

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ DE LAS REGIONES

128.º PLENO DEL CDR, 22.3.2018 – 23.3.2018

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — El Programa de apoyo a las reformas estructurales modificado y nuevos instrumentos presupuestarios para la zona del euro

(2018/C 247/09)

Ponente general: Olga ZRIHEN (BE/PSE), diputada al Parlamento de Valonia**Documentos de referencia:** Comunicación sobre Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable dentro del marco de la Unión

COM(2017) 822 final

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/825 con el fin de incrementar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales y adaptar su objetivo general

COM(2017) 825 final

Para información:

Comunicación «Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria Europea: una hoja de ruta»

COM(2017) 821 final

I. RECOMENDACIONES DE ENMIENDA

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/825 con el fin de incrementar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales y adaptar su objetivo general,
COM(2017) 825 final

Enmienda 1

Considerando 1

Texto de la Comisión Europea	Enmienda del CDR
<p>El programa de apoyo a las reformas estructurales (en lo sucesivo, «el programa») se creó con el objetivo de reforzar la capacidad de los Estados miembros para preparar y ejecutar reformas estructurales y administrativas que propicien el crecimiento, también mediante asistencia en el uso eficiente y efectivo de los fondos de la Unión. La ayuda concedida en el marco del programa corre a cargo de la Comisión, a petición de un Estado miembro, y puede abarcar una amplia gama de ámbitos de actuación. Desarrollar economías resilientes sustentadas en sólidas estructuras económicas y sociales que permitan a los Estados miembros amortiguar con eficiencia las perturbaciones y recuperarse rápidamente de ellas contribuye a la cohesión económica y social. La aplicación de reformas institucionales, administrativas y estructurales favorables al crecimiento es el instrumento adecuado para lograrlo.</p>	<p>El programa de apoyo a las reformas estructurales (en lo sucesivo, «el programa») se creó con el objetivo de reforzar la capacidad de los Estados miembros para preparar y ejecutar reformas estructurales y administrativas que propicien el crecimiento y que resulten pertinentes de cara a la aplicación de los objetivos del Tratado de la UE y guarden una relación directa con las competencias de la UE, también mediante asistencia en el uso eficiente y efectivo de los fondos de la Unión. La ayuda concedida en el marco del programa corre a cargo de la Comisión, a petición de un Estado miembro. Desarrollar economías resilientes sustentadas en sólidas estructuras económicas y sociales que permitan a los Estados miembros amortiguar con eficiencia las perturbaciones y recuperarse rápidamente de ellas debería contribuir a la cohesión económica, social y territorial. La asunción de las reformas estructurales pertinentes para la UE sobre el terreno, en particular gracias a los entes locales y regionales y los interlocutores sociales, es una condición fundamental para el éxito del programa.</p>

Enmienda 2

Considerando 3

Texto de la Comisión Europea	Enmienda del CDR
<p>Fortalecer la cohesión económica y social mediante el refuerzo de las reformas estructurales es esencial para participar con éxito en la unión económica y monetaria. Este punto es especialmente importante para los Estados miembros cuya moneda no es el euro en su preparación para ingresar en la zona del euro.</p>	<p>Fortalecer la cohesión económica, social y territorial mediante reformas estructurales pertinentes para la UE es esencial para participar con éxito en la unión económica y monetaria y conseguir una mayor convergencia en su seno. Este punto es especialmente importante para los Estados miembros cuya moneda no es el euro en su preparación para ingresar en la zona del euro.</p>

Enmienda 3

Considerando 5

Texto de la Comisión Europea	Enmienda del CDR
<p>También es necesario indicar que las acciones y actividades del programa pueden apoyar las reformas susceptibles de ayudar a los Estados miembros que deseen adoptar el euro a prepararse para participar en la zona del euro.</p>	

