



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 29.6.2011
COM(2011) 398 final

2011/0177 (APP)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL CONSEJO

por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

1.1. Bases del Tratado

El artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominado «el Tratado») dispone que un Reglamento adoptado por unanimidad por el Consejo establecerá un Marco Financiero Plurianual: «fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos y establecerá cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual».

El primer Marco Financiero Plurianual, así como las disposiciones sobre cooperación interinstitucional y disciplina presupuestaria, se adoptaron hace más de veinte años¹. Este y los siguientes marcos financieros permitieron mejorar y facilitar de forma considerable el procedimiento presupuestario anual y la cooperación entre las instituciones y, al mismo tiempo, aumentar la disciplina presupuestaria.

Al contemplar el Marco Financiero Plurianual en el Derecho primario de la Unión, el Tratado ha reconocido su importancia como piedra angular de la arquitectura presupuestaria de la Unión Europea.

El Marco Financiero Plurianual actual para los años 2007–2013 se acordó entre las instituciones en mayo de 2006 y se estableció en el Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera² (en lo sucesivo denominado «el AI actual»).

Con el fin de aplicar las disposiciones del nuevo Tratado, la Comisión presentó, el 3 de marzo de 2010, las propuestas de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2007-2013 y de un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre cooperación en materia presupuestaria³ (denominadas en lo sucesivo «las propuestas de marzo de 2010»). Estas dos propuestas, una vez adoptadas, sustituirán al AI actual y adaptarán al Tratado las disposiciones sobre el Marco Financiero 2007-2013 y sobre la cooperación de las instituciones en el procedimiento presupuestario. Entretanto, las disposiciones del AI actual que no hayan quedado obsoletas en virtud del Tratado, siguen siendo válidas.

La presente exposición de motivos trata sobre los nuevos elementos en comparación con las propuestas de marzo de 2010 tanto para la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014–2020 (en lo sucesivo denominado «el Reglamento MFP») como para el proyecto de Acuerdo Interinstitucional sobre cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera (en lo sucesivo denominado «el proyecto de AI»). La justificación de las modificaciones derivadas de la entrada en vigor del Tratado se

¹ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario firmado el 29 de junio de 1988 (DO L 185 de 15.7.1988, p. 1).

² Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006, p. 1).

³ COM(2010) 72 y COM(2010) 73.

recogió en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2007-2013 de 3 de marzo de 2010 y no es necesario repetirla aquí.

1.2. Nuevas disposiciones propuestas para el Marco Financiero 2014-2020

1.2.1. Principales directrices políticas

La propuesta para el Reglamento MFP constituye, junto con el proyecto de AI, la transposición jurídica de la Comunicación de la Comisión sobre «Un presupuesto para Europa 2020», adoptada el [2] de junio de 2011⁴. Se complementará con una propuesta de modificación de la propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión, con el fin de introducir algunas disposiciones nuevas que formen parte del paquete de propuestas para el Marco Financiero 2014-2020.

La Comunicación resume las principales líneas de la arquitectura y diferentes elementos de las presentes propuestas –es decir, la duración, una estructura que refleje la Estrategia Europa 2020, la necesidad de una mayor flexibilidad, y las cantidades previstas para el propio Marco Financiero.

1.2.2. Flexibilidad

Si bien está encaminado a garantizar la disciplina presupuestaria, el Marco Financiero deberá, al mismo tiempo, establecer niveles adecuados de flexibilidad para permitir una asignación eficaz de los recursos y la rápida respuesta de la Unión a circunstancias imprevistas.

Una serie de parámetros, tales como la duración del período cubierto por las perspectivas financieras; el número y redacción de las rúbricas de gastos; la parte de los gastos de la UE preasignados a los Estados miembros y las regiones o predeterminados por los «importes de referencia» definidos en la legislación adoptada mediante codecisión; los márgenes disponibles en cada techo de gasto y los márgenes que quedan entre los límites máximos del Marco Financiero y el límite máximo de recursos propios, inciden en el grado de flexibilidad o rigidez de un Marco Financiero. Al elaborar sus propuestas para el próximo Marco Financiero, la Comisión ha tenido en cuenta esos elementos.

Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que los retos derivados de acontecimientos imprevistos con repercusiones mundiales han alcanzado una nueva importancia. Desde el principio del Marco Financiero actual, se ha tenido que movilizar todas las disposiciones en materia de flexibilidad disponibles, incluida una serie de revisiones del propio Marco. La Unión estará cada vez más expuesta a los efectos de la mundialización de la economía y la sociedad, el cambio climático, la dependencia energética, la presión migratoria y otros desafíos globales, la mayoría de los cuales afectarán a ámbitos en los que el Tratado de Lisboa ha aumentado la responsabilidad y el papel de la Unión.

Encontrar el justo equilibrio entre, por una parte, una estricta disciplina presupuestaria y la previsibilidad de los gastos y, por otra, la flexibilidad necesaria para permitir a la Unión responder a retos imprevistos, será siempre un difícil ejercicio político. Sobre la base de su evaluación de la aplicación del AI actual⁵ y de ulteriores reflexiones emprendidas en el

⁴ COM(2011) 500 de 29.6.2011.

