

Bruselas, 14 de septiembre de 2016
(OR. en)

12183/16

CADREFIN 58
POLGEN 100
FIN 552

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2016) 603 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 Un presupuesto de la UE centrado en los resultados

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 603 final.

Adj.: COM(2016) 603 final

Bruselas, 14.9.2016
COM(2016) 603 final

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

Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020

**Un presupuesto de la UE centrado en los resultados
{SWD(2016) 299 final}**

1. INTRODUCCIÓN

La UE se enfrenta a una serie de importantes retos a largo plazo: reforzar la economía europea y el tejido social, garantizar la seguridad dentro de la UE y en sus fronteras exteriores, gestionar la migración, y abordar las causas y consecuencias del cambio climático. Hacer frente a estos y otros desafíos requiere adoptar un amplio abanico de políticas y estrategias a medio y largo plazo, respaldadas por la adecuada ayuda financiera, tanto a nivel europeo como nacional.

El marco financiero plurianual de la Unión aporta la previsibilidad a medio plazo esencial para contribuir a la inversión en las prioridades de Europa. Sin embargo, en el actual contexto de múltiples crisis, también debe poder adaptarse rápidamente a unas prioridades en constante evolución y a acontecimientos imprevistos, amén de alcanzar resultados rápidamente sobre el terreno. Así se hizo a la hora de establecer el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) en el marco del Plan de Inversiones para Europa, y de lograr financiación para las medidas destinadas a abordar los retos en materia de migración, refugiados y seguridad.

El marco financiero plurianual (MFP) para los años 2014-2020 se aprobó en 2013 en el contexto de la crisis financiera y económica y de unas finanzas públicas sometidas a gran presión en muchos Estados miembros. Por lo tanto, el MFP hizo gran hincapié en invertir en ámbitos de valor añadido de la UE para impulsar el crecimiento y el empleo. El MFP también reforzó el vínculo entre el presupuesto de la UE y las reformas administrativas y estructurales esenciales en los Estados miembros mediante la introducción de condiciones estrictas. Así pues, introdujo un enfoque en materia de presupuestación más centrado en el rendimiento y mecanismos de ejecución simplificados con el fin de obtener resultados con rapidez. La introducción de técnicas e instrumentos innovadores reforzó la capacidad del presupuesto de la UE para responder a los nuevos retos y captar fondos públicos y privados.

La Comisión, que asumió sus funciones en noviembre de 2014, reforzó ese marco con la puesta en marcha del Plan de Inversiones para Europa, con el apoyo del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Por otra parte, su iniciativa «Un presupuesto centrado en los resultados» garantizará que los recursos se asignen a las prioridades y que cada medida ofrezca un alto rendimiento y aporte valor añadido. Esta iniciativa aspira a responder a cuatro preguntas fundamentales¹:

1. ¿Dónde gastar dinero de la UE? ¿Cómo lograr un elevado valor añadido para la UE?
2. ¿Cómo gastar el dinero de la UE? ¿Cómo sacar mayor partido de cada euro gastado con cargo al presupuesto de la UE?
3. ¿Cómo puede evaluarse adecuadamente el rendimiento del presupuesto de la UE?
4. Y ¿cómo comunicar sobre el presupuesto de la UE? ¿Cómo explicar mejor a los ciudadanos qué se hace con el presupuesto de la UE?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento sobre el MFP², la Comisión presenta aquí un examen intermedio del funcionamiento de dicho marco, teniendo en cuenta el contexto económico y un ámbito más amplio. Repasa las principales cuestiones relacionadas con la ejecución del MFP desde 2014. Este período se ha caracterizado tanto por los esfuerzos concertados para impulsar la recuperación económica como por el imperativo urgente de responder a la crisis de los refugiados y las amenazas a la seguridad.

Junto con el aumento de créditos en el proyecto de presupuesto de 2017, esencialmente para migración, y las asignaciones adicionales derivadas de la adaptación técnica de las dotaciones para la política de cohesión, el paquete financiero del examen intermedio propone unos 13 000 millones EUR de financiación adicional de la UE en 2017-2020 para crecimiento y empleo, migración y seguridad (véase el anexo financiero).

Los flujos migratorios sin precedentes experimentados en 2015 y los reiterados ataques terroristas sufridos por Europa y todo el mundo exigían una respuesta enérgica y rápida que aunase medidas de carácter legislativo, operativo y financiero. Como elemento central de este conjunto de iniciativas, el presupuesto de la UE ha dado muestras de una gran flexibilidad a la hora de reorientar y ofrecer medios adicionales dentro del propio presupuesto y de movilizar contribuciones adicionales de los Estados miembros y otros donantes. Sin embargo, esta flexibilidad se acerca a los límites del marco actual.

Habida cuenta de que los desafíos de la migración y la seguridad tienen su origen en acontecimientos geopolíticos y sociales que deben afrontarse a largo plazo, el presupuesto de la UE debe seguir desarrollando su capacidad para prestar apoyo a la gestión de los flujos migratorios, así como a la protección y la integración de los refugiados y abordar las causas profundas de la migración. Es este uno de los objetivos principales de la batería de propuestas legislativas que acompaña al presente examen y que aspira a proporcionar medios financieros adicionales en materia de migración y seguridad en el marco del MFP vigente y a consolidar aún más la flexibilidad de este último para hacer frente a circunstancias imprevistas.

En consecuencia, se propone modificar el Reglamento MFP para aumentar aún más la capacidad del Instrumento de Flexibilidad y la Reserva para Ayudas de Emergencia y eliminar una serie de restricciones que limitan la eficacia de los instrumentos que permiten la reutilización de los márgenes³ que queden disponibles de ejercicios anteriores. Además, se propone crear una Reserva para Crisis de la Unión Europea destinada a financiar la respuesta a situaciones como la actual crisis migratoria, y a acontecimientos con graves implicaciones humanitarias y de seguridad. Esta reserva se financiará mediante créditos liberados de todas las rúbricas del MFP⁴. No aumentaría los límites globales para los créditos de compromiso y de pago del marco financiero plurianual acordado.

