



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 29.6.2011  
COM(2011) 500 final

PARTE I

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Un presupuesto para Europa 2020**

{SEC(2011) 867 final}  
{SEC(2011) 868 final}

## **Prólogo**

*La Unión Europea trabaja cada día para que las aspiraciones de sus 500 millones de habitantes se hagan realidad. Estoy convencido de que estos esfuerzos pueden ser el motor de la renovación de una economía social de mercado altamente competitiva tanto en Europa como en el mundo. Para ello, necesitamos un presupuesto innovador, un presupuesto que se adapte a las nuevas realidades de la globalización, que corresponda a los retos actuales y que abra perspectivas para el futuro.*

*Es este un presupuesto innovador. Les invito a mirar más allá de las rúbricas habituales y ver cómo podemos utilizar el presupuesto en su conjunto para alcanzar los objetivos fijados de común acuerdo en la estrategia Europa 2020. Esta es la razón por la que queremos romper con esa cultura de derechos adquiridos que lleva a algunos poderes públicos a gastar los fondos del modo que mejor les parece. A partir de ahora, toda solicitud de gastos deberá ir claramente asociada a los objetivos y prioridades que hemos fijado de común acuerdo. Cada euro gastado servirá para cumplir múltiples objetivos. Un euro puede reforzar la cohesión, aumentar la eficacia energética y dinamizar la lucha contra el cambio climático, al tiempo que apoya la realización de diversos objetivos sociales, aumenta el empleo y reduce la pobreza. Puede ejercer un potente efecto palanca en muchos ámbitos.*

*En toda Europa, las administraciones públicas, las empresas y los hogares se lo piensan muy bien a la hora de gastar su dinero. En este momento es preciso reflexionar seriamente sobre qué gastos reducir y cuáles son las inversiones de futuro. Debemos ser rigurosos, pero al mismo tiempo debemos invertir para estimular el crecimiento en Europa.*

*La Unión Europea tiene que vivir con arreglo a sus posibilidades sin dejar de invertir en su futuro. Disponemos de un presupuesto relativamente pequeño que representa el 1 % de la riqueza de Europa (en términos de RNB) y una quincuagésima parte de los presupuestos de los Estados miembros. A pesar de ello, tenemos que lograr un gran impacto con ese presupuesto y sacar el máximo partido a cada euro.*

*He aquí nuestra apuesta para el periodo de 2014 a 2020.*

*Aunque el presupuesto de la UE que proponemos no costará más a los contribuyentes, estos recibirán más a cambio. Estamos modernizando el presupuesto para ahorrar en determinados ámbitos de forma que podamos dedicar más fondos a sectores prioritarios verdaderamente importantes. Presentamos un presupuesto ambicioso para aquellos ámbitos en los que Europa puede hacer una aportación singular. Se trata de un presupuesto basado en una lógica paneuropea, que está orientado principalmente hacia los ámbitos en los que pueden aprovecharse sinergias a través de la puesta en común de los recursos y que apoya las actividades que es más costoso financiar por separado a escala nacional.*

*El nuevo presupuesto será más simple, más transparente y más equitativo. Presentamos un presupuesto capaz de movilizar recursos privados y proponemos modificar la metodología utilizada para financiarlo a partir de nuevas fuentes de ingresos que sustituirán parcialmente las contribuciones establecidas sobre la base de la renta nacional bruta de cada Estado miembro. Estamos convencidos de que*

*este método beneficiará a los hogares y a las administraciones públicas. Lo convertirá en un presupuesto auténticamente europeo. Un presupuesto favorable para la integración. Un presupuesto que evitará solapamientos en los gastos de los Estados miembros y que aportará un valor añadido gracias a la sinergia de las acciones que se pueden adoptar a nivel europeo y que no son viables sin una perspectiva europea.*

*Gran parte del presupuesto se destinará a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico, de acuerdo con la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Por ejemplo, un mecanismo para la interconexión de Europa financiará los eslabones que falten en las redes de conexión de los sectores de la energía, el transporte y las tecnologías de la información, lo que permitirá reforzar la integración del mercado interior, conectando este y oeste, norte y sur, y crear una verdadera cohesión territorial en beneficio de todos. El presupuesto invertirá en el capital humano europeo aumentando la financiación asignada a educación, formación, investigación e innovación. Estos sectores son fundamentales para la competitividad de Europa en el mundo y deberán permitirnos crear los trabajos y las ideas del futuro. En la actual situación mundial de competencia entre grandes bloques, Europa debe apostar por sumar los recursos a su disposición para lograr una economía social de mercado altamente competitiva que satisfaga los objetivos de la estrategia Europa 2020. Nunca el grado de interdependencia de nuestras economías había sido tan grande. Esta es la razón por la que la recuperación económica de cada uno de los Estados miembros es de interés para todos.*

*Asimismo, la parte del presupuesto destinada a la agricultura sirve de base a una auténtica política europea común de importancia estratégica, de la que más del 70 % de la financiación ha dejado de ser nacional y que se beneficia de una financiación de la UE más barata de lo que costarían 27 políticas agrícolas nacionales. La política agrícola común se modernizará para producir alimentos sanos y seguros, proteger el medio ambiente y beneficiar a los pequeños explotadores. Constituye todo un ejemplo de cómo un euro puede y debe servir para cumplir varios objetivos.*

*El mundo es cada vez más pequeño. Las nuevas alianzas y las nuevas potencias emergentes obligan a Europa a intensificar sus esfuerzos para que su voz siga contando. Se aumentarán los fondos invertidos para ayudar a Europa a conservar su lugar en la escena internacional, los destinados a nuestros vecinos y los dedicados a ayudar a los más pobres del mundo. Si bien corren tiempos difíciles para nosotros, para ellos son siempre mucho más complicados.*

*La solidaridad es el hilo conductor de esta propuesta: solidaridad con los Estados miembros y las regiones más pobres, solidaridad frente a los desafíos que plantea la inmigración, solidaridad en términos de seguridad energética y solidaridad con los pueblos de terceros países.*

*Esa imagen bastante extendida de una Europa que dedica la mayor parte de su presupuesto a sus funcionarios y a sus gastos inmobiliarios es falsa. Ese gasto sólo representa el 6 % de su presupuesto. No obstante, creo que también corresponde a las instituciones europeas mostrar su solidaridad con los ciudadanos europeos en un momento en el que se impone un riguroso control del gasto y una máxima eficacia a*

*todos los niveles. Ese es el motivo por el que se congelarán los gastos administrativos y se reducirá el personal en un 5 % durante los próximos siete años.*

*Estimo que nuestras propuestas son ambiciosas, pero responsables. Reducimos nuestros gastos en una serie de partidas y los aumentamos en los ámbitos prioritarios de acción. Hemos sabido resistir a la tentación de proceder a pequeños ajustes que habrían producido un presupuesto análogo a los de ejercicios anteriores. Y sobre todo, queremos ser rentables para el ciudadano europeo.*

*El Parlamento Europeo, los Estados miembros y la Comisión deben reunirse para transformar estas propuestas en un acuerdo. Sé que en los próximos meses deberemos abordar numerosas discusiones difíciles, pero si todas las partes hacen gala de un verdadero espíritu europeo, estoy seguro de que podemos alcanzar un acuerdo en torno a un presupuesto ambicioso e innovador que tenga un impacto real en la vida de la gente.*

*Jose Manuel Durão Barroso*

*Presidente de la Comisión Europea*

## 1. CONTEXTO

A la hora de preparar sus propuestas para el futuro presupuesto de la Unión Europea, la Comisión se ha enfrentado al reto de ser capaz de financiar el número creciente de ámbitos estratégicos en los que la UE puede ser más eficaz si actúa a nivel de la UE en el actual clima de austeridad nacional y consolidación fiscal. Ello la ha llevado a proponer un presupuesto con un fuerte componente paneuropeo, concebido para desarrollar la estrategia de crecimiento Europa 2020. La presente propuesta es innovadora tanto por la calidad de sus planteamientos de gasto como en términos de cómo se debe financiar el presupuesto de la UE en el futuro, aliviando potencialmente la incidencia directa en los presupuestos nacionales y convirtiéndolo en un verdadero presupuesto europeo.

A raíz de la crisis económica y financiera, la Unión Europea ha adoptado medidas significativas destinadas a mejorar la coordinación de la gobernanza económica con el fin de sostener la recuperación. El Parlamento Europeo y los Estados miembros han reconocido los beneficios de gestionar la interdependencia de la UE mediante el enfoque estructurado establecido en el semestre europeo para la coordinación de políticas económicas. El nuevo Marco Financiero se ha concebido para contribuir a este proceso. Ofrece una visión a largo plazo de la economía europea que trasciende las dificultades fiscales por las que atraviesan actualmente algunos Estados miembros. El presupuesto de la UE no es un presupuesto para «Bruselas», es un presupuesto para los ciudadanos de la UE. De pequeño tamaño, se trata de un presupuesto que se invierte en los Estados miembros para producir beneficios para la Unión Europea y sus ciudadanos. Contribuye a ejecutar la estrategia de desarrollo de la UE, ya que produce un gran efecto catalizador, especialmente si se aprovecha para cumplir los objetivos de la estrategia Europa 2020.

Un crecimiento inteligente, sostenible e integrador es el argumento principal de la propuesta. La Comisión propone que se incrementen los importes que se asignan a investigación e innovación, educación y desarrollo de las PYME. Propone liberar una mayor parte del potencial del Mercado Único equipándolo con las infraestructuras que necesita para funcionar en el siglo XXI. Propone lograr que la Política Agrícola Común sea más eficiente en relación con los recursos para que no solo ofrezca alimentos de gran calidad sino que también contribuya a gestionar nuestro medio ambiente y a luchar contra el cambio climático. El componente solidario también recorre el eje de esta propuesta: solidaridad con los Estados miembros y las regiones más pobres al concentrar la mayor parte del gasto en materia de cohesión en sus necesidades, solidaridad al hacer frente juntos a los retos de la migración y a los problemas ocasionados por desastres, solidaridad en términos de seguridad energética y solidaridad con los ciudadanos de terceros países que necesitan nuestro apoyo para cubrir sus necesidades humanitarias inmediatas y su desarrollo a largo plazo.

La Comisión comparte la inquietud del Parlamento Europeo<sup>1</sup> de que «la forma en que el sistema de recursos propios ha evolucionado..., pone un énfasis desproporcionado en los saldos netos entre Estados miembros, contradiciendo el principio de solidaridad de la UE, diluyendo así el interés común europeo e ignorando en gran medida el valor añadido europeo». Con la presentación de estas propuestas, la Comisión pretende dar a las finanzas de la UE una orientación diferente. Se trata de comenzar a alejarse de un presupuesto dominado

---

<sup>1</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2011, sobre Invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora.

por contribuciones basadas en la renta nacional bruta, dándole al presupuesto de la UE un componente de «recursos propios» más auténtico, más en consonancia con las disposiciones del Tratado, que establecen que el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios.