⁵ COM(2010) 185 final de 27.4.2010, capítulo 2 (páginas 4 a 13).

contexto de la revisión del presupuesto⁶, la Comisión propone mejoras limitadas pero específicas en las disposiciones vigentes en materia de flexibilidad:

1. En primer lugar, se ha demostrado necesario el uso intensivo y regular del Instrumento de Flexibilidad y de la Reserva para Ayudas de Emergencia (RAE) durante el Marco Financiero actual. Al mismo tiempo, la experiencia con la gestión, en particular, de la acción exterior, a lo largo de los últimos años, ha demostrado que la UE tuvo que hacer un uso en difíciles condiciones de los diferentes instrumentos (tales como la Reserva para Ayudas de Emergencia, el Instrumento de Estabilidad, los márgenes no asignados, y el Instrumento de Flexibilidad) para hacer frente a la evolución de la situación internacional y a los nuevos desafíos.

Por lo tanto, se propone un aumento de los importes máximos disponibles cada año tanto para el Instrumento de Flexibilidad como para la RAE. Además, la posibilidad de usar las cantidades no utilizadas de los importes máximos anuales en ejercicios posteriores, se prorrogará hasta el año $n + 3$ para el Instrumento de Flexibilidad y ha sido recientemente introducida hasta el año $n + 1$, para la Reserva para Ayudas de Emergencia (ésta última pendiente de una disposición que debe introducirse en el Reglamento Financiero). El alcance de la Reserva para Ayudas de Emergencia se amplió para abarcar también situaciones de especial presión resultantes de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión.

Ello debe permitir a los dos instrumentos contribuir más a una pronta respuesta de la Unión a situaciones inesperadas a una escala limitada.

2. En segundo lugar, mientras que el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) han demostrado su utilidad, el importe máximo anual previsto para el FEAG en el Marco Financiero actual (500 millones EUR) no ha sido nunca utilizado. Se propone una ligera disminución de la cantidad disponible hasta los 429 millones EUR junto con la simplificación de los procedimientos de financiación y liberación de la ayuda y una ampliación del ámbito del Fondo para ayudar a reducir también los efectos de la globalización sobre los agricultores.
3. En tercer lugar, se propone que la posibilidad de apartarse de los importes indicativos de los programas objeto de codecisión se incremente del 5 % al 10 % con el fin de aumentar la flexibilidad dentro de las rúbricas.
4. En cuarto lugar, la Comisión presentará una propuesta con vistas a la introducción de una nueva disposición en el Reglamento Financiero con el fin de incrementar la flexibilidad de los proyectos financiados a través del recién establecido Instrumento de Infraestructuras.

Debido a su propia naturaleza, los proyectos de infraestructuras requerirán en muchos casos complejos procedimientos de contratación. En estas circunstancias, incluso unos retrasos limitados pueden traducirse en una pérdida de créditos de compromiso anuales y con ello minar la viabilidad de los proyectos y, por lo tanto, la determinación política de la Unión de modernizar sus redes e infraestructuras de

⁶ COM(2010) 700 final de 19.10.2010, en particular las secciones 4.5 a 4.7 (páginas 23 a 25).

transporte, energía y telecomunicaciones. Para evitar esto, el Reglamento Financiero debe permitir la prórroga automática al siguiente ejercicio presupuestario de los créditos de compromiso no utilizados al final de un ejercicio presupuestario para los proyectos financiados por el Fondo de Infraestructura.

5. En quinto lugar, dada la vulnerabilidad del sector agrícola ante crisis importantes, se propone una nueva Reserva Especial para las crisis en el sector agrícola, con una cantidad anual de 500 millones para ser movilizados por encima de los límites máximos del Marco Financiero. El procedimiento para la movilización de esta Reserva corresponde al de la Reserva para Ayudas de Emergencia. Las normas detalladas de elegibilidad para recibir apoyo adicional de esta Reserva se establecerán en su acto jurídico específico.
6. Por último, la revisión del Marco Financiero seguirá siendo necesaria para abordar circunstancias imprevistas con un gran impacto financiero. Con el fin de permitir un nivel similar de flexibilidad en comparación con el AI actual, se propone un «margen para imprevistos» que puede ser movilizado por encima de los límites máximos del Marco Financiero dentro del límite del 0,03 % de la RNB de la UE mediante el mismo procedimiento establecido en el apartado 22 del AI actual.

Las disposiciones relativas a la flexibilidad propuestas para el Reglamento relativo al Marco Financiero Plurianual y el proyecto de AI se atienen a las propuestas de marzo 2010: el artículo 2 del Reglamento prevé la posibilidad de movilizar los importes de los instrumentos especiales no incluidos en el Marco Financiero por encima de los límites máximos establecidos por el Marco Financiero. Se incluyen en el AI las disposiciones sobre los propios instrumentos, los importes y los procedimientos de movilización. De esta manera, se garantiza la coherencia de los procedimientos y las funciones de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (véanse los apartados 10 a 15 del proyecto de AI).

1.2.3. Disposiciones específicas sobre las garantías

En el caso de que el reembolso de un préstamo garantizado concedido en virtud del Mecanismo de la Balanza de Pagos (BP) o bien en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) tenga que ser financiado por el presupuesto de la Unión, el Reglamento n° 1150/2000 prevé la posibilidad de solicitar recursos propios adicionales con el fin de respetar la obligación legal del presupuesto de la Unión. Esta operación de efectivo tendría que ser seguida por una operación presupuestaria, es decir, la introducción de un presupuesto rectificativo. Cualquier presupuesto rectificativo ha de cumplir los límites máximos del MFP. Teniendo en cuenta las cantidades implicadas (los préstamos garantizados del MEEF y la BP), esto exigiría casi con toda seguridad una revisión del MFP.

Es muy poco probable que esta situación se produzca, pero, con el fin de evitar posibles dificultades, se propone incluir en el Reglamento MFP una disposición que excluya estos posibles gastos del Marco Financiero (es decir, si fuera necesario los importes serían movilizados por encima de los límites máximos del Marco Financiero).