Reducir la brecha de inversión originada por la crisis económica y financiera, y fomentar el empleo, en particular el juvenil, sigue siendo un reto crucial para la

² Reglamento n.º 1311/2013 del Consejo, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, COM(2016) 311 de 30.6.2016.

³ Margen Global para Compromisos y Margen Global para Pagos.

⁴ Las estimaciones actuales apuntan a entre 3 000 y 4 000 millones EUR al año.

Unión. Sobre la base de la ejecución hasta la fecha, la Comisión ha identificado una serie de programas e instrumentos que se han visto culminados por el éxito y que se propone reforzar con medios financieros adicionales. Entre ellos se incluye, en particular, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, Horizonte 2020⁵, el Mecanismo «Conectar Europa»⁶, Erasmus+⁷, el programa COSME⁸ y la Iniciativa de Empleo Juvenil.

La financiación de la UE tiene un importante efecto multiplicador sobre los Estados miembros y la inversión privada. Ello también es pertinente en el ámbito digital (una de las 10 prioridades de la presente Comisión), en el que se han identificado necesidades de inversión relacionadas con la informática de alto rendimiento, la ciberseguridad, las competencias digitales y la conectividad. La Comisión estudiará las formas de cubrir estas necesidades de inversión mediante la puesta en común de fondos de la UE, tanto nacionales como privados.

Mejorar la ejecución del presupuesto a la hora de abordar las prioridades de la UE no solo exige contar con los medios financieros adecuados, sino también con unos mecanismos canalizadores eficientes en términos de costes. Tras consultar a las partes interesadas, la Comisión ha evaluado cómo han funcionado en la práctica las medidas destinadas a simplificar la ejecución de los fondos de la UE introducidas en el marco de la legislación actual y ha determinado el margen existente para lograr mejoras adicionales. Sobre esta base, junto al presente examen establece una ambiciosa revisión de las normas financieras generales, acompañada de las correspondientes modificaciones de las normas financieras sectoriales.

Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD) sobre el examen intermedio profundiza en todos los aspectos abordados en la presente Comunicación. Además, incluye una previsión de pagos a medio plazo, que ofrece una previsión de las necesidades de pago hasta 2020, teniendo también en cuenta las propuestas que acompañan al presente examen. Llega a la conclusión de que el actual límite máximo de pagos apenas sería suficiente: tras una acumulación de un volumen sin precedentes en 2014, el retraso en la aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos dejaría grandes márgenes de pago en 2016 y 2017, antes de aumentar considerablemente las necesidades de pago hacia el final del período⁹.

El examen intermedio va acompañado de las siguientes propuestas legislativas:

- una propuesta de modificación del Reglamento n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, en su versión modificada por el Reglamento n.º 2015/623

⁵ Horizonte 2020 es el programa de investigación e innovación de la UE para el período 2014-2020.

⁶ El Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) es un instrumento financiero de la UE destinado a apoyar el desarrollo de redes transeuropeas de alto rendimiento, sostenibles y eficientemente interconectadas en los ámbitos del transporte, la energía y los servicios digitales.

⁷ Erasmus+ es el programa de la UE en apoyo de la educación, la formación, la juventud y el deporte en Europa. Brinda a más de 4 millones de europeos la posibilidad estudiar, formarse, adquirir experiencia y hacer voluntariado en el extranjero.

⁸ COSME es el programa de la UE para las pequeñas y medianas empresas.

⁹ Sobre la base de esta previsión, la Comisión propone que se modifique la decisión relativa a la movilización del margen para imprevistos con el fin de compensar antes de lo previsto los 2 800 millones EUR del margen para imprevistos movilizado en 2014 y de confirmar que los pagos de los instrumentos especiales deben consignarse en el presupuesto por encima de los límites máximos.

del Consejo¹⁰, de 21 de abril de 2015, y el correspondiente ajuste del Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera¹¹;

- una propuesta de modificación de la Decisión n.º 2015/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2014, relativa a la movilización del margen para imprevistos¹²;
- una propuesta para simplificar la reglamentación financiera de conformidad con el Reglamento Financiero y los actos de base pertinentes¹³;
- una propuesta de modificación del Reglamento del FEIE (2015-1017) con el fin de ampliarlo¹⁴;
- en el marco del Plan de Inversión Exterior: una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) y por el que se establece la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS¹⁵; una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores¹⁶; y una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 466/2014/UE por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la UE frente a las pérdidas que se deriven de operaciones de financiación en favor de proyectos de inversión fuera de la Unión¹⁷;
- en el marco del paquete de telecomunicaciones: una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 en lo que respecta a la promoción de la conexión a Internet en las comunidades locales¹⁸.

La Comisión hace un llamamiento al Consejo y al Parlamento para que velen por una rápida adopción de estas propuestas y su financiación.

¹⁰ DO L 347 de 20.12.2013, p. 884, y DO L 103 de 22.4.2015, p. 1.

¹¹ COM(2016) 604 de 14.9.2016 y COM(2016) 606 de 14.9.2016.

¹² COM(2016) 607 de 14.9.2016.

¹³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1299/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y Decisión 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2016) 605 de 14.9.2016].

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 2015/1017 por lo que se refiere a la prórroga de la vigencia del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, así como la introducción de mejoras técnicas para dicho Fondo y el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión [COM(2016) 597 de 14.9.2016].

¹⁵ COM(2016) 586 de 14.9.2016.

¹⁶ COM(2016) 582 de 14.9.2016.

¹⁷ COM(2016) 583 de 14.9.2016.