A la hora de elaborar la presente propuesta para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP), la Comisión ha analizado el impacto de los actuales instrumentos y programas de gasto, ha consultado ampliamente a los interesados<sup>2</sup> y ha analizado diversas opciones para el diseño de instrumentos y programas en el contexto del próximo Marco Financiero Plurianual<sup>3</sup>.

## 2. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL PROPUESTO

Al determinar el importe total que propone para el próximo MFP, la Comisión ha tenido en cuenta la opinión del Parlamento Europeo de que «la congelación del próximo Marco Financiero Plurianual al nivel de 2013... no es una opción viable .. [y que] ... para el próximo MFP es necesario un incremento de los recursos de al menos un 5 %»<sup>4</sup>. También ha tomado en consideración las conclusiones del Consejo Europeo<sup>5</sup> de que es esencial que «el próximo Marco Financiero Plurianual refleje los esfuerzos de saneamiento que están llevando a cabo los Estados miembros con el fin de conducir el déficit y la deuda por una senda más sostenible. Respetando el papel de las distintas instituciones, y la necesidad de alcanzar los objetivos de Europa, ...[es necesario] garantizar que el gasto a escala europea pueda hacer una contribución adecuada a esta labor».

La Comisión está convencida del valor añadido del gasto a nivel de la UE. El gasto actual del MFP representa un poco más del 1 % de la RNB de la UE y es escaso en relación con las necesidades paneuropeas que regularmente establecen el Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión propone un Marco Financiero con un 1,05 % de la RNB en créditos de compromiso, lo que se traduce en un 1 % en créditos de pago con cargo al presupuesto de la UE. Otro 0,02 % en gasto potencial fuera del MFP y un 0,04 % en gasto fuera del presupuesto arrojará un total del 1,11 %: ello incluye las cuantías reservadas para responder a crisis y emergencias (que no pueden preverse, como las intervenciones humanitarias) y gastos que se benefician de contribuciones *ad hoc* de los Estados miembros (por ejemplo, el FED, que tiene una clave de contribución que difiere de la del presupuesto de la UE). Al proponer este Marco, la Comisión ha tratado de lograr el equilibrio adecuado entre ambición y realismo, habida cuenta del momento en que tendrán lugar las negociaciones presupuestarias.

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los pormenores relativos al proceso de consulta previo a la adopción de la revisión del presupuesto de la UE: [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm).

<sup>3</sup> En el documento de trabajo complementario SEC (2011) 868 se recogen los pormenores de la evaluación de gasto de la Comisión en el contexto del MFP 2007-2013 y su análisis de las repercusiones de las presentes propuestas.

<sup>4</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2011, sobre Invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora.

<sup>5</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 29 de octubre de 2010.

En consonancia con la práctica consolidada para el Marco Financiero Plurianual, la Comisión presenta su propuesta expresada en términos de compromisos financieros futuros. Asimismo ofrece pormenores sobre el ritmo de gasto previsto con el fin de ofrecer una mayor previsibilidad, algo especialmente importante en momentos de consolidación fiscal, y que requiere un control más riguroso de los niveles de pagos al comienzo del próximo periodo.

La Comisión ha decidido proponer el siguiente Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020:

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (EU-27)

(mill. EUR - precios 2011)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
<b>1. Crecimiento inteligente e integrador</b>	<b>64,696</b>	<b>66,580</b>	<b>68,133</b>	<b>69,956</b>	<b>71,596</b>	<b>73,768</b>	<b>76,179</b>	<b>490,908</b>
de los cuales: cohesión social, económica y territorial	50,468	51,543	52,542	53,609	54,798	55,955	57,105	376,020
<b>2. Crecimiento sostenible: Recursos naturales</b>	<b>57,386</b>	<b>56,527</b>	<b>55,702</b>	<b>54,861</b>	<b>53,837</b>	<b>52,829</b>	<b>51,784</b>	<b>382,927</b>
de los cuales: gastos de mercado y pagos directos	42,244	41,623	41,029	40,420	39,618	38,831	38,060	281,825
<b>3. Seguridad y ciudadanía</b>	<b>2,532</b>	<b>2,571</b>	<b>2,609</b>	<b>2,648</b>	<b>2,687</b>	<b>2,726</b>	<b>2,763</b>	<b>18,535</b>
<b>4. Europa Global</b>	<b>9,400</b>	<b>9,645</b>	<b>9,845</b>	<b>9,960</b>	<b>10,150</b>	<b>10,380</b>	<b>10,620</b>	<b>70,000</b>
<b>5. Administración</b>	<b>8,542</b>	<b>8,679</b>	<b>8,796</b>	<b>8,943</b>	<b>9,073</b>	<b>9,225</b>	<b>9,371</b>	<b>62,629</b>
de los cuales: gasto administrativo de las instituciones	6,967	7,039	7,108	7,191	7,288	7,385	7,485	50,464
<b>TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>	<b>142,556</b>	<b>144,002</b>	<b>145,085</b>	<b>146,368</b>	<b>147,344</b>	<b>148,928</b>	<b>150,718</b>	<b>1,025,000</b>
en porcentaje de la RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
<b>TOTAL CRÉDITOS DE PAGO</b>	<b>133,851</b>	<b>141,278</b>	<b>135,516</b>	<b>138,396</b>	<b>142,247</b>	<b>142,916</b>	<b>137,994</b>	<b>972,198</b>
en porcentaje de la RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
<b>FUERA DEL MFP</b>								
Reserva de Ayuda de Emergencia	350	350	350	350	350	350	350	2,450
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	429	429	429	429	429	429	429	3,000
Fondo de Solidaridad	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	7,000
Instrumento de Flexibilidad	500	500	500	500	500	500	500	3,500
Reserva para las crisis en el sector agrícola	500	500	500	500	500	500	500	3,500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2,707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5,841
FED ACP	3,271	4,300	4,348	4,407	4,475	4,554	4,644	29,998
FED PTU	46	46	46	46	46	46	46	321
Fondo Global para la Biodiversidad y el Clima	p.m.							
<b>TOTAL FUERA DEL MFP</b>	<b>7,815</b>	<b>8,583</b>	<b>8,306</b>	<b>8,357</b>	<b>8,395</b>	<b>8,445</b>	<b>8,416</b>	<b>58,316</b>
<b>TOTAL MFP + FUERA MFP</b>	<b>150,371</b>	<b>152,585</b>	<b>153,391</b>	<b>154,725</b>	<b>155,739</b>	<b>157,372</b>	<b>159,134</b>	<b>1,083,316</b>
en porcentaje de la RNB	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

### 3. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UE

La necesidad de modernizar el Marco Financiero no solo afecta a las prioridades de gasto y su diseño, sino también a la financiación del presupuesto de la UE, que en los últimos años ha sido cada vez más cuestionado. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reitera la intención original de que el presupuesto de la UE se financie íntegramente con cargo a los recursos propios. Sin embargo, la realidad de la situación es que hoy en día más del 85 % de la financiación de la UE está basada en agregados estadísticos derivados de la Renta Nacional Bruta (RNB) y el IVA. Ello ha dado pie a que los contribuyentes netos soliciten que se les devuelva su dinero, actitud que distorsiona la razón de ser de un presupuesto de la UE y pone en tela de juicio el principio general de solidaridad de la Unión. Ello lleva también a la concentración excesiva en pagos y saldos netos e impide que la UE desempeñe plenamente su papel de ofrecer valor añadido para la UE en su conjunto.

Ha llegado el momento de comenzar a adaptar la financiación de la UE a los principios de autonomía, transparencia y justicia y de equipar a la UE para que alcance sus objetivos políticos acordados. Lo que se pretende con la propuesta de nuevos recursos propios no es incrementar el presupuesto total de la UE sino desmarcarse de la actitud de «que se me devuelva mi dinero» e introducir más transparencia en el sistema. No se trata de conceder soberanía fiscal a la UE sino de volver a mecanismos financieros que se acerquen más a la intención original de los tratados. Por consiguiente, la propuesta de la Comisión conduciría a una reducción de las contribuciones directas procedentes de los presupuestos de los Estados miembros.

En la revisión del presupuesto<sup>6</sup>, la Comisión establecía una lista no exhaustiva de posibles medios de financiación que podrían sustituir gradualmente a las contribuciones nacionales y aliviar la carga que representa para las tesorerías nacionales. Asimismo, enumeraba varios criterios que tenían que someterse a su consideración. La Comisión ha llevado a cabo análisis en profundidad de las diversas opciones<sup>7</sup> y ha decidido proponer un nuevo sistema de recursos propios basado en un impuesto sobre las operaciones financieras y un nuevo recurso basado en el IVA. Estos nuevos recursos propios financiarían parcialmente el presupuesto de la UE y podrían sustituir por completo el actual y complejo sistema de recursos propios basado en el IVA, que la Comisión propone eliminar, y reducir la magnitud del recurso basado en la RNB. La propuesta de la Comisión conduciría a una reducción de las contribuciones directas procedentes de los presupuestos de los Estados miembros. En un texto legislativo complementario<sup>8</sup> se detalla la propuesta de la Comisión de Decisión del Consejo relativa a los nuevos recursos propios. En este contexto, la Comisión suscribe la convocatoria lanzada por el Parlamento Europeo de una conferencia interparlamentaria con los parlamentos nacionales para debatir la cuestión.

Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión propone también una simplificación radical del problema de los descuentos y las correcciones. Los intentos de igualar las diferencias entre los pagos de los Estados miembros al presupuesto de la UE y los ingresos procedentes de las distintas políticas de gasto de la UE generan distorsiones en el presupuesto y debilitan su capacidad para aportar su valor añadido. Por este motivo, la Comisión propone,

---

<sup>6</sup> COM(2010) 700.

<sup>7</sup> Para más información véase el documento de trabajo complementario SEC (2011) 876.

<sup>8</sup> COM (2011) 510.

en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, que se contengan las contribuciones de aquellos Estados miembros que, de lo contrario, tendrían que soportar una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa.