El límite máximo que debe tenerse en cuenta en relación con la capacidad de la Unión para garantizar los préstamos con cargo al presupuesto de la Unión es el límite máximo de los recursos propios y no el del MFP. Exigir una revisión del MFP en caso de activación de esta garantía parecería ir en contra de las intenciones del legislador.

1.2.4. Contribución a la financiación de proyectos a gran escala

Las características de los principales programas de desarrollo tecnológico basados en proyectos de infraestructuras a gran escala, especialmente los programas europeos de radionavegación por satélite EGNOS y Galileo, requieren disposiciones específicas destinadas a la «compartimentación» de los importes correspondientes a la contribución del presupuesto de la Unión. A la luz de la experiencia adquirida con el Marco Financiero 2007-2013, estas nuevas disposiciones son necesarias para salvaguardar el desarrollo ordenado de los gastos de la UE y para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual.

Los actos legislativos relativos a los programas antes mencionados deberán cumplir las disposiciones financieras establecidas en el presente Reglamento.

2. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

2.1. Reglamento del Marco Financiero Plurianual

Artículo 1

La redacción del artículo 1 especifica la duración del Marco Financiero y hace referencia al anexo que contiene el cuadro del Marco Financiero.

Artículo 2 – Cumplimiento del límite máximo del MFP

El primer apartado del artículo 2 establece la obligación de que las instituciones respeten los límites máximos durante el procedimiento presupuestario de acuerdo con las disposiciones del Tratado.

El segundo apartado introduce la posibilidad de superar los límites máximos cuando se movilicen los instrumentos no incluidos en el Marco Financiero. La Reserva para Ayudas de Emergencia, el Fondo de Solidaridad, el Instrumento de Flexibilidad y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y los recientemente creados «Reserva para crisis en el sector agrícola» y el margen para imprevistos se definen en los apartados 10 a 15 del proyecto de AI. No están incluidos en el Marco Financiero y garantizan que se conceda en circunstancias específicas una financiación superior a los límites máximos del Marco Financiero cuando sea necesario. Aumentan la flexibilidad del Marco Financiero y son movilizados conjuntamente por las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria. Para mantener el nivel actual de flexibilidad y el papel de las instituciones en la movilización de estos instrumentos, las disposiciones que los rigen están incluidas en el proyecto de AI.

El tercer apartado excluye el procedimiento de movilización de las garantías por el presupuesto de la Unión para los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo de la Balanza de Pagos y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de la obligación de respetar los límites máximos del Marco Financiero y, por tanto, de la necesidad de revisar el Marco Financiero Plurianual. El límite máximo que tiene que respetarse es el límite máximo de los recursos propios.

Artículo 3 – Respeto del límite máximo de recursos propios

Se propone un cambio en el presente artículo en comparación con la propuesta de marzo de 2010: una referencia explícita al hecho de que la utilización de los instrumentos que pueden

ser movilizados desde fuera del Marco Financiero y de las garantías para un préstamo cubierto por el presupuesto de la Unión con arreglo al Reglamento (CE) nº 332/2010 o el Reglamento (UE) nº 407/2010 también deben respetar el límite máximo de recursos propios.

Artículo 4 – Ajuste técnico del Marco Financiero

El Marco Financiero se presenta a precios de 2011. Se mantiene el procedimiento para su ajuste técnico así como el deflactor del 2 %. Se introduce un nuevo elemento en el apartado 1, letra c): la fijación de la cifra absoluta del margen para imprevistos en el 0,03 % de la RNB de la UE, tal como se define en el apartado 15 del proyecto de AI.

Artículo 5 – Ajuste de la dotación asignada a la política de cohesión

Este artículo reproduce el texto del apartado 17 del AI actual y del artículo 5 de la propuesta de marzo de 2010. Los cambios introducidos reflejan el calendario para el Marco Financiero 2014-2020, y el cambio de la estructura del Marco Financiero.

Artículo 6 – Ajustes relacionados con la ejecución

La redacción de este artículo, que establece las normas para los ajustes relacionados con la ejecución, corresponde al apartado 18 del AI actual. No ha habido cambios en comparación con la propuesta de marzo de 2010.

Artículo 7 – Ajuste en materia de Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, Desarrollo Rural y Fondo Europeo de la Pesca

Este artículo reproduce el texto del apartado 48 del AI actual. La preparación de las bases jurídicas y, posteriormente, de los documentos de programación es generalmente un proceso muy largo y, por lo tanto, debe preverse una posible adopción tardía de los textos jurídicos o programas.

Artículo 8 – Ajustes vinculados al déficit público excesivo

La redacción de este artículo, que establece las normas para los ajustes vinculados al déficit público excesivo, reproduce el texto del apartado 20 del AI actual y no se ha modificado con respecto a la propuesta de marzo de 2010.

Artículo 9 – Revisión del Marco Financiero

La redacción de este artículo corresponde a los apartados 21 a 23 del AI actual y al artículo 8 de la propuesta de marzo de 2010. Se han introducido algunos cambios: 1. se ha suprimido la norma general sobre el calendario de una propuesta de revisión, tal como se prevé en el artículo 8, apartado 2, de la propuesta de marzo de 2010, ya que no se correspondía con la práctica actual habida cuenta de la necesidad de hacer frente a circunstancias imprevistas cuando éstas se plantean; 2. la posibilidad de adaptar el Marco Financiero por mayoría cualificada tal como se propone en el artículo 8, apartado 3) de la propuesta de marzo de 2010 se ha retirado (ya que se propone la ampliación de los instrumentos de flexibilidad, incluida la introducción del margen para imprevistos); y 3. se ha introducido un nuevo apartado 5 que especifica cuáles de los ajustes en el Marco Financiero previstos en otros artículos tienen también que considerarse una revisión del Marco Financiero.