¹⁸ COM(2016) 589 de 14.9.2016.

2. EL MFP A MEDIO PLAZO: ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN Y NUEVOS RETOS

Eliminar los retrasos en los pagos

El insuficiente nivel de créditos de pago en el presupuesto de 2014 coincidió con unas elevadas necesidades de pago acumuladas derivadas del ciclo de ejecución de los programas de cohesión del anterior MFP. Ello condujo a la acumulación de un gran número de solicitudes de pago al final del ejercicio (24 700 millones EUR a finales de 2014). La movilización de los instrumentos especiales previstos en el Reglamento del MFP contribuyó a la movilización de créditos de pago adicionales en 2014. Ahora se espera que los retrasos en los pagos se eliminen a finales de 2016.

La absorción de esta acumulación se ve facilitada por la puesta en marcha, más lenta de lo previsto, de la nueva generación de programas financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, lo que da lugar a que se disponga de grandes márgenes al amparo de los límites máximos de pago en 2016, y aún más en 2017. Aunque ello permite encontrar acomodo temporal a nuevas necesidades sin que sea necesario recurrir a nuevas aportaciones de los presupuestos nacionales, es probable que genere notables presiones de pago hacia el final del período del MFP, una vez que los nuevos programas alcancen su velocidad de crucero.

Implementación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

El nuevo marco legislativo para la aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) acordado para el período 2014-2020 ha introducido una serie de disposiciones dirigidas a mejorar la eficacia y el valor añadido europeo de los fondos. El nuevo marco legislativo concentra especialmente los recursos en los objetivos nacionales, lo que, en consonancia con las recomendaciones específicas por país, traduce los objetivos clave de la Estrategia Europa 2020. Establece un marco de rendimiento basado en indicadores y objetivos cuantificables relacionados con la liberación de una reserva de rendimiento, también introduce condiciones *ex ante* y crea vínculos más estrechos con la gobernanza económica de la UE. Como consecuencia de ello, los Fondos EIE apoyarán las reformas estructurales en consonancia con las prioridades establecidas a nivel de la UE.

El establecimiento de estos elementos innovadores requiere tiempo y recursos en la fase de puesta en marcha para garantizar que se den las condiciones necesarias para que el gasto se realice con eficiencia. Este hecho, unido a la adopción tardía de los actos jurídicos y la introducción de una norma de liberación «n+3», que relajaron considerablemente la disciplina normativa sobre la rapidez de ejecución, contribuyeron a retrasar la preparación de los programas operativos. Por otra parte, los Estados miembros han centrado sus esfuerzos en optimizar la ejecución de los programas de 2007-2013, a fin de evitar posibles pérdidas de asignaciones.

Habida cuenta de su contribución potencial a la creación de empleo y al crecimiento, es necesario actuar urgentemente para acelerar la ejecución de los programas de los Fondos EIE. La Comisión ha instado a los Estados miembros a completar el proceso de designación de las autoridades de gestión y de certificación, presentar las solicitudes relativas a los grandes proyectos y tomar medidas destinadas a avanzar en el cumplimiento de las condiciones *ex ante* con el fin de

acelerar la ejecución de los proyectos. La Comisión seguirá brindando asistencia técnica a los Estados miembros con problemas de aplicación.

La adopción de unas normas más sencillas y flexibles, tal como se propone en este paquete, contribuirá a acelerar la implementación de los Fondos EIE.

A fin de tener en cuenta la difícil situación en que se encontraban los Estados miembros más perjudicados por la crisis, en junio de 2016 se revisaron las dotaciones de los Estados miembros en materia de la política de cohesión y, cuando se consideró oportuno, se modificaron para los años 2017-2020 en función de los datos más recientes disponibles. Tal como se anunciaba en el ajuste técnico del MFP para 2017¹⁹, la Comisión ha entablado conversaciones con los Estados miembros que más se benefician del ajuste de las asignaciones en materia de política de cohesión, con el fin de orientar los importes adicionales hacia medidas destinadas a ayudar a hacer frente a la crisis migratoria y el desempleo juvenil y hacia inversiones realizadas a través de instrumentos financieros y una combinación con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, teniendo en cuenta las necesidades y la pertinencia de las prioridades de cada Estado miembro.

Iniciativa sobre Empleo Juvenil

En el marco del actual MFP, se facilitó una asignación específica de 3 200 millones EUR (a la que se añadió un importe idéntico procedente del Fondo Social Europeo) para crear una Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ). La IEJ ofrece un apoyo específico a los jóvenes desempleados que viven en regiones con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %. La IEJ ha sufrido notables retrasos a la hora de definir los programas, designar a las autoridades y presentar las solicitudes de pago. Sin embargo, ahora que ya existen las estructuras, las primeras evaluaciones apuntan²⁰ a la mejora significativa de oportunidades para los jóvenes que han recibido ayuda de la IEJ a la hora de encontrar empleo o continuar sus estudios después. Hasta la fecha, más de 1,3 millones de jóvenes se han beneficiado de la IEJ, por encima de las estimaciones iniciales.

Dado el elevado nivel de desempleo juvenil que persiste en muchas regiones y los prometedores primeros resultados, se propone complementar la asignación inicial de la IEJ con un importe de 1 000 millones EUR durante el período 2017-2020, hasta alcanzar un importe total de 8 000 millones EUR (con una aportación idéntica de 1 000 millones EUR procedente del Fondo Social Europeo).

Programas de competitividad

En contraste con los retrasos registrados en la política de cohesión, los programas de competitividad en régimen de gestión compartida en el marco de la subrúbrica 1a del MFP («Crecimiento inteligente e integrador»), como las iniciativas «Horizonte 2020», el Mecanismo «Conectar Europa» y COSME, han despertado una gran interés, pues las convocatorias de selección culminaron en una serie de proyectos

¹⁹ Ajuste técnico del marco financiero para 2017 en función de la evolución de la renta nacional bruta y ajuste de las dotaciones asignadas a la política de cohesión, adoptado de conformidad con los artículos 6 y 7 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, COM(2016) 311 de 30.6.2016.