Exposición de motivos

Redundante a la luz del considerando 3,

Enmienda 4

Considerando 6

Texto de la Comisión Europea	Enmienda del CDR
<p>A fin de atender la creciente demanda de ayuda procedente de los Estados miembros, y habida cuenta de la necesidad de apoyar la aplicación de las reformas estructurales en los Estados miembros cuya moneda no es el euro, debe incrementarse la asignación financiera del programa hasta alcanzar un nivel suficiente que permita a la Unión prestar las ayudas que satisfagan las necesidades de los Estados miembros solicitantes.</p>	<p>A fin de atender la creciente demanda de ayuda procedente de los Estados miembros, y habida cuenta de la necesidad de apoyar la aplicación de las reformas estructurales pertinentes para la UE en los Estados miembros cuya moneda no es el euro, debe incrementarse la asignación financiera del programa recurriendo al Instrumento de Flexibilidad contemplado en el artículo 11 del actual marco financiero plurianual hasta alcanzar un nivel suficiente que permita a la Unión prestar las ayudas que satisfagan las necesidades de los Estados miembros solicitantes.</p>

Enmienda 5

Artículo 1

Texto de la Comisión Europea	Enmienda del CDR
<p>«Artículo 4</p> <p>Objetivo general</p> <p>El objetivo general del programa será contribuir a las reformas institucionales, administrativas y estructurales favorables al crecimiento en los Estados miembros, prestando apoyo a las autoridades nacionales en relación con las medidas destinadas a reformar y reforzar las instituciones, la gobernanza, la administración pública y los sectores económico y social en respuesta a los retos económicos y sociales, con el fin de reforzar la cohesión, la competitividad, la productividad, el crecimiento sostenible, la creación de empleo y la inversión, lo que también preparará para participar en la zona del euro, particularmente en el contexto de los procesos de gobernanza económica, también mediante asistencia para el uso eficiente, efectivo y transparente de los fondos de la Unión.».</p>	<p>«Artículo 4</p> <p>Objetivo general</p> <p>El objetivo general del programa será contribuir a las reformas institucionales, administrativas y estructurales favorables al crecimiento en los Estados miembros que aporten valor añadido europeo en ámbitos de actuación relacionados con competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros y que no se beneficien ya de programas de asistencia técnica, prestando apoyo a las autoridades públicas de los Estados miembros en relación con las medidas destinadas a reformar y reforzar las instituciones, la gobernanza, la administración pública y los sectores económico y social en respuesta a los retos económicos y sociales, con el fin de reforzar la cohesión, la competitividad, la productividad, el crecimiento sostenible, la creación de empleo y la inversión, lo que también preparará para participar en la zona del euro, particularmente en el contexto de los procesos de gobernanza económica, también mediante asistencia para el uso eficiente, efectivo y transparente de los fondos de la Unión.».</p>

Enmienda 6

Nuevo artículo 1, apartado 1 bis

Texto de la Comisión Europea	Enmienda del CDR
	<p data-bbox="1002 398 1225 427"><i>Artículo 5, apartado 2.</i></p> <p data-bbox="810 501 1412 667">Los objetivos específicos enunciados en el apartado 1 se perseguirán en ámbitos de actuación relacionados con la cohesión, la competitividad, la productividad, la innovación, el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el empleo y la inversión, en particular en uno o varios de los ámbitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="810 745 1412 831">a) la gestión de las finanzas y activos públicos, el proceso presupuestario, la gestión de la deuda y la administración de los ingresos; <li data-bbox="810 909 1412 1075">b) la reforma institucional y un funcionamiento de la administración pública eficaz y orientado al servicio, también, en su caso, mediante la simplificación de las normas, un Estado de Derecho efectivo, la reforma de los sistemas judiciales y el refuerzo de la lucha contra el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales; <li data-bbox="810 1153 1412 1346">c) el entorno empresarial (incluidas las pymes), la reindustrialización, el desarrollo del sector privado, la inversión, la participación pública en las empresas, los procesos de privatización, el comercio y la inversión extranjera directa, la competencia y la contratación pública, el desarrollo sectorial sostenible y el apoyo a la innovación y la digitalización; <li data-bbox="810 1424 1412 1617">d) la educación y la formación, las políticas del mercado de trabajo, incluido el diálogo social, para la creación de puestos de trabajo, la lucha contra la pobreza, el fomento de la inclusión social, la seguridad social y los sistemas de protección social, los sistemas de salud pública y de atención sanitaria, así como las políticas de cohesión, asilo, migración y fronteras; <li data-bbox="810 1695 1412 1832">e) las políticas para poner en práctica la acción en favor del clima, promover la eficiencia energética y lograr la diversificación de la energía, así como para el sector agrícola, la pesca y el desarrollo sostenible de las zonas rurales; <li data-bbox="810 1910 1412 2076">f) las políticas del sector financiero, incluido el fomento de la educación financiera, la estabilidad financiera, el acceso a la financiación y el crédito a la economía real; la producción, suministro y control de calidad de los datos y estadísticas; y políticas destinadas a combatir el fraude fiscal.

II. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Sobre la modificación del Reglamento por el que se rige el programa de apoyo a las reformas estructurales (SRSP) 2018-2020

1. se muestra de acuerdo con el principio que sustenta este programa de apoyo, cuyo objetivo es prestar —con carácter voluntario y previa petición— asistencia técnica de cara a las reformas estructurales en los Estados miembros. No obstante, el CDR estima que el alcance de estas reformas estructurales que puedan beneficiarse de apoyo de la UE debe limitarse a los ámbitos de actuación que resulten pertinentes de cara a la aplicación de los objetivos del Tratado de la UE y que guarden una relación directa con las competencias de la Unión. El CDR se opone a toda propuesta de financiar reformas estructurales indeterminadas en los Estados miembros que no hayan sido objeto previamente de una evaluación del valor añadido europeo y que no guarden una relación directa con las competencias de la UE consagradas en el Tratado. En este contexto, remite a su Resolución, de 1 de febrero de 2018, en la que rechaza la propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 6 de diciembre de 2017⁽¹⁾, por el que se establecen disposiciones comunes;
2. coincide con la Comisión en que uno de los objetivos principales del programa de apoyo debería ser mejorar la capacidad administrativa en las administraciones nacionales, regionales y locales de los Estados miembros que lo soliciten; destaca la importancia de la gobernanza multinivel y de un enfoque de base local a la hora de definir y aplicar las reformas;
3. aboga, uniéndose a la petición del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), por un conjunto único de directrices que abarquen todas las herramientas de mejora de las estructuras administrativas financiadas por la UE y que permitan una coordinación eficaz con los programas de asistencia técnica existentes tanto a escala de la UE como de los Estados miembros beneficiarios;
4. lamenta que la Comisión no haya aportado pruebas cuantitativas ni cualitativas de que el Programa estará a la altura de tal labor. Hace hincapié en que, en cuanto programa de apoyo técnico, el SRSP únicamente debería pasar a ser permanente después de 2020 tras una evaluación positiva de sus resultados en el período 2017-2020;
5. señala que, dada la división de poderes y competencias vigente en cada Estado miembro, así como las recomendaciones específicas por país, a menudo destinadas a los niveles local y regional, el programa debe ser accesible a los entes regionales y locales;
6. le complace que la Comisión proponga incrementar el presupuesto del programa SRSP modificado recurriendo al Instrumento de Flexibilidad contemplado en el artículo 11 del actual marco financiero plurianual;

Sobre la asunción y financiación de reformas estructurales pertinentes para la UE

