas cada vez más centradas en los aspectos financieros y otras cuestiones estratégicas. La Comisión ha acogido con satisfacción la intención manifestada por la Presidencia finlandesa de organizar debates bilaterales de carácter político inmediatamente después del verano para preparar el acuerdo decisivo en el Consejo Europeo de otoño. Esos debates deberán tener plenamente en cuenta las expectativas del Parlamento Europeo para el futuro marco.

No puede insistirse lo suficiente en la urgencia de esta labor, tanto desde el punto de vista político como del práctico. Faltan solo dieciocho meses para el 1 de enero de 2021, fecha a partir de la cual el próximo marco financiero plurianual deberá cumplir el conjunto de condiciones legales para su aplicación en todos los Estados miembros, y queda mucho trabajo pendiente para garantizar que los futuros programas financieros puedan empezar a producir resultados desde el primer día. Una vez el Consejo Europeo haya llegado a un acuerdo, se iniciará un proceso de negociación intensivo con el Parlamento Europeo. Los intercambios regulares entre los representantes del Parlamento Europeo y los de la Presidencia del Consejo han generado una dinámica positiva. El nivel de ambición del Consejo Europeo será un factor crucial de cara a la decisión del Parlamento de dar su aprobación.

Tan pronto como se constituya el nuevo Parlamento y se nombre a los ponentes, se reanudarán en principio la negociaciones relativas a los treinta y siete programas financieros. Será preciso agilizar considerablemente la actividad sobre los programas cuyas negociaciones interinstitucionales aún no se hayan iniciado, entre los que se incluyen programas clave como la política agrícola común. Este trabajo no se podrá terminar hasta que no se haya acordado el marco general. Además, la Comisión no podrá adoptar los actos delegados y de ejecución necesarios, que estarán sujetos a los procedimientos de control pertinentes, mientras los programas no hayan sido adoptados formalmente.



MÚLTIPLES PASOS ENTRE EL ACUERDO EN EL CONSEJO EUROPEO Y LA APLICACIÓN EFECTIVAIVA



El proceso de adopción formal solo es uno de los capítulos de la historia. Los preparativos prácticos de los nuevos programas también llevan su tiempo, ya se trate de la preparación de los programas operativos, de la publicación de las convocatorias de propuestas o de la puesta en marcha de sistemas de gestión, seguimiento y control.

Estas tareas pueden iniciarse en paralelo a la finalización del marco jurídico, pero solo pueden ultimarse una vez este se haya implantado. Como punto de referencia, cabe indicar que hubo que esperar dos años más para la aprobación formal de la totalidad de los programas en régimen de gestión compartida. Además, su ejecución efectiva no pudo empezar hasta unos meses más tarde dado que los Estados miembros hubieron de publicar las convocatorias de proyectos y, finalmente, proceder a su selección.

Los retrasos en la ejecución del nuevo presupuesto a largo plazo tendrían consecuencias muy concretas en la práctica. Se pospondrían inversiones vitales, se aplazarían prácticas Erasmus y se perderían puestos de trabajo en investigación. Además, el nuevo techo de los recursos propios solo puede aplicarse una vez la nueva Decisión sobre el sistema de recursos propios haya sido aprobada por todos los Estados miembros conforme a sus respectivos preceptos constitucionales².

Por tanto, el tiempo apremia para que los dirigentes cumplan su compromiso de «proporcionar a la Unión los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas». Concluir el trabajo sobre el futuro marco y los programas de gasto antes del 1 de enero de 2021, a tiempo para

² A diferencia del período anterior, el nuevo marco financiero plurianual habrá de ir acompañado de un aumento de los techos fijados en la Decisión sobre el sistema de recursos propios para asegurar que la Unión sea capaz de cumplir sus obligaciones financieras bajo cualquier circunstancia.

que puedan ejecutarse íntegramente, es todo un reto, pero no una tarea imposible, siempre que el Consejo Europeo lidere el proceso.

4. Conclusión

2019 es un año de renovación para la Unión. La Declaración acordada por los dirigentes europeos en Sibiu, basada en la Hoja de Ruta de Bratislava y la Declaración de Roma, establece una agenda clara y positiva para la Unión de 27. Las elecciones al Parlamento Europeo pusieron de manifiesto un fuerte repunte del compromiso democrático con la Unión, con el mayor índice de participación de los últimos veinte años y una campaña más centrada que nunca en las cuestiones que afectan a Europa.

Este contexto proporciona una nueva sensación de impulso y urgencia para la fase final de la actividad relativa al futuro marco financiero. La incertidumbre que gira, por ejemplo, en torno a las condiciones y los plazos de la salida del Reino Unido de la Unión no significa que deban posponerse las decisiones importantes. Antes bien: es más importante que nunca que la Unión siga avanzando en su agenda positiva con confianza y optimismo.

Las negociaciones sobre el presupuesto a largo plazo se refieren fundamentalmente a las prioridades políticas y a la manera de cumplirlas. Los aspectos en juego son muchos y complejos, y los equilibrios delicados, pero, en última instancia, el éxito de estas negociaciones dependerá de la voluntad política.

La Comisión insta, por lo tanto, al Consejo Europeo de junio a que fije una hoja de ruta para alcanzar un acuerdo sobre el futuro presupuesto a largo plazo en otoño.

La Comisión hará todo cuanto esté en su mano por ayudar al Parlamento Europeo y al Consejo a dotar a la Unión del presupuesto moderno a largo plazo que necesita para responder a los retos y aprovechar las oportunidades que le aguardan.