Artículo 10 – Ajuste del Marco Financiero en caso de revisión del Tratado

La redacción de este artículo, que establece normas para los ajustes en caso de revisión del Tratado, reproduce el texto del apartado 4 del AI actual y corresponde al artículo 9 de la propuesta de marzo de 2010.

Artículo 11 - Ajuste del Marco Financiero en caso de ampliación

La redacción de este artículo reproduce el texto del apartado 29 del AI actual y del artículo 11 de la propuesta de marzo de 2010.

Se ha introducido un nuevo apartado con particular referencia a una posible resolución global del problema de Chipre durante el período cubierto por el Marco Financiero.

Artículo 12 – Cooperación interinstitucional en el procedimiento presupuestario

Las disposiciones de este artículo corresponden a la propuesta de marzo de 2010. Las normas generales de la colaboración en el procedimiento presupuestario están incluidas en el Reglamento MFP, mientras que el proyecto de AI y su anexo contienen disposiciones más detalladas.

Artículo 13 – Financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La disposición de la propuesta de marzo de 2010 se mantiene con una excepción estableciendo un importe mínimo para la PESC.

Artículo 14 – Contribución a la financiación de proyectos a gran escala

Se necesitan disposiciones específicas para los grandes programas de desarrollo tecnológico basados en proyectos de infraestructuras a gran escala, especialmente los programas europeos de radionavegación por satélite EGNOS y Galileo. Tales disposiciones se justifican por las características específicas de los proyectos, es decir, una duración que supera ampliamente el Marco Financiero Plurianual, los riesgos de que el proyecto pueda ocasionar importantes sobrecostes, la participación limitada o nula del capital privado, y ninguna o una reducida capacidad de generar ingresos procedentes de la explotación comercial a corto y medio plazo.

Por consiguiente, la disposición propuesta prevé una «compartimentación» del importe disponible para los programas europeos de radionavegación por satélite EGNOS y Galileo en virtud del Marco Financiero 2014-2020.

Artículo 15 – Evaluación intermedia de la aplicación del Marco Financiero

Se incluye una nueva disposición que establece el calendario para una evaluación intermedia del funcionamiento del Marco Financiero. Una disposición similar se incluyó en el AI actual (apartado 7, y Declaración nº 1).

Artículo 16 – Transición hacia el próximo Marco Financiero

Este artículo establece la obligación de que la Comisión presente un nuevo Marco Financiero antes del 1 de enero de 2018, es decir, tres años antes del final del Marco Financiero.

El segundo apartado recuerda las normas aplicables en caso de que no se llegue a un acuerdo sobre un nuevo Marco Financiero al final del Marco Financiero cubierto por el Reglamento.

Artículo 17

El último artículo del Reglamento MFP establece la fecha de entrada en vigor del Reglamento. El AI debe entrar en vigor el mismo día dado que los dos textos jurídicos se complementan.

2.2. Acuerdo Interinstitucional sobre cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera

Introducción – apartados 1 a 6 del proyecto de AI

La parte introductoria del proyecto de AI introduce la referencia al Tratado (artículo 295), el carácter vinculante del Acuerdo, su coherencia con otros actos jurídicos relacionados con el Marco Financiero Plurianual y el procedimiento presupuestario, describe la estructura del Acuerdo, y establece la fecha de su entrada en vigor (la misma fecha que el Reglamento MFP).

Reproduce la redacción de los apartados 1 a 6 de la propuesta de marzo de 2010.

Parte I - Disposiciones relacionadas con el Marco Financiero y los instrumentos especiales no incluidos en el Marco Financiero

A. Disposiciones relacionadas con el Marco Financiero

El apartado 7 establece las normas relativas a la presentación de información sobre las operaciones no recogidas en el presupuesto (es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo) y sobre la evolución de las categorías de recursos propios. Se mantiene la práctica de proporcionar esta información, pero se propone no presentarla ya con el ajuste técnico del Marco Financiero, sino con los documentos que acompañan el proyecto de presupuesto al que pertenecen más lógicamente. El calendario de presentación sigue siendo prácticamente el mismo (finales de abril/principio de mayo). Este cambio ya se ha incluido en la propuesta de marzo de 2010.

El apartado 8 del nuevo AI se refiere a los márgenes por debajo de los límites máximos. El Reglamento MFP establece, para todas las rúbricas, los límites máximos que hay que respetar durante cada procedimiento presupuestario anual, como así lo establece el Tratado. Sin embargo, debería preservarse la práctica de garantizar, en la medida de lo posible, unos márgenes suficientes por debajo de los límites máximos. Constituye un elemento de la cooperación interinstitucional y de la buena voluntad de las instituciones en el procedimiento presupuestario y pertenece como tal al AI. La disposición se mantiene sin ningún cambio en la práctica actual, y también en comparación con la propuesta de marzo de 2010.

El apartado 9 prevé la actualización de las previsiones relativas a los créditos de pago después de 2020 en el cuarto año del Marco Financiero, de acuerdo con las prácticas actuales y la propuesta de marzo de 2010.

B. Disposiciones relacionadas con los instrumentos especiales no incluidos en el Marco Financiero

Los instrumentos existentes que no están incluidos en el Marco Financiero (la Reserva para Ayudas de Emergencia, el Fondo de Solidaridad, el Instrumento de Flexibilidad y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización) se mantienen en el AI. El Reglamento MFP

recoge en el artículo 2 la posibilidad de movilizarlos, si fuera necesario, por encima de los límites máximos establecidos por el Marco Financiero. Este reparto de las disposiciones entre los dos actos corresponde a la lógica adoptada en las propuestas de marzo de 2010.