²⁰ Se está ultimando el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Garantía Juvenil y el funcionamiento de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (adopción prevista en octubre de 2016).

subvencionables que a menudo superaron netamente el presupuesto disponible. Tal fue también el caso de Erasmus+, que presenta un fuerte valor añadido de la UE en sus actividades en pro de la movilidad transnacional, al contribuir al desarrollo de capacidades, la empleabilidad de los estudiantes y a que se reduzcan las probabilidades de desempleo.

Partiendo de esta primera experiencia, se propone complementar la asignación inicial de Horizonte 2020 con 400 millones EUR, la del Mecanismo «Conectar Europa»-transporte con 400 millones EUR, la de Erasmus+ con 200 millones EUR, y la de COSME con 200 millones EUR durante el período 2017-2020 con el fin de reforzar el apoyo de la UE al empleo y al crecimiento.

A raíz de la Comunicación en la que se expone una visión europea de la conectividad a Internet para el mercado único digital, y con el fin de fomentar la inclusión digital, la Unión debe contribuir a dotar de conectividad inalámbrica gratuita a los centros locales de la vida pública a través de un apoyo específico. Por esta razón, la Comisión ha adoptado la propuesta Wifi4EU que contará con un presupuesto total de 120 millones EUR, incluido un refuerzo de 50 millones EUR.

Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)

Con el fin de complementar los programas existentes dentro del MFP para estimular la generación de empleo y el crecimiento, en noviembre de 2014 la Comisión propuso la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) en el marco del Plan de Inversiones para Europa. El FEIE, cuya base jurídica fue acordada por el Parlamento y el Consejo en junio de 2015, ya está produciendo resultados tangibles. Se espera que se movilicen 115 700 millones EUR de inversión total en todo el territorio de la Unión, lo que representa más de un tercio del objetivo global de 315 000 millones EUR de nuevas inversiones a lo largo de tres años. El FEIE ha logrado aglutinar un volumen significativo de financiación adicional (el 85 % de la inversión total movilizada) de inversores públicos y privados. El programa ha sido especialmente eficaz a la hora de lograr una mayor financiación para las pequeñas empresas.

A la vista de este éxito, la Comisión propone continuar el FEIE más allá de 2017 y duplicar su capacidad de financiación²¹.

Habida cuenta de los resultados obtenidos, la Comisión presenta una propuesta legislativa para prorrogar la vigencia del FEIE hasta 2020 en paralelo a su Comunicación sobre el examen/revisión intermedios del MFP. Esta propuesta incluye una transferencia de instrumentos financieros del MCE al FEIE por importe de 500 millones EUR, una transferencia de 1 146 millones EUR de los instrumentos financieros del MCE a las subvenciones del MCE²² que se combinará con la financiación del FEIE o con otros instrumentos financieros consagrados a la eficiencia energética, así como la utilización de 150 millones EUR procedentes de los márgenes no asignados. Todo ello debe garantizar un máximo impacto de los

²¹ C(2016) 359 final: Europe investing again – Tacking stock of the Investment Plan for Europe and next steps (Europa vuelve a invertir - Evaluación del Plan de Inversiones para Europa y próximos pasos).

²² Ello implica una transferencia de instrumentos financieros a subvenciones por importe de 1 000 millones EUR para el MCE-transporte (además del aporte de fondos complementarios de 400 millones EUR del presente examen intermedio).

fondos de la UE, suprimir los solapamientos y optimizar las sinergias entre las distintas subvenciones y los instrumentos financieros, así como con los inversores privados. En conjunto, se dispondrá de 1 400 millones EUR de medios financieros adicionales para subvenciones del MCE-transporte con objeto de financiar infraestructuras transfronterizas de transporte para las redes prioritarias en la UE.

Crecimiento sostenible: Recursos naturales

La ejecución presupuestaria también comenzó lentamente en la rúbrica 2 («Crecimiento sostenible: Recursos naturales»), debido a retrasos en la aplicación de los nuevos regímenes de pagos directos y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). En respuesta a la prohibición rusa de importar productos agrícolas de la UE y a los desequilibrios del mercado durante el período 2014-2016, la Comisión adoptó una serie de medidas excepcionales de apoyo al mercado en los sectores de las frutas y hortalizas y los productos lácteos y a otros sectores ganaderos, que ascendieron a un total de 1 664 millones EUR²³.

Migración, crisis de los refugiados y seguridad

La aplicación de los primeros años del MFP se ha caracterizado por la necesidad urgente de abordar las dimensiones internas y externas de la crisis migratoria y de refugiados. Desde la adopción de la Agenda Europea de Migración²⁴ y la Agenda Europea de Seguridad²⁵, se han reorganizado y reforzado los programas correspondientes a la rúbrica 3 y rúbrica 4 para intensificar la acción humanitaria y la capacidad de salvamento, seguir consolidando el marco jurídico y operativo para la protección de nuestras fronteras exteriores, ayudar a los Estados miembros en la integración de los refugiados y abordar las causas profundas de la migración. Se estableció una nueva base jurídica y se habilitaron nuevos recursos, el Instrumento de ayuda de emergencia dentro de la Unión²⁶. La Comisión se ha comprometido a facilitar ayuda financiera para necesidades urgentes a los Estados miembros que se enfrenten a una presión extrema en las fronteras exteriores de la Unión.

La Comisión ha reaccionado con celeridad al deterioro de la seguridad proponiendo legislación e incrementando los recursos financieros dedicados a abordar las necesidades en materia de seguridad. Podría ser necesaria la adopción de medidas adicionales en el futuro, incrementando incluso los recursos financieros.