#### **4. PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA EL PRESUPUESTO DE LA UE**

El presupuesto de la UE es diferente de los presupuestos nacionales. La UE no financia directamente la asistencia sanitaria o la educación, como tampoco financia la policía o las fuerzas armadas. Su lógica es paneuropea, no nacional. Su pequeño tamaño en términos relativos le permite concentrarse en aquellos ámbitos en los que aporta un elevado valor añadido para la UE<sup>9</sup>. El presupuesto de la UE no pretende financiar iniciativas que los Estados miembros podrían financiar por sí mismos. Su razón de ser es que hay actividades que se han de financiar para que la UE pueda funcionar o porque pueden llevarse a cabo de forma más económica y efectiva mediante la financiación colectiva del presupuesto de la UE. Existe para:

- a) financiar las políticas comunes que los Estados miembros han decidido que deben llevarse a cabo a nivel de la UE (como, por ejemplo, la Política Agrícola Común);
- b) expresar la solidaridad entre todos los Estados miembros y todas las regiones con objeto de contribuir al desarrollo de las regiones más pobres, lo que a su vez hace posible que la UE funcione como un único espacio económico (mediante la política de cohesión, por ejemplo);
- c) financiar intervenciones destinadas a completar el mercado interior que ni siquiera los Estados miembros más prósperos podrían financiar por sí solos. El presupuesto de la UE permite una perspectiva paneuropea y no una visión puramente nacional (por ejemplo, mediante la financiación de inversiones paneuropeas en infraestructuras). También contribuye a eliminar la costosa duplicación de iniciativas entre distintos sistemas nacionales que persiguen en parte los mismos objetivos;
- d) lograr sinergias y economías de escala facilitando la cooperación y la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas que no pueden ser resueltos por los Estados miembros por sí solos (por ejemplo, el desarrollo de programas de investigación e innovación de vanguardia a escala mundial, la cooperación en asuntos de interior, la migración y la justicia);
- e) responder a desafíos persistentes y emergentes que requieren una postura común, paneuropea (por ejemplo, en los ámbitos del medio ambiente, el cambio climático, la ayuda humanitaria, la evolución demográfica y la cultura).

En este contexto y a la hora de concebir el nuevo MFP, la Comisión ha aplicado los principios que esbozó en la revisión del presupuesto de 2010:

- centrarse en obtener resultados en las prioridades políticas esenciales;
- centrarse en el valor añadido de la UE;

---

<sup>9</sup> En el documento de trabajo complementario SEC (2011) 867 figuran ejemplos del valor añadido del gasto de la UE.

- centrarse en repercusiones y resultados;
- aportar beneficios recíprocos en toda la Unión Europea.

El presupuesto de la UE es «política expresada en cifras». Por ello, la financiación ha de ir de la mano del entorno normativo en vigor y las prioridades políticas en los distintos ámbitos. La financiación ha de dar los frutos apetecidos: las autoridades públicas no tienen derecho a recibir los fondos para gastarlos como les plazca, sino que perciben la financiación de la UE para poder lograr unos objetivos pactados a escala de la UE. Por consiguiente, los programas e instrumentos que se incluyen en la presente propuesta de MFP han sido rediseñados para garantizar que sus resultados e impactos hagan avanzar las prioridades estratégicas más importantes de la UE. El nuevo conjunto de programas e instrumentos financieros se caracterizará por centrarse esencialmente en los resultados, un mayor uso de la condicionalidad y la simplificación de los sistemas de ejecución.

- Los **resultados** estarán claramente vinculados a la ejecución de la estrategia Europa 2020 y a la consecución de sus metas. Ello implica concentrar los programas en un reducido número de prioridades y acciones de gran relevancia que alcancen una masa crítica. Se ha de evitar la fragmentación y las intervenciones descoordinadas. En la medida de lo posible, los programas ya existentes se fusionarán (por ejemplo, en ámbitos como los asuntos de interior, la educación y la cultura) o se rediseñarán (como en investigación y cohesión) con objeto de garantizar una programación integrada y un único conjunto de mecanismos de ejecución, información y control.
- **Simplificación:** Las actuales normas en materia de financiación no solo han evolucionado en respuesta a la necesidad de rendir cuentas sobre cómo se gasta el dinero público sino también para tomar en consideración problemas anteriores. El resultado es una diversidad y complejidad que resulta difícil de ejecutar y controlar. Esta complejidad impone una pesada carga administrativa tanto a los beneficiarios como a la Comisión y los Estados miembros, lo que puede tener como inesperada consecuencia que se desincentive la participación y se retrase su ejecución. Ya se está trabajando para simplificar tanto las normas generales (Reglamento Financiero) como las normas específicas para los distintos sectores.
- **Condicionalidad:** Con objeto de hacer más hincapié en los resultados y no tanto en lo aportado o los importes, se introducirá una mayor condicionalidad en los programas e instrumentos. Este elemento es especialmente importante en los grandes bloques de gasto que constituyen la política de cohesión y la agricultura, en los que los Estados miembros y los beneficiarios tendrán que demostrar que la financiación que reciban se está utilizando para alcanzar los objetivos de las prioridades estratégicas de la UE. En términos más generales, la Comisión velará por que haya coherencia entre la política económica general de la UE y el presupuesto de la UE, con objeto especialmente de evitar situaciones en que la efectividad de la financiación de la UE se vea perjudicada por la adopción de políticas presupuestarias perniciosas.
- **Potenciación de las inversiones:** Colaborando con el sector privado en materia de instrumentos financieros innovadores es posible magnificar el impacto del presupuesto de la UE, lo que permitirá realizar un mayor número de inversiones estratégicas, mejorando así el potencial de crecimiento de la UE. La experiencia adquirida colaborando especialmente con el grupo del Banco Europeo de Inversiones

(BEI) y las instituciones financieras nacionales e internacionales de carácter público ha sido positiva y se seguirá avanzando por esa senda en el próximo MFP. Las garantías y los mecanismos de reparto de riesgos pueden hacer posible que el sector financiero aporte más capital y preste más dinero a empresas innovadoras o proyectos de infraestructura. De esta forma, estos instrumentos financieros pueden contribuir también al desarrollo global de los mercados financieros tras la crisis.

## **5. PRINCIPALES NOVEDADES**

Para el próximo presupuesto de la UE la Comisión ambiciona gastar de manera diferente, prestando una mayor atención a los resultados y el rendimiento, concentrándose en la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020, mediante una mayor condicionalidad en política de cohesión y la ecologización de los pagos directos a los agricultores. El próximo presupuesto debe modernizarse mediante la reasignación de recursos a ámbitos prioritarios como las infraestructuras paneuropeas, la investigación y el desarrollo, la educación y la cultura, la seguridad de las fronteras exteriores de la UE y las prioridades de las relaciones exteriores, como la política de vecindad de la UE. Aborda prioridades políticas transversales como la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, como parte integrante de todos los instrumentos e intervenciones principales. En la Parte II que acompaña a la presente Comunicación se ofrecen todos los pormenores del enfoque adoptado en cada ámbito político. En la sección siguiente se indican los cambios esenciales que se introducirán en los principales sectores de gasto.

### **5.1. Horizonte 2020: Un marco estratégico común para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico**

La UE sufre retraso en materia de innovación<sup>10</sup>, deficiencia que se ha de resolver si deseamos que compita con otras economías desarrolladas y las economías emergentes y en desarrollo. La UE en su conjunto se está viendo superada por Japón y los Estados Unidos en una serie de indicadores clave, como el número de patentes registradas, el volumen de exportaciones de productos de tecnología media-alta y alta y el porcentaje del PIB consagrado a investigación y desarrollo.

La investigación y la innovación contribuyen a crear puestos de trabajo, prosperidad y calidad de vida. Aunque la UE es líder mundial en muchas tecnologías, se enfrenta al empuje tanto de los competidores tradicionales como de las economías emergentes. Los programas conjuntos aúnan esfuerzos en el ámbito de la investigación y ello puede dar los frutos que los distintos Estados miembros no pueden conseguir por sí solos.

El reto que se nos plantea es incrementar la inversión en investigación y desarrollo en toda la UE, de tal forma que se alcance el objetivo del 3 % del PIB fijado en la estrategia Europa 2020. La UE también debe mejorar en cuanto a su capacidad para convertir el conocimiento científico en procesos y productos patentados que puedan ser utilizados no solo por las industrias de alta tecnología sino también por los sectores tradicionales. A ello han de contribuir las autoridades públicas, el sector privado y la comunidad investigadora. La Comisión inició una profunda revisión de las estructuras de gobernanza de la investigación en la UE con la creación del Consejo Europeo de Investigación, que está obteniendo resultados

---

<sup>10</sup> Véase *Innovation Union Competitiveness Report 2011* (Informe de competitividad de la Unión por la Innovación 2011), SEC (2011) 739.

positivos en la actualidad. La Comisión propone que se vaya más lejos y se reorganicen los actuales instrumentos de financiación de la investigación y la innovación de la UE (especialmente los programas marco de investigación y el Programa para la Innovación y la Competitividad) para crear un vínculo más sólido con los objetivos políticos definidos, y que se simplifiquen los procedimientos de ejecución. Esta iniciativa aliviará asimismo la carga administrativa que soportan los beneficiarios.

La Comisión propone que la futura financiación de la investigación y la innovación se base en tres ámbitos principales que se encuentran firmemente anclados en la estrategia Europa 2020:

- la excelencia en la base científica;
- afrontar los retos sociales;
- la creación de liderazgo industrial y el impulso a la competitividad.

Un marco estratégico común (que recibirá el nombre de Horizonte 2020) eliminará la fragmentación y garantizará una mayor coherencia, también con los programas nacionales de investigación. Estará estrechamente relacionado con prioridades políticas sectoriales como la salud, la seguridad alimentaria y la bioeconomía, la energía y el cambio climático. El Instituto Europeo de Tecnología formará parte del programa Horizonte 2020 y desempeñará un papel importante en la integración, a través de sus comunidades de conocimiento e innovación, de los tres lados del triángulo del conocimiento: educación, innovación e investigación. Una de las características del nuevo enfoque en materia de financiación de la investigación será el mayor uso que se hará de instrumentos financieros innovadores, siguiendo el exitoso ejemplo del Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido.

**La Comisión propone asignar 80 000 millones EUR al Marco Estratégico Común de Investigación e Innovación para el periodo 2014-2020.**

**Esta financiación irá acompañada de un apoyo importante para la investigación y la innovación en los Fondos Estructurales. Por ejemplo, en el periodo 2007-2013, se gastaron unos 60 000 millones EUR en investigación e innovación en todas las regiones de Europa y se puede esperar niveles similares de gasto en el futuro.**

## **5.2. Solidaridad e inversión para el crecimiento sostenible y el empleo**

La política de cohesión no solo es una notable manifestación de solidaridad con las regiones más pobres y menos favorecidas de la UE, sino mucho más. Uno de los grandes éxitos de la UE ha sido su capacidad para mejorar el nivel de vida de todos sus ciudadanos. Este logro lo ha alcanzado no solo ayudando a desarrollarse y crecer a los Estados miembros y regiones más pobres sino también gracias a su función en la integración del mercado interior, cuyo tamaño ofrece mercados y economías de escala a todos los que forman parte de la UE, ricos y pobres, pequeños y grandes. La evaluación realizada por la Comisión del gasto pasado ha ofrecido muchos ejemplos de valor añadido y de inversión generadora de crecimiento y empleo que no habrían sido posibles sin el apoyo del presupuesto de la UE. No obstante, los resultados también ponen de manifiesto cierto grado de dispersión y falta de prioridades. En un momento en que escasea el dinero público y se necesitan más que nunca inversiones generadoras de crecimiento, la Comisión ha decidido proponer cambios importantes en la política de cohesión.