Los cambios en comparación con la propuesta marzo de 2010 consisten en el aumento de los importes para el Instrumento de Flexibilidad y de la Reserva para Ayudas de Emergencia, una disminución del importe del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la introducción, en función de una disposición que será introducida en el Reglamento Financiero, de la posibilidad de utilización de las cantidades no utilizadas de los importes anuales disponibles en virtud de la AER hasta el año $n + 1$ y la ampliación de su ámbito de aplicación para abarcar también las situaciones de especial presión derivadas de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la Unión, la prórroga de dicha posibilidad para el Instrumento de Flexibilidad del año $n + 2$ al año $n + 3$, así como la supresión de las disposiciones que limitan las cantidades anuales disponibles en virtud del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), a la disponibilidad de importes no gastados y liberados de los dos años anteriores y la ampliación de su ámbito de aplicación para ayudar a reducir los efectos de la globalización sobre los agricultores. Todos los importes se expresan a precios de 2011 para ser coherente con la presentación general del Marco Financiero. Los procedimientos de movilización se simplifican en comparación con la práctica actual.

Se ha propuesto una nueva reserva para crisis graves en el sector de la agricultura. Se establecerán normas sobre la admisibilidad de la ayuda con cargo a esta reserva en una base jurídica específica. El AI define el importe y las normas para su movilización.

Se ha propuesto un nuevo instrumento al margen del Marco Financiero: el margen para imprevistos. La redacción corresponde, en sustancia, a las disposiciones adoptadas por el Consejo en su posición de 18 de enero de 2011 en las propuestas de marzo de 2010. Sin embargo, la separación de las disposiciones sobre el margen para imprevistos se corresponde con la lógica de las propuestas de marzo de 2010 – es decir, mantener en el AI todas las disposiciones relacionadas con los instrumentos especiales no incluidos en el Marco Financiero.

Parte II - Mejora de la cooperación interinstitucional en el procedimiento presupuestario

A. El procedimiento de colaboración interinstitucional

Las disposiciones sobre cooperación interinstitucional en el procedimiento presupuestario se han modificado sensiblemente en comparación con las actuales normas, para cumplir con el nuevo procedimiento presupuestario introducido por el Tratado. Como se propuso en marzo de 2010, todas las disposiciones se incluyen en el anexo del AI.

Las disposiciones incluidas en el anexo corresponden a las propuestas de marzo de 2010, pero incorporan los cambios acordados desde entonces en las declaraciones de las instituciones.

B. Incorporación de disposiciones financieras en actos legislativos

Se mantienen las disposiciones del AI actual y, por tanto, también de la propuesta de marzo de 2010. La posibilidad de apartarse de los importes incluidos en los actos legislativos se ve aumentada pasando del 5 % al 10 % con el fin de aumentar la flexibilidad dentro de las rúbricas. Esta disposición no se aplica al importe preasignado a los Estados miembros durante

todo el período de duración del Marco Financiero y, recientemente, al proyecto a gran escala definido en el artículo 13 del Reglamento MFP.

C. Gastos relativos a los acuerdos de pesca

Se propone armonizar las disposiciones del AI actual sobre los gastos relativos a los acuerdos de pesca con las nuevas normas presupuestarias. El cambio propuesto en la redacción refleja las partes del actual texto que son aún pertinentes y están únicamente relacionadas con la buena cooperación y con el hecho de que se mantendrá informadas a las instituciones sobre los cambios. Las disposiciones corresponden a la propuesta de marzo de 2010 y no se consideró necesario ningún cambio.

D. Financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común

Las disposiciones corresponden a la propuesta de marzo de 2010 y no se consideró necesario ningún cambio.

E. Participación de las instituciones en la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo

Con el fin de mejorar el control parlamentario del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y de aproximarlos a las normas en materia de cooperación al desarrollo financiada por el presupuesto de la Unión, se propone la introducción de una nueva disposición en relación con el diálogo con el Parlamento Europeo sobre los documentos de programación que van a ser financiados por el FED.

F. Cooperación de las instituciones en el procedimiento presupuestario acerca de los gastos administrativos

Se introduce una nueva disposición destinada a garantizar que las instituciones se ponen de acuerdo anualmente en una fase temprana del procedimiento presupuestario (calendario establecido en el anexo) sobre el reparto de los gastos administrativos; la variación anual en el nivel de los gastos administrativos para cada institución debe reflejar asimismo las posibles repercusiones presupuestarias de los cambios en las disposiciones del Estatuto y el impacto de una reducción progresiva del personal en un 5 % entre 2013 y 2018 en todas las instituciones, organismos y agencias.

Parte III – Buena gestión financiera de los fondos de la UE

Esta parte reproduce el texto de las propuestas en marzo de 2010 sobre programación financiera (con algunas adaptaciones para armonizar el texto con la práctica actual), y sobre las agencias y las Escuelas Europeas (añadiendo que hay que seguir las mismas normas que para la creación de una nueva Agencia a la hora de modificar el acto jurídico pertinente o modificar las tareas de la Agencia y una especificación sobre los detalles de la evaluación del impacto que debe realizar la Comisión antes de la presentación de una propuesta para la creación de una nueva Agencia o de una nueva Escuela Europea).