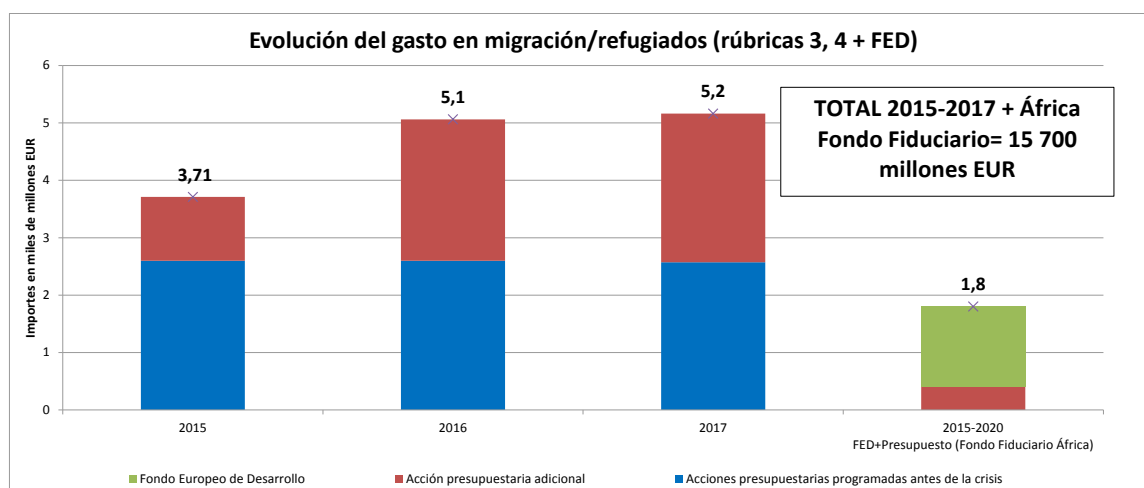
Con el fin de duplicar aproximadamente la ayuda inicialmente programada hasta más de 15 000 millones EUR entre 2015 y 2017, se acordó una serie de medidas, incluida la movilización de los instrumentos especiales previstos en el Reglamento del MFP. El Instrumento de Flexibilidad y la Reserva de Ayuda de Emergencia hicieron posible que se complementasen programas de gasto clave tales como el Fondo de Asilo, Migración e Integración, a pesar de los muy estrechos límites máximos existentes para los créditos de compromiso.

²³ Dado que estas medidas podrían financiarse a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía mediante redistribución y el uso de ingresos afectados, no fue necesario recurrir a la reserva agrícola.

²⁴ COM(2015) 240 de 13.5.2015.

²⁵ COM(2015) 185 de 28.4.2015.

²⁶ DO L 70 de 16.3.2016, p. 1.



Con el fin de provocar un efecto multiplicador sobre las disponibilidades del presupuesto de la UE y del Fondo Europeo de Desarrollo, poner en común las contribuciones adicionales de diferentes fuentes y programas y coordinar iniciativas, se estableció una serie de fondos fiduciarios de la Unión Europea y un Mecanismo para los refugiados en Turquía. Su funcionamiento está siendo objeto de un minucioso seguimiento²⁷ y en la propuesta de simplificación de las normas financieras que acompaña al presente examen se incluyen procedimientos para mejorar el control democrático, la transparencia y la legitimidad, a través de la oportuna participación del Parlamento Europeo.

Se necesitan 2 550 millones EUR para financiar la incidencia presupuestaria durante el período 2018-2020 de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, el refuerzo de Europol, y las propuestas de la Comisión relativas a la Agencia Europea de Asilo, la revisión del sistema común de asilo de Dublín, la ayuda de emergencia dentro de la Unión y el sistema de entrada/salida, que tiene por objeto el registro de los datos de entrada, salida y denegación de entrada de los nacionales de terceros países que atraviesen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

En caso de que estas medidas resulten insuficientes para hacer frente a los retos en materia de seguridad y migración, sería necesario prever recursos adicionales. Todo ello también podría financiarse mediante la nueva Reserva para Crisis de la Unión Europea, dotada mediante la reutilización de los créditos liberados.

Al margen de los programas actuales, la Comisión ha propuesto un marco de colaboración con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración con el fin de garantizar un enfoque coherente con respecto a los países socios y un despliegue eficiente de las diversas fuentes de financiación: los programas del MFP, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), los fondos fiduciarios de la Unión y otros mecanismos. Esta iniciativa aspira a crear un proceso coherente y adaptado por el que la Unión y sus Estados miembros actúen de forma coordinada aunando instrumentos, herramientas e incentivos para lograr asociaciones (pactos) de amplio alcance con terceros países a fin de gestionar la migración, respetando al mismo tiempo plenamente nuestras obligaciones humanitarias y en materia de derechos humanos.

²⁷ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto por lo que respecta a la situación actual.

A largo plazo, la UE debe seguir intensificando sus esfuerzos para abordar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados y facilitar la creación de capacidades a las comunidades de acogida y a las instituciones pertinentes. Para ello será necesario revisar radicalmente el alcance y naturaleza de los modelos tradicionales de cooperación al desarrollo. Se debe reservar un papel mucho más relevante a los inversores privados que buscan nuevas oportunidades de inversión en los mercados emergentes. Por ello, la Comisión presenta un ambicioso Plan de Inversión Exterior que aborda las causas profundas de la migración y ayuda a sus socios a gestionar sus consecuencias, contribuyendo al mismo tiempo a la consecución de otros objetivos de desarrollo.

En paralelo al examen intermedio, la Comisión presenta una propuesta relativa a un nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), que debe constituir el pilar de inversión del Plan de Inversión Exterior y aunará los actuales instrumentos de financiación combinada y un nueva Garantía para el Desarrollo Sostenible.