7. destaca que existen numerosos obstáculos que dificultan la correcta planificación y aplicación de reformas estructurales pertinentes para la UE en los Estados miembros, como la falta de asunción, la complejidad política e institucional de las reformas, los posibles efectos negativos para los territorios y grupos sociales, la falta de margen presupuestario de maniobra para asumir el coste de las reformas, una capacidad administrativa e institucional insuficiente, y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Por lo general, la asunción a escala nacional para la aplicación de las recomendaciones específicas por país todavía se considera insuficiente, lo que en parte se explica por el hecho de que los entes locales y regionales no participan plenamente como socios en el proceso;
8. subraya que los centros de conocimiento, que prestan asistencia técnica gratuita a los entes locales y regionales sobre cómo interpretar la normativa de la UE y utilizar los fondos de la Unión, desempeñan un importante papel a la hora de garantizar la aplicación efectiva de las normas y el empleo de los Fondos; pide a los Estados miembros que no dispongan de tales centros de conocimientos que consideren la posibilidad de crearlos, a fin de facilitar la utilización eficaz del nuevo instrumento presupuestario;
9. destaca que, si bien determinadas recomendaciones específicas por país tienen una base jurídica a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los procedimientos de desequilibrio macroeconómico pertinentes, otras tienen un peso más político que jurídicamente vinculante; indica que ni la amenaza de sanciones en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los procedimientos de desequilibrio macroeconómico ni la exposición política han garantizado una

⁽¹⁾ COM(2017) 826 final.

aplicación satisfactoria de las recomendaciones específicas por país o una mayor asunción de las reformas; pide que se adopte un enfoque más ascendente mediante la participación de los entes locales y regionales para ayudar a generar una mayor responsabilización;

10. señala que, aunque la importancia de la coordinación de la política económica en la UE es innegable, queda por comprobar si los incentivos financieros y los compromisos previstos respecto de determinadas reformas en los Estados miembros disponen efectivamente de un fundamento jurídico correspondiente en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea; pone en duda, por otra parte, el plan de vincular y comprometer una cantidad considerable de recursos financieros en un instrumento que presta asistencia de manera totalmente voluntaria y se basa en un sistema opaco de selección y validación de las solicitudes, lo que plantearía problemas en materia de priorización temática, planificación presupuestaria y adecuado equilibrio territorial;

11. insiste, asimismo, en que a la luz de la actual división de poderes, numerosas reformas estructurales pertinentes para la UE afectan a ámbitos de competencia compartida de los niveles nacional y subnacional de gobierno. Por consiguiente, para evitar infringir los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es necesario que los Estados miembros impulsen la participación de las administraciones regionales y locales como socios permanentes en la concepción y aplicación de las reformas estructurales;

12. lamenta, por consiguiente, la propuesta de la Comisión de que el compromiso de reforma y los incentivos financieros los acuerden con carácter bilateral la Comisión y los gobiernos nacionales y se apliquen en el contexto del Semestre Europeo, sin prever la participación formal de la esfera regional o local en función del reparto interno de competencias en el Estado miembro de que se trate. En efecto, existe un riesgo real de que el enfoque propuesto haga que se ponga en entredicho este reparto de competencias y se violen los principios de subsidiariedad o de autonomía local y regional tal como se definen en las cartas correspondientes del Consejo de Europa. A título ilustrativo, el documento de reflexión sobre la profundización de la UEM, publicado por la Comisión en mayo de 2017, hace referencia, por ejemplo, a las propuestas de acordar normas vinculantes para medir la calidad del gasto público. La vigilancia de estas normas a través de los indicadores existentes se integraría en el Semestre Europeo. Supeditar el acceso a los fondos de la UE a la consecución de un nivel determinado de estas normas equivaldría a que la UE impusiese su enfoque y orientación política en ámbitos de actuación en que comparte competencias con niveles inferiores de gobierno, lo que sería contrario al principio de subsidiariedad;

13. rechaza, por otro lado, que los criterios para evaluar la consecución de los compromisos de reforma y la autorización del pago de los tramos los fije y los administre la Comisión en solitario, sin las autoridades de los Estados miembros; señala que la propuesta carece de transparencia en cuanto a los criterios de evaluación y que dichos criterios no se pueden desprender de las recomendaciones específicas por país, que por lo general se definen sin metas, hitos ni disposiciones para realizar un seguimiento sistemático; considera, por último, que los incentivos financieros de la UE no deberían percibirse como voluntad de elusión de los procesos democráticos en la esfera europea o nacional ni de chantaje financiero;