La sección sobre instrumentos financieros innovadores o nuevos ya no es necesaria dado que el Reglamento Financiero incluirá un nuevo título dedicado enteramente a los instrumentos financieros y con normas detalladas para informar sobre dichos instrumentos.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL CONSEJO

por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 312, en relación con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en particular, su artículo 106 *bis*,

Vista la propuesta de la Comisión Europea⁷,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo⁸,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

- (1) Los límites máximos anuales de los créditos de compromisos, por categoría de gastos, y los límites máximos anuales para créditos de pago establecidos por el presente Reglamento deberán respetar los límites máximos para los compromisos y los recursos propios previstos en [la Decisión del Consejo de XXXX/XX/UE, Euratom].
- (2) Dada la necesidad de un nivel adecuado de previsibilidad para la preparación y aplicación de las inversiones a medio plazo, la duración del Marco Financiero debe fijarse en siete años a partir del 1 de enero de 2014, con una evaluación intermedia de la ejecución del Marco Financiero. Los resultados de esta evaluación deben tenerse en cuenta durante los tres últimos años de la duración del Marco Financiero.
- (3) Se necesitan instrumentos especiales como la Reserva para Ayudas de Emergencia, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, el Instrumento de Flexibilidad y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la Reserva para crisis en el sector agrícola, así como el margen para imprevistos, para que la Unión responda a determinadas situaciones imprevistas o para financiar gastos claramente definidos que no puedan financiarse dentro de los límites máximos disponibles para una o más rúbricas con arreglo a lo dispuesto en el Marco Financiero. Por lo tanto, son necesarias disposiciones específicas para prever la posibilidad de consignar en el presupuesto

⁷ DO C... de... , p...

⁸ DO C... de... , p...

créditos de compromiso por una cuantía superior a los límites máximos establecidos en el Marco Financiero cuando sea necesario utilizar instrumentos especiales.

- (4) En caso de que fuera necesario movilizar las garantías del presupuesto de la Unión para los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo de la Balanza de Pagos y del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera establecido en el Reglamento (CE) n° 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros⁹, y en el Reglamento (UE) n° 407/2010, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera¹⁰, el importe necesario debe ser movilizado por encima de los límites máximos de los créditos de compromiso y de pago del Marco Financiero, respetando el límite máximo de recursos propios.
- (5) El Marco Financiero debe establecerse a los precios de 2011. Deben establecerse también las normas relativas a los ajustes técnicos del Marco Financiero para actualizar los límites máximos y márgenes disponibles.
- (6) El Marco Financiero no debe tener en cuenta las partidas presupuestarias financiadas por los ingresos afectados en el sentido de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° [xxx/201X] del Parlamento Europeo y del Consejo, de [...], relativo a las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión¹¹.
- (7) Deben establecerse normas para otras situaciones que puedan requerir un ajuste del Marco Financiero. Estos ajustes pueden relacionarse con la ejecución del presupuesto, el déficit público excesivo, la revisión de los Tratados, las ampliaciones o los retrasos en la aprobación de nuevas normas que regulan determinadas políticas.
- (8) Las dotaciones nacionales para la «Cohesión para el crecimiento y el empleo» se establecen sobre la base de las previsiones relativas al producto interior bruto (en lo sucesivo denominado «PIB») de la primavera de 2011. Dadas las incertidumbres sobre las previsiones y el impacto de la nivelación de los Estados miembros debe realizarse una evaluación a medio plazo para comparar la previsión intermedia y el PIB real y su impacto sobre las diferentes dotaciones. En caso de que el PIB durante el período 2014-2016 difiera más del +/- 5 % de la previsión establecida en 2011, deberán ajustarse las dotaciones para 2018-2020 para los Estados miembros correspondientes. Es necesario al mismo tiempo establecer las normas para este ajuste.
- (9) Podrá ser necesario revisar el Marco Financiero en caso de imprevistos que no puedan tratarse dentro del margen de los límites máximos establecidos por el Marco Financiero. Es, pues, necesario prever la revisión del Marco Financiero en tales casos.
- (10) Es necesario prever normas generales sobre la cooperación interinstitucional en el procedimiento presupuestario.
- (11) Para contribuir al buen desarrollo del procedimiento presupuestario, es necesario prever las reglas básicas para la presupuestación de los gastos de la Política Exterior y

⁹ DO L 53 de 23.2.2002, p.1.

¹⁰ DO L 118 de 12.5.2010, p. 1.

¹¹ DO L ...

de Seguridad Común y la cantidad global para el período cubierto por el Marco Financiero.

- (12) Las medidas específicas relativas a la cooperación interinstitucional en el procedimiento presupuestario y en la presupuestación de los gastos para la Política Exterior y de Seguridad Común se establecen en el Acuerdo Interinstitucional de [...] de 201x entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera¹².
- (13) Son necesarias normas específicas relativas a los proyectos de infraestructuras a gran escala cuya duración se extiende mucho más allá del plazo establecido para el Marco Financiero. Es necesario establecer importes máximos de las contribuciones del presupuesto de la Unión a esos proyectos. Estas solicitudes no deben tener ningún impacto en otros proyectos financiados por el presupuesto de la Unión.
- (14) La Comisión debe presentar una propuesta de nuevo Marco Financiero Plurianual antes del 1 enero 2018 con el fin de permitir que las instituciones lo adopten con la suficiente antelación previa al comienzo del siguiente Marco Financiero. El Marco Financiero establecido en el presente Reglamento debe continuar aplicándose si no se adopta el nuevo Marco antes de que finalice la vigencia del Marco Financiero establecido en el presente Reglamento.

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Marco Financiero Plurianual

El Marco Financiero Plurianual para el período 2014 a 2020 (en lo sucesivo denominado el «Marco Financiero») se establece en el anexo.