La política de cohesión también tiene un papel clave que desempeñar en la consecución de los objetivos y las metas de Europa 2020 en toda la UE. La Comisión propone que se preste mayor atención a los resultados y la efectividad del gasto de cohesión, vinculando de manera más sistemática la política de cohesión a los objetivos de Europa 2020. Además, propone la introducción de una nueva categoría, las «**regiones en transición**», que sustituya a los sistemas de retirada progresiva y de inclusión gradual. En esta categoría se incluirán todas las regiones con un PIB per capita de entre el 75 % y el 90 % de la media de la EU-27.

El desempleo y las elevadas y persistentes tasas de pobreza exigen la adopción de medidas tanto a escala de la UE como nacional. Puesto que la Unión se enfrenta a desafíos cada vez más importantes por las carencias en los niveles de competencias profesionales, el escaso rendimiento de las políticas activas del mercado laboral y los sistemas educativos, la exclusión social de los grupos marginalizados y la escasa movilidad de la mano de obra, es preciso que se adopten iniciativas políticas y se tomen medidas concretas de apoyo. Muchos de estos problemas se han visto potenciados por la crisis económica y financiera, las tendencias demográficas y migratorias y el elevado ritmo de los cambios tecnológicos. A menos que se resuelvan eficazmente, constituyen un desafío significativo para la cohesión social y la competitividad. Es, por tanto, esencial acompañar las inversiones generadoras de empleo en infraestructuras, competitividad regional y desarrollo empresarial con medidas relacionadas con políticas del mercado laboral, educación, formación, inclusión social, adaptabilidad de los trabajadores, empresas y empresarios y capacidad administrativa.

Es en este ámbito en el que el Fondo Social Europeo (FSE) ha de desempeñar un papel fundamental y se propone que se exija a los Estados miembros que definan el modo en que los distintos instrumentos de financiación contribuirían a alcanzar los objetivos generales de Europa 2020, estableciendo también cuotas mínimas de la ayuda procedente de los Fondos Estructurales para el FSE para cada categoría de región (25 % para las regiones de convergencia, 40 % para las regiones en transición, 52 % para las regiones de competitividad, partiendo de la base de que el Fondo de Cohesión siga representando un tercio de la asignación de la política de cohesión en los Estados miembros elegibles, y excluyendo la cooperación territorial). La aplicación de estos porcentajes conduce a una cuota mínima global para el FSE del 25 % del presupuesto asignado a la política de cohesión, a saber, 84 000 millones EUR. El FSE dispondrá de un porcentaje mínimo del 26 % de la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y le servirán de complemento una serie de instrumentos gestionados directamente por la Comisión, como PROGRESS y la red EURES de apoyo a la creación de empleo.

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) es un instrumento flexible, situado fuera del Marco Financiero, que apoya a los trabajadores que han perdido su empleo como consecuencia de unas tendencias comerciales en permanente evolución a escala mundial y les ayuda a encontrar otro puesto de trabajo lo antes posible. Los importes que se necesitan varían de año a año, razón por la cual la Comisión propone que el FEAG se mantenga fuera del Marco Financiero. El FEAG también puede servir para ayudar a las personas del sector agrícola cuyas condiciones de vida pudieran verse afectadas por la globalización.

Con el fin de mejorar la efectividad del gasto de la UE y en consonancia con el enfoque territorial del Tratado de Lisboa, la Comisión propone establecer un marco estratégico común para todos los Fondos Estructurales, que traduzca los objetivos de Europa 2020 en prioridades de inversión. Con ello se pretende insuflar vida en el objetivo de cohesión territorial del Tratado de Lisboa. En términos operativos, la Comisión propone celebrar con cada Estado miembro contratos de colaboración. Estos contratos definirán el compromiso de los socios a

nivel nacional y regional de utilizar los fondos asignados para llevar a cabo la estrategia Europa 2020, un marco de rendimiento en relación con el cual se puede evaluar la evolución de los compromisos.

Así pues, debe establecerse un vínculo sólido con los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad y convergencia elaborados por los Estados miembros, así como con las recomendaciones específicas para cada país adoptadas por el Consejo sobre esta base. Para garantizar que la efectividad del gasto de cohesión no se vea minada por políticas presupuestarias perniciosas, la condicionalidad *ex ante* específica para cada sector establecida en cada contrato se verá complementada por la condicionalidad vinculada a la nueva gobernanza económica.

En los contratos se fijarán objetivos e indicadores claros, se establecerá un reducido número de condiciones (tanto *ex ante* como vinculadas al logro de resultados, de manera que puedan ser verificados) y se incluirá el compromiso de dar cuenta cada año de los avances registrados en los informes anuales en materia de política de cohesión. La financiación se centrará en un pequeño número de prioridades: las regiones de competitividad y en transición consagrarán prioritariamente toda su asignación presupuestaria, salvo el FSE, a eficiencia energética, energías renovables y competitividad de las PYME e innovación, mientras que las regiones de convergencia la destinarán a un conjunto un tanto más amplio de prioridades (cuando proceda, también al refuerzo de las capacidades institucionales).

Con el fin de mejorar el rendimiento, se introducirán nuevas condiciones para garantizar que la financiación de la UE se centra en los resultados y genera grandes incentivos para que los Estados miembros garanticen la consecución efectiva de los objetivos de Europa 2020 a través de la política de cohesión. La condicionalidad adoptará la forma tanto de condiciones *ex ante* que supeditarán la liberación de fondos adicionales al rendimiento. En caso de que no se produzcan avances en el cumplimiento de estas condiciones, se procederá a la suspensión o cancelación de los fondos.

La condicionalidad se basará en los resultados y los incentivos para llevar a cabo las reformas necesarias de cara a garantizar una utilización efectiva de los recursos financieros. Con el fin de hacer más hincapié en los resultados y la consecución de los objetivos de Europa 2020, se reservará y asignará, durante una revisión intermedia, el 5 % del presupuesto de cohesión a los Estados miembros y regiones cuyos programas hayan alcanzado sus hitos en relación con la consecución de los objetivos y metas de Europa 2020. Los hitos se definirán con arreglo a los reglamentos de la política de cohesión.

La experiencia adquirida con el marco financiero actual muestra que muchos Estados miembros tienen dificultades a la hora de absorber grandes volúmenes de fondos de la UE en un periodo de tiempo limitado. Los retrasos acumulados en la preparación de proyectos, compromisos y gastos han generado una importante acumulación de fondos no utilizados al término del actual periodo de financiación. Por otra parte, la situación fiscal por la que atraviesan algunos Estados miembros ha dificultado la liberación de fondos para aportar la cofinanciación nacional. Para reforzar la absorción de la financiación, la Comisión propone una serie de medidas:

- fijar en el 2,5 % de la RNB el porcentaje máximo de asignación de fondos de cohesión;

- establecer un incremento temporal de 5 a 10 puntos porcentuales del porcentaje de cofinanciación, cuando un Estado miembro esté recibiendo asistencia financiera con arreglo a lo dispuesto en los artículos 136 o 143 del TFUE, reduciendo así el esfuerzo exigido a los presupuestos nacionales en un momento de consolidación fiscal, al tiempo que se mantiene el mismo nivel global de financiación de la UE;
- incluir determinadas condiciones en los contratos de colaboración en relación con la mejora de la capacidad administrativa.

Para el próximo MFP, la Comisión propone concentrar la mayor parte de los fondos de cohesión en las regiones y los Estados miembros más pobres. Asimismo, propone ayudar a las regiones que abandonan la categoría de «región de convergencia» mediante la limitación de la reducción de la intensidad de ayuda que se produciría si tuvieran que pasar inmediatamente a la categoría de «región de competitividad». Por consiguiente, la Comisión propone que mantengan dos tercios de sus asignaciones anteriores en el próximo periodo del MFP. Estas regiones, junto con otras con niveles similares de PIB (entre el 75 % y el 90 % del PIB de la UE), formarían una nueva categoría de «regiones en transición».

**La Comisión propone la asignación de 376 000 millones EUR destinados al gasto en instrumentos de política de cohesión para el periodo 2014-2020.**

**Este importe abarca:**

- **162 600 millones EUR para las regiones de convergencia;**
- **38 900 millones EUR para las regiones en transición;**
- **53 100 millones EUR para las regiones de competitividad;**
- **11 700 millones EUR para la cooperación territorial;**
- **68 700 millones EUR para el Fondo de Cohesión;**

**y 40 000 millones EUR para el mecanismo «Conectar Europa» (véase el punto 5.3)**

**El Fondo Social Europeo (basado en la fórmula 25/40/52 por categoría de regiones) representará al menos el 25 % de la dotación de cohesión, sin tener en cuenta el Mecanismo «Conectar Europa», es decir, 84 000 millones EUR**

**Fuera del MFP:**

- **3 000 millones EUR para el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización;**
- **7 000 millones EUR para el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.**

### **5.3. Conectar Europa**

Un mercado único plenamente operativo depende de la existencia de infraestructuras de alto rendimiento que conecten Europa, especialmente en los ámbitos del transporte, la energía y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Se estima que se necesitan unos 200 000 millones EUR para completar las redes transeuropeas de la energía, se han de invertir unos 540 000 millones EUR en la red transeuropea de transporte y más de 250 000 millones EUR en TIC para el periodo 2014-2020. Aunque el mercado puede y debe aportar el grueso de las inversiones necesarias, es

preciso abordar las deficiencias del mercado: colmar las lagunas que aún persisten, eliminar los puntos de estrangulamiento y garantizar unas adecuadas conexiones transfronterizas. No obstante, la experiencia muestra que los presupuestos nacionales nunca darán la prioridad necesaria a las inversiones transfronterizas pluriestatales destinadas a dotar al Mercado Único de las infraestructuras que necesita. Es este un ejemplo más del valor añadido que aporta el presupuesto de la UE, ya que puede garantizar la financiación para los proyectos paneuropeos que conectan el centro con la periferia, en beneficio de todos.