14. lamenta que la Comisión no aporte ningún fundamento ni indicación sobre cómo deberían cuantificarse los incentivos financieros propuestos, aunque reconoce que es probable que la cuantificación de los costes a corto plazo de las reformas varíe considerablemente, en función de que incluya únicamente los costes administrativos (diseño, aplicación y creación de capacidad) o también los costes sociales;

15. destaca que los compromisos de reforma deberían basarse en una evaluación realista de los desafíos de capacidad institucional y administrativa de los organismos públicos afectados e incluir estrategias apropiadas para mejorar las estructuras administrativas. La disparidad de condiciones que existe entre los distintos Estados miembros y regiones de la UE en cuanto a las estructuras administrativas, que también demostró el análisis del CDR de las recomendaciones específicas por país desde una perspectiva territorial, también debe tenerse en cuenta;

16. señala que otras políticas de la UE contribuyen a promover las reformas estructurales. Es el caso de los Fondos EIE, mediante las condicionalidades *ex ante*, en la medida en que atañen a la aplicación del Derecho de la UE, a la mejora de las estructuras administrativas y, a través de la concentración temática, a la aplicación de las reformas que forman parte del ámbito de aplicación de la Estrategia Europa 2020; hace hincapié, por tanto, en la imperiosa necesidad de proporcionar un marco político que suceda a la Estrategia Europa 2020 a fin de permitir la continuidad de la concentración temática en el próximo período de programación; destaca que este nuevo marco debe basarse en una nueva visión territorial que actualice la Perspectiva del Desarrollo Territorial de 1999 ⁽²⁾;

⁽²⁾ CDR 4285/2015.

17. insiste, asimismo, en que todo vínculo más profundo entre las reformas estructurales pertinentes para la UE y la política de cohesión hace aún más importante democratizar el Semestre Europeo a escala europea y que este se complemente con un código de conducta que fije los patrones para la participación de los entes locales y regionales con el fin de incrementar la eficiencia y la asunción del proceso⁽³⁾; hace hincapié en que los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, asociación y gobernanza multinivel deberían constituir los cimientos comunes de la política de cohesión y otras políticas de la UE en apoyo de las reformas estructurales;

18. reitera su petición de que los nuevos instrumentos presupuestarios para la UEM se financien sin desplazar las inversiones privadas y otros regímenes de financiación pública como la financiación de la política de cohesión por parte de la UE;

19. considera que la propuesta de incentivos financieros para las reformas estructurales, tal como se presenta en la Comunicación, resulta insuficiente como base para desarrollar las propuestas legislativas necesarias; lamenta que la Comisión no haya llevado a cabo ninguna evaluación del impacto ni haya consultado a las partes interesadas antes de publicarla;

20. lamenta que la propuesta de probar el instrumento operativo de reforma durante una fase piloto en 2018-2020, así como las modificaciones conexas del Reglamento sobre el SRSP y el Reglamento sobre las disposiciones comunes, no sea coherente con la publicación anunciada de la propuesta de nuevo MFP en mayo de 2018;

21. sugiere, por tanto, que se tengan en cuenta los **siguientes principios** durante el desarrollo de una herramienta de apoyo financiero para facilitar las reformas estructurales:

- el apoyo presupuestario a las reformas estructurales para promover la cohesión económica, social y territorial, y que se engloban en el ámbito de la política de cohesión, debería estar respaldado a través de los programas de los futuros Fondos EIE, al tiempo que se respetan los principios de subsidiariedad, asociación y gobernanza multinivel, en lugar de establecer un programa de financiación independiente;
- la parte correspondiente a la política de cohesión en el próximo MFP debe mantenerse al mismo nivel que actualmente para garantizar la eficacia de la política, y debe evitarse mermar los recursos de los Fondos EIE para financiar las reformas estructurales;
- la financiación de la UE destinada a las reformas estructurales que no se engloben en el ámbito de la política de cohesión debería respaldarse mediante préstamos en lugar de subvenciones;
- la manera de definir y decidir las reformas estructurales debe revisarse haciendo participar a los entes locales y regionales en el proceso del Semestre Europeo. De este modo se conseguiría añadir una «dimensión territorial» al Semestre Europeo; ello facilitaría, además, que se tuviera en cuenta la diversidad territorial en Europa, garantizaría la plena participación de los entes locales y regionales en los programas nacionales de reforma, y contribuiría a respetar el reparto de competencias en la UE;
- toda propuesta de financiación de la UE destinada a reformas estructurales debe incluir una evaluación *ex ante* del impacto y una consulta a las partes interesadas, así como disposiciones para una evaluación intermedia;