Artículo 2

Cumplimiento de los límites máximos del Marco Financiero

1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión respetarán los límites máximos anuales de gastos establecidos en el Marco Financiero durante cada procedimiento presupuestario y durante la ejecución del presupuesto del ejercicio correspondiente.
2. Los créditos de compromiso pueden consignarse en el presupuesto por encima de los límites máximos de las rúbricas pertinentes establecidos en el Marco Financiero cuando sea necesario utilizar los recursos de la Reserva para Ayudas de Emergencia, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, el Instrumento de Flexibilidad y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la Reserva para crisis en el sector agrícola, y el margen para imprevistos, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 2012/2002¹³, el Reglamento (CE) n° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del

¹² DO C ...

¹³ DO L 311 de 14.11.2002, p. 3.

Consejo¹⁴, el Reglamento n° XXXX/201x del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁵, y el Acuerdo Interinstitucional [...] de 201x sobre cooperación en asuntos presupuestarios y buena gestión financiera (en lo sucesivo denominado «el Acuerdo Interinstitucional»).

3. Cuando deba movilizarse una garantía para un préstamo cubierto por el presupuesto de la Unión de conformidad con el Reglamento (CE) n° 332/2002 o el Reglamento (UE) n° 407/2010, dicha garantía estará por encima de los límites máximos establecidos en el Marco Financiero.

Artículo 3

Cumplimiento de los límites máximos de recursos propios

1. Para cada uno de los años cubiertos por el Marco Financiero, el total de los créditos para pagos necesarios, tras el ajuste anual y habida cuenta de las adaptaciones y revisiones, así como la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 2, no podrán dar lugar a un porcentaje de utilización de los recursos propios superior al límite máximo de los recursos propios, fijado en conformidad con la [Decisión XXXX/XX/UE, Euratom].
2. Cuando sea necesario, los límites máximos previstos en el Marco Financiero se reducirán para garantizar el cumplimiento de los límites máximos de recursos propios establecidos de conformidad con la [Decisión XXXX/XX/EU, Euratom].

Artículo 4

Ajustes técnicos

1. La Comisión procederá anualmente, y en una fase previa al procedimiento presupuestario del ejercicio $n + 1$, al siguiente ajuste técnico del Marco Financiero:
 - a) reevaluación, a precios del año $n + 1$, de los límites máximos y de los importes globales de los créditos de compromiso y de los créditos de pago;
 - b) cálculo del margen disponible por debajo del límite máximo de los recursos propios establecido de conformidad con la [Decisión XXXX/XX/UE, Euratom];
 - c) cálculo del importe total del margen para imprevistos contemplado en el apartado 15 del Acuerdo Interinstitucional.
2. La Comisión procederá a los ajustes técnicos a los que se hace referencia en el apartado 1 basándose en un deflactor fijo del 2 % anual.

¹⁴ DO L 406 de 30.12.2006, p. 1.

¹⁵ DO L de, p.

3. La Comisión comunicará al Parlamento Europeo y al Consejo los resultados de los ajustes técnicos mencionados en el apartado 1 y las previsiones económicas subyacentes.
4. No se procederá ulteriormente, para el año en cuestión, a ningún otro ajuste técnico, ni en el transcurso del ejercicio, ni con carácter de rectificación *a posteriori* durante los años siguientes.

Artículo 5

Ajuste de la dotación asignada a la política de cohesión

1. En el caso de que, en su ajuste técnico para el año 2018, se comprobara que el producto interior bruto (PIB) acumulado de cualquier Estado miembro para el período 2014-2016 ha variado más de un +/- 5 % respecto del PIB acumulado previsto en 2011 para el establecimiento de la dotación asignada a la política de cohesión para los Estados miembros para el período 2014-2020, la Comisión procederá a ajustar los importes de los fondos en favor de la cohesión asignados al Estado miembro de que se trate en ese período.
2. El efecto neto total, sea positivo o negativo, de los ajustes mencionados en el apartado 1 no podrá superar los 3 000 millones EUR.
3. Los ajustes necesarios se repartirán en proporciones iguales durante los años 2018-2020 y los límites máximos correspondientes del Marco Financiero deberán modificarse en consecuencia.

Artículo 6

Ajustes relacionados con la ejecución

Junto con la notificación al Parlamento Europeo y al Consejo de los resultados de los ajustes técnicos del Marco Financiero, la Comisión deberá presentar las propuestas de adaptación del importe total de los créditos de pago que estime necesarias, habida cuenta de las condiciones de ejecución, para garantizar una evolución ordenada en relación con los créditos de compromiso. Las decisiones sobre esas propuestas deberán adoptarse antes del 1 de mayo del año *n*.

Artículo 7

Ajuste en materia de Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, Fondo de Desarrollo Rural y Fondo Europeo de la Pesca

4. En el caso de la adopción después del 1 de enero de 2014 de nuevas normas o programas que rijan los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca, el Marco Financiero deberá ajustarse para transferir a años posteriores, por encima de los límites máximos de gastos correspondientes, las dotaciones no utilizadas en 2014.

5. El ajuste relativo a la transferencia de dotaciones no utilizadas para el año 2014 se adoptará antes del 1 de mayo de 2015.

Artículo 8

Ajustes relacionados con el déficit público excesivo

Si se levanta una suspensión de los créditos de compromiso presupuestados para el Fondo de Cohesión en el marco de un procedimiento por déficit público excesivo, el Consejo, de acuerdo con el Tratado y de acuerdo con el acto de base pertinente, decidirá sobre la transferencia de los créditos de compromisos suspendidos a los ejercicios siguientes. Los compromisos suspendidos del ejercicio n no podrán ser presupuestados de nuevo después del ejercicio $n + 2$.