Se propone movilizar 750 millones EUR para el proceso del marco de colaboración y 250 millones EUR para el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible.

La inestabilidad macroeconómica y financiera en las regiones vecinas de la Unión, alimentada por las recientes crisis y conflictos regionales, ha provocado un aumento de la demanda de asistencia macrofinanciera de la UE (AMF) en los últimos años. Se han incrementado los compromisos de AMF, pasando de 1 500 millones EUR en el período 2000-2008 a 4 600 millones EUR desde 2009²⁸. Sin embargo, el volumen de posibles operaciones de MFA se limita a unos 500 millones EUR anuales debido al mecanismo de aprovisionamiento del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores en el marco del actual MFP.

Habida cuenta de que persiste la inestabilidad geopolítica y económica de la región, es probable que las necesidades de ayuda macrofinanciera de la UE se mantengan en los próximos años en un nivel históricamente elevado, por lo que se propone aumentar la capacidad de préstamo de la AMF de los actuales 500 millones de EUR a 2 000 millones EUR por año, aumentando la dotación del Fondo de Garantía para acciones exteriores en 270 millones EUR durante los ejercicios 2019 y 2020.

Asimismo, un examen intermedio externo de las acciones exteriores del BEI, garantizadas por el Fondo de Garantía para acciones exteriores (el «mandato de préstamos exteriores», en lo sucesivo «ELM»), ha llegado a la conclusión de que el ELM debe elevarse a 30 000 millones EUR con el fin de aumentar su capacidad de préstamo. Paralelamente, el BEI ha propuesto una nueva iniciativa de «resiliencia» destinada a movilizar rápidamente fondos adicionales en apoyo del crecimiento sostenible, infraestructuras vitales y la cohesión social en los países vecinos meridionales y en los países de los Balcanes Occidentales.

Sobre la base de lo anterior, la Comisión propone que se incremente el ELM en 5 300 millones EUR hasta alcanzar un total de 32 300 millones EUR. Ello exige aumentar el Fondo de Garantía en un importe de 11 500 millones EUR durante el período 2018-2020.

²⁸ Los importes de ayuda macrofinanciera facilitados en el contexto de la reciente crisis en Ucrania representan por sí solos 3 400 millones EUR.

Evaluación y análisis más detallados

El MFP 2014-2020 se caracteriza también por una serie de innovaciones cualitativas sobre las que profundiza el SWD, en particular el uso más sistemático de los instrumentos financieros como medio para movilizar unos recursos escasos de manera específica y en sectores en los que resulta particularmente oportuna la concentración de la inversión privada. Es muy pertinente en el contexto del Plan de Inversiones para Europa y de los FEIE. El SWD da cuenta también de los avances realizados hacia el compromiso político de consagrar al menos el 20 % del presupuesto de la UE a la acción por el clima, que ya ha generado unos resultados notables al fomentar que todos los agentes involucrados a escala de la UE, los Estados miembros y las regiones integren las consideraciones climáticas en su toma de decisiones y su programación, aunque aún se necesita más empeño para velar por que pueda sostenerse hasta 2020 el objetivo global del 20 % del gasto relacionado con el clima. Los exámenes intermedios de los programas del MFP evaluarán los progresos realizados hacia la consecución del objetivo del 20 % del gasto de la UE. Por otra parte, el refuerzo de los programas de la rúbrica 1A debe, por ejemplo, ayudar a Horizonte 2020 a alcanzar el objetivo previsto de un 35 % de impacto real en el clima. Además, la propuesta de ampliar el FEIE 2 fija un objetivo mínimo para los proyectos relacionados con el clima.

Por último, el SWD informa sobre el modo en que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se utilizan para contribuir a la buena gobernanza económica y la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

3. REFORZAR LA FOCALIZACIÓN Y FLEXIBILIDAD DEL PRESUPUESTO PARA ALCANZAR LAS PRIORIDADES Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

El examen intermedio de la ejecución del MFP y los trabajos realizados en paralelo en el marco de la estrategia «Un presupuesto centrado en los resultados» llevan a la Comisión a proponer nuevas mejoras con el fin de que el presupuesto se centre en las prioridades políticas y los nuevos desafíos, mejore su eficacia y flexibilidad en la movilización y distribución de fondos para dar respuesta a unas necesidades cambiantes, y demuestre su eficiencia mediante la mejora de sus sistemas de información sobre el rendimiento, la rendición de cuentas y los resultados.

Centrar el presupuesto aún más en las prioridades políticas y los nuevos desafíos

Tal y como se señala en el capítulo anterior²⁹, ya se han desplegado numerosos medios adicionales para responder a los nuevos desafíos mediante reasignaciones y el uso de márgenes e instrumentos especiales, y movilizandofondos adicionales procedentes de los Estados miembros a través del Mecanismo para los refugiados en Turquía y los fondos fiduciarios.

A fin de reforzar o mantener programas que hayan demostrado una gran demanda y un alto grado de absorción efectiva de los fondos en el marco de la prioridad concedida al crecimiento y el empleo, y mantener una respuesta europea firme a los nuevos retos en materia de migración y seguridad en los próximos años, la

²⁹ En el SWD adjunto se ofrece una evaluación más detallada.

Comisión propone movilizar medios suplementarios y facilitar un importe adicional de 6 300 millones EUR para el resto del período del MFP.

Junto con el proyecto de presupuesto de 2017, que se propone movilizar 1 800 millones EUR procedentes de márgenes no asignados e instrumentos especiales, principalmente con el fin de gestionar la migración, y la propuesta de asignación de los 4 600 millones EUR adicionales resultantes de los ajustes técnicos de las dotaciones de la política de cohesión para el período 2017-2020 a fin de apoyar los esfuerzos de lucha contra el desempleo juvenil, la integración de los refugiados y apoyar la inversión a través de instrumentos financieros y en combinación con el FEIE³⁰, las propuestas constituyen un paquete financiero de 12 800 millones EUR.