Instrumentos presupuestarios para los Estados miembros que desean unirse al euro y para la Unión Bancaria

22. señala que para que los Estados miembros adopten el euro deben contar, como condición previa, con estructuras económicas resilientes y un nivel elevado de convergencia sostenible; acoge con satisfacción la propuesta de crear un instrumento de convergencia para ayudar a los Estados miembros que acometan esta empresa; insta a la Comisión a que aclare las funciones respectivas del instrumento de convergencia, el SRSP, los Fondos EIE y el Fondo de Cohesión;

⁽³⁾ CDR 5386/2016.

23. reitera su apoyo a la realización de la Unión Bancaria; señala que los Estados miembros aún no han acordado un mecanismo de protección presupuestaria en caso de que el Fondo Único de Resolución resulte insuficiente; da su visto bueno a la propuesta de la Comisión de instituir una línea de crédito o garantías en el seno del futuro Fondo Monetario Europeo;

Una función de estabilización para proteger a las inversiones de grandes perturbaciones asimétricas

24. reitera que las diferencias en los ciclos económicos de los Estados miembros de la zona del euro, derivadas de factores estructurales, podrían suavizarse creando un instrumento de la UE para atajar las perturbaciones asimétricas; comparte con la Comisión los criterios que la función de estabilización debe cumplir;

25. reitera su opinión de que, para ser eficaz, cualquier posible apoyo no debe solaparse con los instrumentos existentes, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), sino complementarlos;

26. está de acuerdo con la Comisión en que la capacidad presupuestaria debe ser lo suficientemente grande para resultar eficaz; reitera, no obstante, su oposición a hacer de la capacidad presupuestaria de la zona del euro una rúbrica de la zona del euro dentro del presupuesto de la UE mientras el techo de los recursos propios se mantenga inmóvil en el nivel actual del 1,23 % de la RNB de la UE, a fin de evitar un efecto de desplazamiento de la financiación destinada a los Fondos EIE y otras políticas de la UE;

27. hace hincapié en que una función de estabilización que proteja los niveles de inversión pública en momentos difíciles de grandes perturbaciones asimétricas es de la máxima importancia para los entes locales y regionales; cree que el sistema europeo de protección de las inversiones propuesto podría ser un primer paso en la dirección de una función de estabilización de estas características;

28. insiste en la importancia de la «función de estabilización» de la política de cohesión, que, junto con elementos de flexibilización como el incremento de las tasas de cofinanciación de la UE y la modulación de la prefinanciación, desempeñaron un papel relevante durante la crisis financiera para salvaguardar la inversión pública en las regiones que padecieron perturbaciones económicas asimétricas;

29. señala que el sistema europeo de protección de las inversiones comenzaría con préstamos, un componente de subvenciones relativamente reducido y un mecanismo de seguro basado en las contribuciones voluntarias de los Estados miembros; destaca que este sistema podría tener una utilidad reducida para los Estados miembros con escaso margen de maniobra presupuestario, que podrían tener dificultades para obtener un préstamo en momentos de crisis;

30. pide a la Comisión que detalle más los sistemas de estabilización basados en subvenciones o en seguros, como por ejemplo un fondo para eventualidades;

31. espera con impaciencia las plataformas nacionales de inversión anunciadas en las que los entes locales y regionales desempeñarán un papel, aportando su experiencia con los Fondos EIE y el FEIE.

Bruselas, 22 de marzo de 2018.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Karl-Heinz LAMBERTZ