Artículo 9

Revisión del Marco Financiero

6. En caso de circunstancias imprevistas, el Marco Financiero podrá ser revisado en cumplimiento del límite máximo de recursos propios fijado en conformidad con la [Decisión XXXX/XX/UE, Euratom].
7. Cualquier revisión del Marco Financiero de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 tendrá en cuenta el margen para reasignar gastos entre los programas cubiertos por la rúbrica afectada por la revisión, con especial referencia a cualquier infrautilización esperada de los créditos. Cuando sea posible, se mantendrá una cantidad significativa, en términos absolutos y porcentuales de los nuevos gastos previstos, dentro del límite máximo existente de la rúbrica.
8. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1, cualquier revisión del Marco Financiero tendrá en cuenta, además, las posibilidades de compensar cualquier incremento del límite máximo de una rúbrica mediante la reducción del límite máximo de otra.
9. Cualquier revisión del Marco Financiero de conformidad con el apartado 1 deberá garantizar el mantenimiento de una relación adecuada entre los compromisos y los pagos.
10. Los ajustes contemplados en el artículo 3, apartado 2, y en los artículos 6, 7, 8, 10, 11 y 16 también constituyen una revisión del Marco Financiero.

Artículo 10

Ajuste del Marco Financiero en caso de revisión de los Tratados

En caso de que se produzca una revisión de los Tratados con una incidencia en el presupuesto durante la vigencia del Marco Financiero, se procederá a los correspondientes ajustes de dicho Marco Financiero.

Artículo 11

Ajuste del Marco Financiero en caso de ampliación y unificación de Chipre

En caso de que se adhirieran a la Unión nuevos Estados miembros durante el período cubierto por el Marco Financiero, éste se ajustará para tener en cuenta las necesidades de gasto que se deriven de las negociaciones de adhesión.

En caso de unificación de Chipre durante el período cubierto por el Marco Financiero, éste se ajustará para tener en cuenta la resolución global del problema de Chipre y las necesidades financieras adicionales derivadas de la unificación.

Artículo 12

Cooperación interinstitucional durante el procedimiento presupuestario

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (en lo sucesivo denominadas «las instituciones») tomarán todas las medidas necesarias para facilitar el procedimiento presupuestario anual.

Las instituciones cooperarán de buena fe en el procedimiento con objeto de conciliar sus posiciones. Las instituciones cooperarán a través de contactos interinstitucionales adecuados para supervisar el desarrollo de los trabajos y analizar el grado de convergencia en todas las etapas del procedimiento.

Las instituciones velarán por coordinar, en la medida de lo posible, sus respectivos calendarios de trabajo con el fin de permitir que se lleven a cabo los procedimientos de manera coherente y convergente hasta la adopción final del presupuesto.

Podrán celebrarse reuniones del trío en todas las fases del procedimiento y con diferentes niveles de representación, según la naturaleza del debate de que se trate. Cada institución, de conformidad con su reglamento interno, designará a sus representantes para cada reunión, definirá su mandato e informará con antelación suficiente a las otras instituciones acerca de las modalidades de las reuniones.

Artículo 13

Financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común

La cantidad total de los gastos de funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (en lo sucesivo denominada «la PESC») se consignará íntegramente en un único capítulo presupuestario, denominado PESC. Esa cantidad corresponderá a las necesidades reales previsibles, valoradas en el marco de la elaboración del proyecto de presupuesto en función de las previsiones establecidas anualmente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y un margen razonable para acciones imprevistas. No se podrá consignar ningún importe en la reserva.

Artículo 14

Contribución a la financiación de proyectos a gran escala

Un importe máximo de 7 000 millones EUR a precios 2011 para los programas europeos de radionavegación por satélite (EGNOS y Galileo) estará disponible con cargo al presupuesto de la UE para el periodo 2014-2020.

Artículo 15

Evaluación intermedia de la aplicación del Marco Financiero

En 2016, la Comisión presentará una evaluación de la aplicación del Marco Financiero acompañada, en caso necesario, de las propuestas pertinentes.

Artículo 16

Transición hacia el próximo Marco Financiero

Antes del 1 enero 2018, la Comisión presentará una propuesta de nuevo Marco Financiero Plurianual.

Si no se ha adoptado ningún Reglamento del Consejo por el que se establece un nuevo Marco Financiero Plurianual antes del 31 de diciembre de 2020, los límites máximos y las demás disposiciones correspondientes al último año del Marco Financiero deberán prorrogarse hasta que se haya adoptado un Reglamento que establezca un nuevo Marco Financiero. Si otros Estados se adhieren a la Unión después de 2020, el Marco Financiero prorrogado se adaptará, si fuera necesario, con el fin de tener en cuenta los resultados de las negociaciones de adhesión.

Artículo 17

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en ...,

*Por el Consejo
El Presidente*

ANEXO

Cuadro del Marco Financiero Plurianual (UE-27)

(Millones EUR - a precios de 2011)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Crecimiento inteligente e integrador	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
incluida: Cohesión económica, social y territorial	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
incluidos: Gastos de mercado y pagos directos	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Seguridad y ciudadanía	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. Europa en el mundo	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administración	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
incluidos: Gastos administrativos de las instituciones	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en porcentaje de la RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
en porcentaje de la RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
Margen disponible	0,22%	0,18%	0,24%	0,23%	0,22%	0,23%	0,29%	0,23%
Techo de recursos propios en porcentaje de la RNB	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%