Por consiguiente, la Comisión ha decidido proponer la creación de un mecanismo denominado «Conectar Europa» destinado a acelerar la construcción de las infraestructuras que la UE necesita. Estas conexiones potenciadoras del crecimiento facilitarán el acceso al mercado interior y acabarán con el aislamiento de determinadas «islas» económicas. Así, por ejemplo, aquellas partes de la UE que aún no están conectadas a las redes de electricidad y gas dependen para su suministro energético de las inversiones realizadas en otros Estados miembros. El Mecanismo «Conectar Europa» hará también una contribución esencial a la seguridad energética ofreciendo acceso paneuropeo a distintos proveedores y fuentes dentro y fuera de la Unión. Asimismo contribuirá a llevar a la práctica el nuevo concepto de cohesión territorial introducido en el Tratado de Lisboa. Al mismo tiempo, la disponibilidad a escala europea de redes TIC de alta velocidad y de servicios paneuropeos de TIC superará la fragmentación del Mercado Único y ayudará a las PYME en su búsqueda de oportunidades de crecimiento más allá de su mercado nacional.

El Mecanismo «Conectar Europa» financiará infraestructuras prioritarias previamente identificadas en los sectores del transporte, la energía y las TIC, así como infraestructuras tanto físicas como de tecnología de la información, de forma coherente con criterios de desarrollo sostenible. La presente propuesta va acompañada de una lista preliminar de las infraestructuras propuestas (los eslabones perdidos).

El Mecanismo «Conectar Europa» se gestionará de forma centralizada y se financiará mediante un presupuesto exclusivo e importes destinados específicamente al transporte en el Fondo de Cohesión. Los porcentajes de cofinanciación del presupuesto de la UE serán más altos si las inversiones se realizan en las regiones de convergencia que si se llevan a cabo en las de competitividad. Las infraestructuras locales y regionales estarán vinculadas a las infraestructuras prioritarias de la UE, conectando a todos los ciudadanos de la UE, y pueden ser (co)financiadas por los fondos estructurales (Fondo de Cohesión y/o FEDER, dependiendo de la situación de cada Estado miembro / región). Habida cuenta del déficit de infraestructuras de los nuevos Estados miembros, la Comisión ha decidido proponer una asignación casi idéntica para el Fondo de Cohesión. Ello contribuirá a reforzar las inversiones en el sector del transporte en las regiones elegibles y los vínculos entre ellas y el resto de la UE.

El Mecanismo «Conectar Europa» ofrece oportunidades para la utilización de instrumentos financieros innovadores destinados a acelerar y ofrecer mayores inversiones que solo podían lograrse mediante la financiación pública. La Comisión colaborará estrechamente con el BEI y otros bancos públicos de inversión para combinar la financiación de estos proyectos. En particular, la Comisión fomentará el uso de bonos<sup>11</sup> para la financiación de proyectos de la UE como medio para adelantar la realización de estos proyectos de gran importancia.

---

<sup>11</sup> Para más información véase el documento de trabajo complementario SEC (2011) XXX.

Algunos de los proyectos de infraestructura de interés para la UE tendrán que pasar a través de países vecinos y de preadhesión. La Comisión propondrá medios simplificados de conectarlos y financiarlos con el nuevo mecanismo, con objeto de garantizar la coherencia entre los instrumentos internos y externos. Ello implica la existencia de conjuntos integrados de normas, de modo que la financiación de los distintos proyectos pueda llevarse a cabo a partir de distintas partidas del presupuesto de la UE.

**La Comisión propone la asignación de 40 000 millones EUR destinados al Mecanismo «Conectar Europa» para el periodo 2014-2020, que se complementará con otra asignación de 10 000 millones EUR destinada específicamente a inversiones relacionadas con los transportes dentro del Fondo de Cohesión.**

**Este importe abarca 9 100 millones EUR para el sector de la energía, 31 600 millones EUR para el transporte (incluidos 10 000 millones EUR dentro del Fondo de Cohesión) y 9 100 millones EUR para las TIC.**

#### **5.4. Una Política Agrícola Común eficiente en términos de recursos**

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las pocas políticas verdaderamente comunes de la UE. Se ha concebido para lograr un sector agrícola sostenible en Europa reforzando su competitividad, garantizando un suministro adecuado y seguro de alimentos, preservando el medio ambiente y el campo, al tiempo que ofrece un nivel de vida justo a la comunidad agrícola. Como tal, sustituye a las veintisiete políticas agrícolas nacionales y supone un gran ahorro para los presupuestos nacionales, pues ofrece ayudas directas a los agricultores y ganaderos a través del presupuesto de la UE sin cofinanciación nacional.

Con los cambios que propone introducir en la financiación de la PAC, la Comisión la integra más plenamente en la estrategia Europa 2020, al tiempo que garantiza unos niveles de renta estables para los agricultores europeos. En el futuro, el presupuesto de agricultura no solo se empleará para incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida justo para la comunidad agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la disponibilidad de suministros y que lleguen al consumidor a precios razonables, sino que también contribuirá a la gestión sostenible de los recursos naturales y a un desarrollo territorial equilibrado en toda Europa. Los tres capítulos de Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e integrador) se insertarán en la próxima fase de desarrollo de la PAC.

Los cambios propuestos por la Comisión pretenden introducir un sistema más justo y equitativo de ayudas en toda la UE, que integre las políticas agrícola y medioambiental en la gestión sostenible del campo y garantice que la agricultura siga contribuyendo a una economía rural floreciente. Con el paso del tiempo, en la PAC se han incluido una serie de obligaciones y tareas que más bien corresponden a otros ámbitos. La Comisión aprovechará la oportunidad del MFP para volver a centrar la PAC en torno a sus actividades esenciales y a sus nuevas tareas. Así por ejemplo, los fondos destinados a seguridad alimentaria se han trasladado a la rúbrica 3 del presupuesto y en el futuro la ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas se financiará con cargo a la rúbrica 1, donde encuentra mejor acomodo con el objetivo de reducción de la pobreza de la estrategia Europa 2020. La Comisión propondrá ampliar el ámbito de aplicación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para incluir la asistencia a los agricultores cuyas condiciones de vida puedan verse afectadas por la globalización.

Se mantendrá la estructura básica de dos pilares de la PAC. Los principales cambios propuestos por la Comisión son los siguientes:

**Ecologización de los pagos directos:** Con objeto de garantizar que la PAC ayude a la UE a lograr sus objetivos en materia medioambiental y climática, más allá de los requisitos de condicionalidad que impone la normativa actual, el 30 % de las ayudas directas se supeditará a la «ecologización». Ello implica que todos los agricultores han de desarrollar prácticas favorables al medio ambiente que se plasmarán en la legislación y serán verificables. El resultado será cambiar de modo significativo la orientación del sector agrícola en una dirección más sostenible, para lo cual los agricultores recibirán pagos a cambio de los cuales ofrecerán bienes públicos a sus conciudadanos.

**Convergencia de pagos:** Para garantizar una distribución más equitativa de las ayudas directas, al tiempo que se tienen en cuenta las diferencias que siguen existiendo en niveles salariales y costes de los insumos, se ajustarán progresivamente los niveles de ayuda directa por hectárea. Ello se conseguirá de la siguiente manera: a lo largo del periodo todos los Estados miembros con pagos directos por debajo del 90 % de la media colmarán un tercio del desfase entre su nivel actual y este nivel. Esta convergencia será financiada proporcionalmente por todos los Estados miembros con pagos directos por encima de la media de la UE. De modo análogo, se revisará la asignación de los fondos de desarrollo rural en función de criterios más objetivos y mejor perfilados en relación con los fines de la estrategia. Con ello se ofrecerá un trato más justo a agricultores que desarrollan actividades idénticas. Con objeto de que la PAC pueda responder a los retos que plantean las especificidades económicas, sociales, medioambientales y geográficas de la agricultura europea en el siglo XXI y de contribuir de manera efectiva a lograr los objetivos de Europa 2020, la Comisión presentará propuestas para que pueda haber flexibilidad entre los dos pilares.

**Limitación del nivel de los pagos directos:** Se trata de poner un límite al nivel básico de ayudas directas a las rentas que pueden percibir las grandes explotaciones agrarias, al tiempo que se tienen en cuenta las economías de escala de las grandes estructuras y el empleo directo que generan. La Comisión propone que las cuantías ahorradas se reciclen en la asignación presupuestaria destinada al desarrollo rural y se conserven en las dotaciones nacionales de los Estados miembros en las que se originen.

La Comisión considera que estos nuevos elementos pueden encontrar acomodo en la estructura de doble pilar de la PAC. Por consiguiente, la PAC del futuro constará de un primer pilar más ecológico y distribuido de manera más equitativa y de un segundo pilar más centrado en la competitividad y la innovación, el cambio climático y el medio ambiente. La mejor definición de los objetivos estratégicos conducirá a la utilización más eficiente de los recursos financieros de que se dispone. El segundo pilar de la PAC, centrado en el **desarrollo rural**, seguirá contribuyendo a cubrir las necesidades nacionales o regionales específicas, al tiempo que refleja las prioridades de la UE, y estará sujeto a las mismas disposiciones en materia de condicionalidad basadas en el rendimiento y establecidas en Europa 2020 que los demás Fondos Estructurales. En el periodo posterior a 2013, se incluirá el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco estratégico común para todos los fondos estructurales y en los contratos previstos con todos los Estados miembros. Haciendo hincapié en la dimensión territorial del desarrollo socioeconómico y combinando todos los fondos disponibles de la UE en un único contrato se brindará un mayor apoyo en el futuro al desarrollo económico de las zonas rurales.