Además, se propone una serie de incrementos mediante redistribuciones de fondos procedentes de programas existentes, por ejemplo para ampliar la asistencia prestada al amparo del Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz³¹.

Mejorar la flexibilidad y agilidad del presupuesto en la movilización y distribución de los fondos

Las iniciativas propuestas en el marco de este examen intermedio hacen uso de los márgenes presupuestarios disponibles en virtud del MFP³², por lo que la capacidad del presupuesto para reaccionar ante acontecimientos imprevistos hasta el final del período del MFP sería más limitada. Habida cuenta del nivel particularmente elevado de inestabilidad existente en los países vecinos de la Unión y las consiguientes amenazas híbridas, la Comisión propone modificar el Reglamento del MFP y, a través de la propuesta de simplificación de las normas financieras, el Reglamento Financiero, con el fin de que el presupuesto pueda tener una mayor capacidad de respuesta a las circunstancias imprevistas. Las medidas propuestas incluyen, en particular, la duplicación del tamaño del Instrumento de Flexibilidad y de la Reserva de Ayuda de Emergencia, la supresión de la limitación del Margen Global para Compromisos y del Margen Global para Pagos con el fin de permitir la plena utilización de los límites máximos del actual MFP, una nueva Reserva para Crisis de la Unión Europea, la creación de una «reserva de flexibilidad» para los instrumentos externos³³, y la creación de fondos fiduciarios para las políticas internas, lo que debería facilitar soluciones flexibles para reunir fondos procedentes de los Estados miembros, por ejemplo en el ámbito digital.

Con objeto de respetar los compromisos asumidos por la Unión y permitir una actuación rápida, siempre que sea necesario, debe garantizarse la existencia de suficientes créditos de pago durante toda la duración del MFP. La actual previsión de pagos a medio plazo muestra que el techo global real de pagos debe ser suficiente para satisfacer las necesidades de pago derivadas del actual MFP y de las iniciativas propuestas en el marco del presente examen intermedio, siempre que los pagos relacionados con los instrumentos especiales se sitúen «por encima» de los límites máximos del MFP.

³⁰ Estas cantidades suplementarias benefician fundamentalmente a Grecia, Italia y España.

³¹ Véase el SWD adjunto.

³² Alrededor de 1 900 millones EUR seguirán estando disponibles en el período 2017-2020.

³³ Cada instrumento geográfico exterior mantendría una reserva no asignada del 10 % anual, con la posibilidad de transferir al año siguiente las cantidades de esta reserva no utilizadas en un año determinado.

Normas más sencillas y mayor orientación a la consecución de resultados

Disponer de normas financieras más sencillas y flexibles para la ejecución de los fondos de la UE también resulta esencial con vistas a reforzar la capacidad del presupuesto de la UE para adaptarse a unas circunstancias cambiantes y responder a acontecimientos imprevistos, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de control financiero. Se ha avanzado mucho en la simplificación de las normas aplicables a la ejecución de los fondos de la UE. Sin embargo, la experiencia adquirida desde 2014 y los trabajos del Grupo de alto nivel de expertos independientes sobre el seguimiento de la simplificación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos señalan que hay margen para una mayor simplificación, lo que queda confirmado, además, por las observaciones de las partes interesadas.

Como parte integrante del examen/revisión intermedios del MFP, la propuesta de la Comisión destinada a simplificar las normas financieras aspira, en un único acto, a plasmar una revisión ambiciosa de las normas financieras generales, acompañada de los correspondientes cambios en las normas financieras sectoriales establecidos en 15 actos legislativos que se refieren a programas plurianuales. La inclusión de cambios sectoriales en una única propuesta legislativa tiene por objeto garantizar un planteamiento coherente y un proceso de adopción eficiente.

Recuadro n° 1: Objetivos de la propuesta de revisión de las normas financieras:

- Simplificación para los beneficiarios de los fondos de la UE;
- transición de múltiples niveles de control a un recurso común a la auditoría, evaluación o autorización y armonización de los requisitos en materia de información;
- permitir la aplicación de un único conjunto de normas para acciones híbridas o en caso de combinación de medidas o instrumentos;
- utilización más eficaz de los instrumentos financieros;
- gestión presupuestaria más flexible;
- atención prioritaria a los resultados y simplificación de la información;
- administración de la UE más sencilla y eficiente;
- implicación de los ciudadanos.

Disponer de unas normas financieras más simples y flexibles contribuirá a optimizar el gasto y el impacto del MFP 2014-2020, al tiempo que se reducen los costes derivados de la aplicación de las normas de la UE y la tasa de error. A este respecto, debe señalarse que, en el momento del cierre de los programas, cuando se han aplicado todas las medidas correctoras, el importe estimado en situación de riesgo representa entre el 0,8 % y el 1,3 % del gasto total. Esto demuestra que, ya en la actualidad, los sistemas plurianuales protegen adecuadamente el presupuesto de la UE frente a los gastos que incumplen la legislación. La propuesta de simplificación adicional se propone introducir nuevas mejoras en este ámbito.

4. HACIA EL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

Las propuestas presentadas junto con el presente examen pretenden proporcionar medios adicionales específicos a la Unión para que aborde sus prioridades en materia de crecimiento y empleo, migración y seguridad; garantizar la suficiencia de los límites máximos de pagos y que el presupuesto tenga una gran capacidad para reaccionar ante circunstancias imprevistas; y facilitar la ejecución de los fondos de la UE y optimizar su impacto. También deben contemplar una nueva modernización a fondo del presupuesto de la UE, allanando el camino para la introducción de cambios de mayor calado en el próximo MFP.