Por último, la Comisión propone que se reestructuren las medidas de mercado que se encuentran actualmente en el primer pilar de la PAC. La agricultura europea se enfrenta actualmente a una serie de retos entre los que se encuentra la necesidad de reaccionar ante circunstancias imprevisibles o de facilitar los cambios exigidos por los acuerdos comerciales internacionales. Por estas razones, la Comisión propone la creación de dos instrumentos al margen del Marco Financiero Plurianual, que estarán sujetos al mismo procedimiento acelerado que la Reserva de Ayuda de Emergencia (RAE): un mecanismo de emergencia destinado a reaccionar ante las situaciones de crisis (un problema de seguridad alimentaria, por ejemplo) y un nuevo ámbito para el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

**La Comisión propone asignar 281 800 millones EUR al primer pilar de la Política Agrícola Común y 89 900 millones EUR al desarrollo rural para el periodo 2014-2020. Esta financiación se complementará con un importe adicional de 15 200 millones EUR:**

- **4 500 millones EUR para la investigación y la innovación en seguridad alimentaria, la bioeconomía y la agricultura sostenible (en el Marco Estratégico Común para la Financiación de la Investigación y la Innovación);**
- **2 200 millones EUR para la seguridad alimentaria en la rúbrica 3;**
- **2 500 millones EUR para la ayuda alimentaria destinada a los más desfavorecidos en la rúbrica 1;**
- **3 500 millones EUR para una nueva reserva para las crisis en el sector agrícola;**
- **hasta 2 500 millones EUR para el Fondo Europea de Adaptación a la Globalización.**

### **5.5. Invertir en capital humano**

Los grandes objetivos de la estrategia Europa 2020 de incrementar el número de personas que acceden a la educación superior y reducir el abandono escolar prematuro no se alcanzarán sin una mayor inversión en capital humano. En este capítulo la mayor contribución financiera del presupuesto de la UE procede del Fondo Social Europeo. Más allá de sus actividades hay margen para incrementar la ayuda que la UE destina a todos los niveles de educación y formación formal (educación primaria y secundaria, superior, formación profesional y educación de adultos) y a las actividades de educación y formación informal y no formal. Uno de los grandes éxitos de los Programas actuales de Aprendizaje Permanente (LLP), Erasmus Mundus y Juventud es el aumento de la movilidad transnacional con fines de aprendizaje. Para mejorar los niveles de competencia y contribuir a reducir los elevados niveles de desempleo juvenil en muchos Estados miembros, en el próximo periodo del MFP se potenciarán las iniciativas financiadas actualmente mediante el programa Leonardo, que ayuda a los ciudadanos a acceder a educación y formación en otro Estado miembro en ámbitos como la formación profesional inicial y a desarrollar y transferir políticas innovadoras de un Estado miembro a otro. Por consiguiente, la Comisión propone reforzar los programas comunitarios de educación y formación e incrementar la financiación que se asigna a estas actividades.

La financiación de la UE para actividades culturales y relacionadas con los medios defiende el patrimonio cultural común de los europeos y contribuye a incrementar la circulación de obras europeas de creación tanto dentro como fuera de la UE. Los programas actuales desempeñan un papel esencial a la hora de estimular la cooperación transfronteriza, fomentar el

aprendizaje entre iguales y lograr que estos sectores sean más profesionales. La importancia económica creciente de los sectores de la cultura y la creación está plenamente en consonancia con los objetivos de la estrategia Europa 2020.

No obstante, la arquitectura de los programas e instrumentos se encuentra fragmentada en la actualidad. Se ha caracterizado por la proliferación de proyectos de pequeña escala, algunos de los cuales carecen de la masa crítica para que su repercusión sea duradera. Asimismo, se producen algunos solapamientos entre actividades, lo que ha generado mayores costes de gestión y confusión entre los solicitantes potenciales.

Por consiguiente, la Comisión propone que se racionalice y simplifique la estructura actual proponiendo un único programa integrado en materia de educación, formación y juventud. Se prestará especial atención al desarrollo de las capacidades y la movilidad del capital humano. Por las mismas razones, también se introducirán sinergias en los programas relacionados con la cultura.

Se simplificarán los procedimientos de solicitud y la supervisión y evaluación de los proyectos, también a través de la gestión de proyectos por parte de las agencias nacionales.

**La Comisión propone la asignación de 15 200 millones EUR en el ámbito de la educación y la formación y de 1 600 millones EUR en el ámbito de la cultura para el periodo 2014-2020.**

**Esta financiación se complementará mediante una contribución importante para la educación y la formación en los Fondos Estructurales. Por ejemplo, en el periodo 2007-2013 se destinaron unos 72 500 millones EUR a educación y formación para todas las regiones de Europa y es de esperar niveles similares de gasto en el futuro.**

## **5.6. Dar respuesta a los restos de la migración**

En los últimos años han crecido regularmente en importancia las políticas de asuntos de interior, que abarcan la seguridad, la migración y la gestión de las fronteras exteriores. Es este también un ámbito en el que el Tratado de Lisboa ha introducido cambios importantes. Su importancia ha sido confirmada por el Programa de Estocolmo<sup>12</sup> y su Plan de Acción<sup>13</sup>.

El objetivo de crear un espacio sin fronteras interiores en el que puedan entrar, vivir y trabajar y por el que puedan circular los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países con derechos legales de entrada y residencia, seguros de que sus derechos se respetan plenamente y se garantiza su seguridad, es de importancia capital. Al mismo tiempo, ha crecido la inquietud de los ciudadanos sobre la inmigración irregular y la integración. Una política de inmigración e integración que mire hacia el futuro es esencial a la hora de potenciar la competitividad y la cohesión social de la UE, enriqueciendo nuestras sociedades y creando oportunidades para todos. Sigue siendo prioritaria la plena realización de un Sistema Europeo Común de Asilo más seguro y eficiente. En general, es este un ámbito en el que movilizar el presupuesto de la UE aporta un valor añadido evidente.

Para el próximo Marco Financiero Plurianual, la Comisión propone simplificar la estructura de los instrumentos de gasto reduciendo el número de programas hasta dejarlo en una

<sup>12</sup> Documento del Consejo 17024/09.

<sup>13</sup> COM(2010) 171.

estructura de dos pilares con la creación de un Fondo para la Migración y el Asilo y un Fondo para la Seguridad Interior. Ambos fondos tendrán una dimensión exterior que garantizará la continuidad de la financiación, empezando en la UE y continuando en terceros países, en relación, por ejemplo, con el reasentamiento de refugiados, la readmisión y programas regionales de protección. La Comisión prevé también un cambio de orientación desde la programación anual a la plurianual, lo que reduciría la carga de trabajo para la institución, los Estados miembros y los beneficiarios finales.

El Tratado de Lisboa establece la cooperación de la UE en materia de lucha contra las redes de delincuencia organizada, el tráfico de seres humanos y el contrabando de armas y drogas, así como en materia de protección civil para garantizar una mejor protección de los ciudadanos y el medio ambiente en caso de que se produzcan grandes desastres naturales o causados por el hombre. El aumento del número de desastres que afectan a los ciudadanos europeos requiere una actuación más sistemática a nivel europeo. Por tanto, la Comisión propone que se incremente la eficiencia, coherencia y visibilidad de la respuesta de la UE a los desastres.

**La Comisión propone la asignación de 8 200 millones EUR en el ámbito de los asuntos de interior y de 455 millones EUR para la protección civil y la Capacidad Europea de Reacción Urgente para el periodo 2014-2020.**

### **5.7. La UE como actor mundial**

Lo que sucede al otro lado de las fronteras de la UE puede incidir e incide directamente en la prosperidad y seguridad de sus ciudadanos. Revierte, por tanto, en su propio interés que la UE se implique activamente en ejercer su influencia en el mundo que nos rodea, también mediante el uso de instrumentos financieros.

El Tratado de Lisboa supone un nuevo punto de partida en la relaciones de la UE con el resto del mundo. La creación del puesto de Alto Representante, que es también Vicepresidente de la Comisión, dotado de una clara misión de coordinación, es fruto del deseo de mantener una interacción unida y efectiva con nuestros socios internacionales, basada en los principios rectores de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad, y el respeto de los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional. La UE seguirá promocionando y defendiendo los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho fuera de sus fronteras. Se trata de un aspecto capital de su acción exterior en la defensa de sus valores.

Otra prioridad fundamental es respetar el compromiso formal de la UE de destinar el 0,7 % de la Renta Nacional Bruta (RNB) a la ayuda al desarrollo antes de 2015, manteniendo la aportación del presupuesto de la UE como parte del esfuerzo común realizado por la UE en su conjunto y dando así un paso decisivo en pos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se creará un instrumento panafricano al amparo del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) destinado a contribuir a la ejecución de la estrategia Conjunta África-Europa, prestando especial atención al evidente valor añadido de las actividades transregionales y continentales. Tendrá la suficiente flexibilidad para encontrar acomodo a las contribuciones procedentes de los Estados miembros de la UE, los Estados de África, las instituciones financieras y el sector privado. Además, el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) prestará especial atención a la erradicación de la

pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las distintas regiones del globo.

El compromiso de la UE ha de adaptarse a las circunstancias específicas. Entre nuestros socios se encuentran economías en desarrollo y países menos desarrollados que necesitan asistencia específica de la UE. En línea con su reciente Comunicación sobre la Política Europea de Vecindad<sup>14</sup>, la UE está comprometida a largo plazo en el establecimiento de un espacio de estabilidad, prosperidad y democracia en su propia vecindad. Los históricos acontecimientos del mundo árabe también requieren una inversión constante en apoyo del proceso de transformación, que interesa claramente a ambas partes. La UE intensificará sus iniciativas en materia de prevención de crisis con el fin de mantener la paz y reforzar la seguridad internacional.

Nuestros instrumentos también pueden facilitar el compromiso de la UE con terceros países sobre cuestiones que son de interés mundial, como el cambio climático, la protección del medio ambiente, la migración irregular y las inestabilidades regionales, y hacer posible que la UE responda con rapidez y efectividad tanto a los desastres naturales como a los causados por el hombre en todo el mundo. La UE está firmemente decidida a contribuir financieramente para cumplir sus compromisos internacionales en materia de cambio climático y biodiversidad. En 2003 se llevó a cabo una profunda racionalización de los instrumentos, que ha empezado a ofrecer resultados más efectivos. La Comisión no considera que sea necesaria otra gran modificación de la arquitectura legislativa para el próximo periodo del MFP, si bien se propone la introducción de algunas mejoras y se incrementa el total de las inversiones.

Para reflejar los cambios que se están produciendo, la Comisión propone reorientar la financiación de programas en países industrializados y emergentes, y crear a cambio un nuevo Instrumento de Asociación destinado a fomentar nuestros intereses económicos en el resto del mundo. Con ello se pueden ofrecer mayores oportunidades para las empresas de la UE mediante la promoción del comercio y la convergencia normativa en aquellos ámbitos en los que la financiación puede contribuir a reforzar las asociaciones de la UE en todo el mundo. Garantizará que las empresas europeas puedan beneficiarse de la transformación económica que está teniendo lugar en muchas partes del mundo y que genera oportunidades sin precedentes, a pesar de que la competencia es también muy intensa.

La ayuda humanitaria de la UE se reconoce ahora en el Tratado de Lisboa como política autónoma en el ámbito de la acción exterior de la UE, aportando un alto nivel de valor añadido. Un enfoque coherente, complementario y coordinado de la UE en relación con la distribución de ayuda humanitaria garantiza que los escasos recursos se utilicen con eficiencia para satisfacer las necesidades identificadas y contribuye a la evolución hacia una respuesta humanitaria internacional más efectiva. El aumento tanto del número de desastres naturales como de los provocados por el hombre y su impacto económico exige la adopción de medidas sistemáticas a nivel europeo con el fin de mejorar la preparación y la capacidad de respuesta, tanto dentro como fuera de la UE. La Comisión propone que la respuesta, la prevención y la gestión de las crisis se lleve a cabo a través del Instrumento de Ayuda Humanitaria y que sea el Mecanismo de Protección Civil el que se emplee para responder a los desastres naturales y a los provocados por el hombre, que seguirán produciéndose a medida que se hacen sentir los efectos del cambio climático.

---

<sup>14</sup> COM (2011) 303.

La Comisión cree que los instrumentos de financiación en determinados ámbitos políticos internos, como educación y migración, también se deben utilizar para apoyar la realización de acciones en terceros países, por los beneficios evidentes que se obtienen de la racionalización y simplificación del enfoque.

**La Comisión propone asignar 70 000 millones EUR a los instrumentos externos para el periodo 2014-2020.**

**Y fuera del MFP:**

- **30 000 millones EUR para el Fondo Europeo de Desarrollo (países ACP);**
- **321 millones EUR para el Fondo Europeo de Desarrollo (Países y Territorios de Ultramar);**
- **Fondo para el Cambio Climático y la Biodiversidad;**
- **2 500 millones EUR para la Reserva de Ayuda de Emergencia.**

## **5.8. Partidas con un estatus específico**

Hay diversas maneras de financiar actividades que se desarrollan en nombre de la UE o en el marco de las políticas de la UE. Por diversas razones, algunas actividades se financian mediante una clave presupuestaria distinta o solo por algunos Estados miembros. En la presente propuesta del MFP, la Comisión también llama la atención sobre una serie de propuestas de gasto que presentan un estatus específico.

### *5.8.1. El Fondo Europeo de Desarrollo*

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) financia la ayuda al desarrollo destinada a los países en vías de desarrollo socios de la UE. Tradicionalmente se ha financiado al margen del presupuesto de la UE con objeto de reflejar las particulares relaciones históricas que algunos Estados miembros mantienen con distintas partes del mundo. La Comisión considera que, en las circunstancias actuales, con el Acuerdo de Cotonú (sobre cuya base el FED ofrece ayuda a los países ACP), que expira en 2020, aún no se dan las condiciones para integrar plenamente el FED en el presupuesto. No obstante, con el fin de crear una perspectiva de inclusión futura, la Comisión se planteará proponer que se acerque la clave de contribución del FED a la utilizada para el presupuesto de la UE. De este modo se contribuirá también a la visibilidad de los importes absolutos aportados en concepto de ayuda al desarrollo. También se propone mejorar el control democrático del FED acercándolo al ICD, al tiempo que se tienen en cuenta las especificidades de este instrumento.

### *5.8.2. Proyectos a gran escala*

La experiencia acumulada a lo largo de los años ha puesto de manifiesto que los proyectos a gran escala de interés para la UE tienden a ser desproporcionadamente caros para el reducido presupuesto de la UE. Como su naturaleza específica implica que a menudo superan las previsiones iniciales de costes, la necesidad de buscar posteriormente financiación adicional obliga a reasignar fondos que ya habían sido destinados a otras prioridades. No es esta una solución sostenible, por lo que la Comisión ha decidido presentar propuestas alternativas para la financiación en el futuro de los proyectos científicos a gran escala, distinguiendo entre Galileo y otros proyectos.

La UE es la única propietaria del proyecto Galileo y, formando parte de este paquete, se propone un presupuesto suficiente para cubrir sus necesidades futuras. Será necesario seguir tomando medidas para mantener los costes bajo control. Ello se garantizará en el Reglamento por el que se establezca el MFP. La fase de despliegue total y la etapa operativa del proyecto deben alcanzarse a principios del próximo marco financiero, momento en el que se deben plantear nuevas medidas de gobernanza a más largo plazo.

Para proyectos como ITER y GMES, en los que los costes y/o los rebasamientos de costes son demasiado cuantiosos para que los soporte exclusivamente el presupuesto de la UE, la Comisión propone que se contemple la posibilidad de financiarlos al margen del MFP después de 2013. Ello permitirá a la UE seguir cumpliendo plenamente sus compromisos internacionales.

## **6. INSTRUMENTOS Y EJECUCIÓN**

### **6.1. Simplificación para mejorar los resultados**

Los procedimientos de ejecución y los requisitos de control de los programas de la UE no solo han de ser efectivos a la hora de rendir cuentas sino también eficaces en relación con su coste. Los cambios que se han ido introduciendo a lo largo del tiempo han dado lugar a un sistema que, en términos generales, se considera demasiado complicado y que a menudo disuade a quienes desean participar y/o retrasa la ejecución. En este contexto, la Comisión ha decidido proponer una simplificación radical de todo el futuro MFP. Así pues, es importante que las futuras bases jurídicas de todos los programas sectoriales alcancen el equilibrio adecuado entre los objetivos políticos, los medios para alcanzarlos y el coste de administración y control. En particular, las condiciones para alcanzar los objetivos políticos se fijarán de forma eficaz en relación con su coste, al tiempo que se garantizan unas condiciones de elegibilidad claras, la obligación de rendir cuentas y un nivel adecuado de control que limite el riesgo de que se cometan errores y la exposición al fraude a un nivel y un coste razonables.

Toda simplificación significativa del uso de la financiación de la UE requerirá los esfuerzos conjuntos de todas las instituciones mediante la revisión tanto de las normas generales del Reglamento Financiero como de las específicas para cada sector que están en fase de elaboración. No obstante, los esfuerzos de simplificación a nivel de la UE no surtirán todo su efecto si no van acompañados de esfuerzos paralelos a nivel nacional, en el ámbito de la gestión compartida, por ejemplo. La Comisión elaborará a finales de 2011 una Comunicación específica sobre simplificación, una vez que se hayan presentado todas sus propuestas específicas para los distintos sectores.

#### *6.1.1. Reducción del número de programas*

Una primera fórmula para lograr este objetivo es reducir el número de programas e instrumentos, ya que se pueden conseguir muchos objetivos políticos sin la necesidad de multiplicar el número de instrumentos empleados para alcanzarlos y sin que haya grandes diferencias en las normas de gestión de un programa a otro. Los programas complejos que no hayan tenido éxito se rediseñarán de forma más efectiva y simplificada o se abandonarán. Este enfoque se propone en algunos ámbitos, como los de asuntos marítimos y pesqueros, justicia y derechos fundamentales, interior, educación y cultura.

### 6.1.2. *Agrupar instrumentos distintos en un único marco*

Otra manera de simplificar la gestión de los programas consiste en agruparlos en un mismo marco con normas comunes, manteniendo al mínimo las excepciones o especificidades. Por ejemplo:

- La Comisión propone agrupar las tres fuentes principales de financiación en el ámbito de la investigación y la innovación [el actual Séptimo Programa Marco, la parte de innovación del Programa para la Innovación y la Competitividad y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (IET)] en un único Marco Estratégico Común de Investigación e Innovación (CSF).
- Para los fondos en gestión compartida (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el futuro Fondo de Asuntos Marítimos y Pesca), el Marco Estratégico Común sustituirá al enfoque actual de establecer conjuntos de directrices estratégicas separadas para los distintos instrumentos.

### 6.1.3. *Externalización*

La Comisión propone también que se utilice la opción de recurrir de forma más generalizada a las actuales agencias ejecutivas. Como confirmó el Tribunal de Cuentas, estas agencias prestan un mejor servicio y potencian la visibilidad de la UE. Este instrumento es especialmente relevante para la continuación de programas actuales más pequeños que aún no han sido externalizados y que conllevan una masa crítica de operaciones homogéneas o normalizadas, logrando así economías de escala. Ello no implica crear nuevas agencias ejecutivas, sino revisar en la medida necesaria el mandato de las ya existentes. Este es el enfoque que se está siguiendo en las propuestas para los programas de educación y cultura.

### 6.1.4. *Integración de prioridades en las distintas políticas*

La consecución óptima de los objetivos en algunos ámbitos políticos, entre los que se incluye la acción sobre el clima, el medio ambiente, la política de consumidores, la salud y los derechos humanos, depende de que se integren las prioridades en una serie de instrumentos en otros ámbitos estratégicos. Así, por ejemplo, los objetivos que tienen relación con las acciones por el clima y el medio ambiente han de reflejarse en instrumentos con el fin de garantizar que contribuyan a crear una economía con bajas emisiones de carbono, eficiente en relación con los recursos y adaptada al cambio climático. De este modo, se mejorará la competitividad de Europa, se crearán más y mejores puestos de trabajo, se reforzará la seguridad energética y se generarán beneficios para la salud. En el ámbito de la cooperación al desarrollo, el clima y el medio ambiente, especialmente la biodiversidad, se integrarán en todos los programas relevantes.

En consecuencia, el porcentaje correspondiente del presupuesto de la UE se incrementará como resultado de la integración efectiva en todas las políticas principales de la UE (como cohesión, investigación e innovación, agricultura y cooperación externa). Habida cuenta de que la misma acción puede y debe perseguir objetivos diferentes a un tiempo, la integración fomentará sinergias en la utilización de los fondos para diversas prioridades y producirá en el gasto una mayor coherencia y eficacia en relación con los costes.

### 6.1.5. *Administración más eficaz*

El gasto administrativo supone actualmente el 5,7 % del gasto. Con él se financian todas las instituciones de la Unión Europea: el Parlamento Europeo (20 %), el Consejo Europeo y el Consejo (7 %), la Comisión (40 %) y las instituciones y organismos más pequeños (15 %). Por su parte, en los diez últimos años la Comisión ha realizado esfuerzos considerables para reformar la gestión de sus recursos humanos y presupuestarios, y garantizar una mayor eficiencia en su uso. Gracias a esta reforma de 2004 se han ahorrado 3 000 millones EUR desde 2004 y, a medida que el proceso de reformas se abre camino, se ahorrarán otros 5 000 millones EUR de aquí a 2020. En el contexto de su compromiso permanente para limitar los costes de gestión de las políticas de la UE, la Comisión ha venido operando con un «crecimiento cero» en recursos humanos desde 2007.

La Comisión propone seguir simplificando y racionalizando la administración de las instituciones, agencias y organismos de la UE con el fin de convertirla en una organización moderna, efectiva y dinámica, en consonancia con los objetivos de Europa 2020. Consciente de las presiones que se ejercen sobre los presupuestos de los Estados miembros y habida cuenta de los recortes que se han efectuado en el gasto administrativo público a nivel nacional, la Comisión ha revisado el gasto administrativo en las instituciones con el fin de descubrir nuevas fuentes de eficiencia y reducción de costes. Como resultado de ello, ha decidido proponer, formando parte del próximo MFP, una reducción del 5 % en los niveles de dotación de personal de cada institución/servicio, agencia u otro organismo. Junto a otras medidas de eficiencia, esta iniciativa mantendrá en un nivel mínimo el porcentaje de los costes administrativos en el próximo MFP.