Está previsto que la Comisión presente una propuesta para el próximo MFP hacia finales de 2017. Esta propuesta se inspirará en la iniciativa «Un presupuesto centrado en los resultados» y reflejará los retos y necesidades futuros de la Unión después de 2020, tomando en consideración tanto la eficacia de los planteamientos existentes en ámbitos como la política de cohesión, la política agrícola común y los instrumentos de acción exterior, como el potencial del presupuesto de la UE para aportar su contribución en nuevos ámbitos, como, por ejemplo, en relación con la realización de la Unión Económica y Monetaria de Europa, siguiendo la hoja de ruta fijada en el Informe de los cinco presidentes, y en materia de seguridad y defensa.

Asimismo será una oportunidad para volver a examinar la estructura, financiación y duración del presupuesto con objeto de garantizar que se aproveche al máximo su capacidad para alcanzar los objetivos políticos de la Unión.

Existe un consenso cada vez mayor de que la modernización del presupuesto de la UE requiere una *reforma coherente tanto de su vertiente de **gasto** como de **financiación***. Con demasiada frecuencia se percibe al presupuesto de la UE como un factor de coste para las cuentas nacionales, pero se subestima su potencial para poner en común los recursos de un modo más rentable. La Comisión espera con interés las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre recursos propios, que supondrá una importante contribución de cara a la preparación de sus propuestas para el próximo MFP.

Su ***duración*** actual de siete años no está suficientemente sincronizada con el mandato de cinco años del Parlamento Europeo y de la Comisión. El reto consiste en conciliar los requisitos y plazos necesarios para la preparación y la ejecución de los fondos de la UE, en particular aquellos en régimen de gestión compartida, con la duración del MFP.

Será fundamental encontrar el equilibrio justo entre la previsibilidad a medio plazo y la ***flexibilidad*** suficiente para responder a circunstancias imprevistas. En el actual MFP, alrededor del 80 % del presupuesto de la UE tiene carácter preasignado, lo que limita la capacidad de respuesta a la evolución de las necesidades. Debe revisarse la constitución de reservas que se puedan movilizar rápidamente dentro y a través de los programas principales de la Unión.

Además, en consonancia con el Acuerdo Interinstitucional de 2013 la Comisión analizará minuciosamente cómo avanzar hacia la ***presupuestación del Fondo Europeo de Desarrollo*** teniendo en cuenta todas las circunstancias y consideraciones pertinentes, incluidos i) el diseño y estructura globales de los instrumentos de acción exterior con posterioridad a 2020; ii) la naturaleza de la asociación entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico tras

la expiración del Acuerdo de Cotonú en 2020; y iii) las lecciones extraídas de las evaluaciones de acciones anteriores, las consultas a las partes interesadas y las evaluaciones de impacto de diversos acuerdos.

Otro aspecto clave de la reflexión se centrará en cómo pueden utilizarse los fondos de la UE con un mayor impacto para rentabilizar al máximo cada euro disponible, basándose en algunas de las innovaciones del actual MFP, en particular:

- **Condicionabilidad:** Incluso una pequeña cantidad de dinero puede tener un impacto significativo si la financiación se supedita a la introducción de cambios en la formulación de las estrategias nacionales. La vinculación de los fondos de la UE con la gobernanza económica merecerá una mayor atención en el contexto del próximo MFP, basándose en la evaluación de los progresos realizados en el marco de las disposiciones actuales.
- **Efecto multiplicador y sinergias:** En el marco del actual MFP, el presupuesto de la UE ha más que duplicado su capacidad para captar financiación pública y privada adicional, mediante instrumentos financieros, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y otros nuevos instrumentos, como los fondos fiduciarios. Será fundamental seguir ampliando esta capacidad, incluso partiendo de la posibilidad propuesta de crear pasivos contingentes más allá de los activos aportados y la creación, en el marco de la propuesta de revisión del Reglamento Financiero, de un único fondo de provisionamiento que centralizaría las garantías. Asimismo, será esencial reforzar la cooperación entre los Estados miembros en ámbitos en los que las economías de escala o las externalidades sean significativas, en particular en los casos en que la cooperación a nivel de la UE haya ganado en importancia, por ejemplo en materia de defensa y de seguridad.
- **Simplificación:** Se tendrá que dar un nuevo enfoque a los requisitos que se exigen a los programas en gestión compartida debido a los retrasos que volvieron a producirse en su implementación.

A lo largo de todo el proceso de elaboración de estas propuestas, la Comisión escuchará atentamente las opiniones expresadas por el Parlamento, el Consejo y las partes interesadas.

Anexo financiero

Propuestas del examen intermedio	Millones EUR (a precios corrientes)
Rúbrica 1A: • Horizonte 2020 • MCE-Transporte • Erasmus+ • COSME • Prórroga del FEIE • WIFI4EU	1 400 • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Rúbrica 1B: • Iniciativa de Empleo Juvenil	1 000 • 1000
Rúbrica 3: Guardia Europea de Fronteras y Costas, EUROPOL, Agencia de Asilo de la UE, sistema común de asilo de Dublín, Ayuda de emergencia dentro de la Unión, sistema de entrada/salida	2 549
Rúbrica 4: • Proceso del marco de colaboración • Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible • Ayuda macrofinanciera • Mandato de préstamos exteriores	1 385 • 750 • 250 • 270 • 115
TOTAL	6 334
Proyecto de presupuesto 2017 • Gasto adicional en migración (procedente de los instrumentos especiales y márgenes)	1 822
Ajuste técnico de la dotación para política de cohesión • Con el fin de mantener el esfuerzo para luchar contra el desempleo juvenil, integrar a los refugiados y apoyar la inversión mediante instrumentos financieros y en colaboración con los FEIE	4 642
TOTAL Paquete del examen intermedio	12 798