Sin esperar a 2014, cuando comenzará el nuevo MFP, la Comisión ha decidido proponer la introducción de una serie de modificaciones en el Estatuto de los funcionarios de las instituciones de la UE. Entre ellas se incluirá un nuevo método de cálculo para la adaptación de las retribuciones, el aumento de la jornada laboral (de 37,5 a 40 horas a la semana) sin ajustes salariales compensatorios, el aumento de la edad de jubilación y la modernización de determinadas condiciones desfasadas, en consonancia con tendencias similares observadas en las administraciones de los Estados miembros. La Comisión está preparando un proyecto de Reglamento, que se discutirá en primer lugar con los representantes del personal en el contexto del diálogo social habitual y será presentado después formalmente al Parlamento Europeo y al Consejo para su adopción lo antes posible.

## **7. DURACIÓN, ESTRUCTURA Y FLEXIBILIDAD DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL**

Tomando en consideración la posición del Parlamento Europeo, la Comisión ha decidido proponer un calendario de siete años para el próximo MFP. Se reforzará así el vínculo con la consecución a tiempo de los objetivos de Europa 2020. En 2016 la Comisión presentará una evaluación de la ejecución del Marco Financiero acompañada, cuando sea necesario, de las correspondientes propuestas. La Comisión propone que se remodelen las rúbricas utilizadas en las perspectivas financieras 2007-2013 con el fin de reflejar los objetivos de la estrategia Europa 2020.

La Comisión coincide con el Parlamento Europeo en que se necesita más flexibilidad dentro de las rúbricas presupuestarias, y de unas a otras, para que la Unión Europea pueda hacer frente a los nuevos retos y facilitar el proceso de toma de decisiones en las instituciones. Por consiguiente, la Comisión propone cinco instrumentos ajenos al marco financiero (la Reserva

de Ayuda de Emergencia, el Instrumento de Flexibilidad, el Fondo de Solidaridad, el Fondo de Adaptación a la Globalización y un nuevo instrumento destinado a reaccionar ante las situaciones de crisis en el sector agrícola) amén de algunos cambios adicionales que se presentan en las propuestas que acompañan al Reglamento del MFP y el nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera. Por otra parte, las futuras bases jurídicas para los distintos instrumentos propondrán el uso generalizado de actos delegados con el fin de lograr una mayor flexibilidad en la gestión de las políticas durante el periodo de financiación, al tiempo que se respetan las prerrogativas de las dos ramas del legislador.

Por otra parte, la gestión de los programas ha de tener en cuenta la necesidad de que haya una planificación más rigurosa del gasto futuro y evitar que aumenten demasiado los retrasos de los pagos futuros. Por tanto, la Comisión propondrá medidas que garanticen la aplicación de normas más estrictas para la planificación y gestión financiera de los programas financiados por la UE, especialmente en los fondos estructurales, teniendo también en cuenta las responsabilidades de los Estados miembros en la gestión de estos fondos.

## **8. CONCLUSIÓN**

En textos legislativos complementarios la Comisión propone un Reglamento por el que se adopta un nuevo Marco Financiero Plurianual, un Acuerdo Interinstitucional en materia presupuestaria y buena gestión financiera y una Decisión en materia de recursos propios (con la correspondiente legislación de desarrollo).

En los meses que quedan antes de que finalice 2011, el enfoque esbozado en la presente Comunicación se plasmará con mayor detalle en las propuestas legislativas relativas a los programas e instrumentos de gasto en los distintos ámbitos estratégicos.

Se invita al Parlamento Europeo y al Consejo a respaldar las orientaciones recogidas en la presente Comunicación y adoptar las iniciativas necesarias en el proceso de negociación con el fin de garantizar la adopción de los actos legislativos pertinentes, incluidos los programas e instrumentos sectoriales de gasto, con el tiempo suficiente para permitir la correcta ejecución del nuevo Marco Financiero Plurianual el 1 de enero de 2014. La Comisión propondrá las modificaciones necesarias a este marco si, como se espera, la República de Croacia se convirtiese en Estado miembro de la Unión Europea antes de que entre en vigor el nuevo Marco Financiero Plurianual.

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020 (EN CRÉDITOS DE COMPROMISO)

Precios 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
<b>RÚBRICA 1: Crecimiento inteligente e integrador</b>									
Galileo	2	1,100	1,100	900	900	700	900	1,400	7,000
Seguridad nuclear + cierre definitivo	279	134	134	134	134	55	55	55	700
Marco Estratégico Común de Investigación e Innovación	9,768	10,079	10,529	10,979	11,429	11,879	12,329	12,776	80,000
Nueva competitividad / PYME	177	235	270	305	340	375	410	445	2,380
Educación única, formación, juventud y deporte	1,305	1,423	1,673	1,923	2,173	2,423	2,673	2,923	15,210
Agenda de Política Social (ejecutada a través del FSE)	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Aduanas – Fiscalidad – Antifraude	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agencias	258	237	291	290	291	265	326	331	2,030
Varios	308	267	267	267	267	267	267	267	1,868
Margen	49	513	533	553	573	593	613	633	4,009
Energía	22	973	1,233	1,033	1,173	1,303	1,503	1,903	9,121
Transporte	1,552	2,299	2,499	2,899	3,099	3,499	3,699	3,700	21,694
TIC	3	642	782	1,182	1,442	1,512	1,712	1,913	9,185
Mecanismo «Conectar Europa»	1,577	3,914	4,514	5,114	5,714	6,314	6,914	7,516	40,000
Convergencia regional	30,692	22,032	22,459	22,836	23,227	23,631	24,012	24,393	162,590
Regiones en transición	1,963	5,549	5,555	5,560	5,565	5,570	5,574	5,579	38,952
Competitividad	6,314	7,592	7,592	7,592	7,592	7,592	7,592	7,592	53,143
Cooperación territorial	1,304	1,671	1,671	1,671	1,671	1,671	1,671	1,671	11,700
Fondo de Cohesión	11,885	9,577	9,620	9,636	9,708	9,888	10,059	10,222	68,710
Regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Política de cohesión	52,406	46,554	47,029	47,428	47,895	48,484	49,041	49,589	336,020
<b>R1 TOTAL</b>	<b>66,354</b>	<b>64,696</b>	<b>66,580</b>	<b>68,133</b>	<b>69,956</b>	<b>71,596</b>	<b>73,768</b>	<b>76,179</b>	<b>490,908</b>
<b>RÚBRICA 2: Crecimiento sostenible: Recursos naturales</b>									
SuSublímite PAC (pagos directos + gastos de mercado)	43,515	42,244	41,623	41,029	40,420	39,618	38,831	38,060	281,825
Desarrollo rural	13,890	13,618	13,351	13,089	12,832	12,581	12,334	12,092	89,895
EMFF (incl. medidas de mercado) + AAP + OROP	984	945	950	955	955	960	960	960	6,685
Medio ambiente y acción por el clima (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3,200
Agencias	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Margen	230	140	140	140	140	140	140	139	979
<b>R2 TOTAL</b>	<b>59,031</b>	<b>57,386</b>	<b>56,527</b>	<b>55,702</b>	<b>54,861</b>	<b>53,837</b>	<b>52,829</b>	<b>51,784</b>	<b>382,927</b>
<b>RÚBRICA 3: Seguridad y ciudadanía</b>									
Fondo de Gestión para la Migración	487	490	490	490	490	490	490	493	3,433
Seguridad interior	604	528	548	568	588	608	628	648	4,113
Sistemas de TI	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Justicia	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Derechos y ciudadanía	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Protección civil	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Europa para los ciudadanos	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Seguridad alimentaria		330	323	317	311	305	299	293	2,177
Salud pública	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Protección de los consumidores	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programa Europa Creativa	181	182	197	212	227	242	257	273	1,590
Agencias	387	431	431	431	431	431	431	431	3,020
Varios	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Margen	57	130	130	130	130	130	130	129	909
<b>R3 TOTAL</b>	<b>2,209</b>	<b>2,532</b>	<b>2,571</b>	<b>2,609</b>	<b>2,648</b>	<b>2,687</b>	<b>2,726</b>	<b>2,763</b>	<b>18,535</b>
<b>HEADING 4 Global Europe</b>									
Instrumento de Pre-adhesión (IPA)	1,888	1,789	1,789	1,789	1,789	1,789	1,789	1,789	12,520
Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	2,268	2,100	2,213	2,226	2,265	2,340	2,439	2,514	16,097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1,400
Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	357	359	359	359	359	359	359	359	2,510
Seguridad (PESC)	352	359	359	359	359	359	359	359	2,510
Instrumento de Asociación (IA)	70	126	130	135	141	148	156	164	1,000
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	2,553	2,560	2,682	2,808	2,938	3,069	3,202	3,338	20,597
Ayuda humanitaria	841	930	925	920	915	910	905	900	6,405
Protección civil (CPFI) + ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
CVEAH	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (IC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Asistencia macrofinanciera	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Fondo de Garantía para Acciones Exteriores	250	236	231	226	195	157	128	84	1,257
Agencias	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Varios	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Margen	101	374	388	396	422	439	458	523	3,000
<b>R4 TOTAL</b>	<b>9,222</b>	<b>9,400</b>	<b>9,645</b>	<b>9,845</b>	<b>9,960</b>	<b>10,150</b>	<b>10,380</b>	<b>10,620</b>	<b>70,000</b>
<b>RÚBRICA 5: Administración</b>									
Gasto correspondiente a pensiones y Escuelas Europeas	1,522	1,575	1,640	1,687	1,752	1,785	1,839	1,886	12,165
Gastos administrativos de las instituciones	6,802	6,812	6,869	6,924	6,991	7,074	7,156	7,239	49,064
Margen	510	155	170	185	200	215	230	247	1,400
<b>H5 TOTAL</b>	<b>8,833</b>	<b>8,542</b>	<b>8,679</b>	<b>8,796</b>	<b>8,943</b>	<b>9,073</b>	<b>9,225</b>	<b>9,371</b>	<b>62,629</b>
<b>TOTAL</b>	<b>145,650</b>	<b>142,556</b>	<b>144,002</b>	<b>145,085</b>	<b>146,368</b>	<b>147,344</b>	<b>148,928</b>	<b>150,718</b>	<b>1,025,000</b>
en % de la RNB	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%