



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Cultura y Educación

31.1.2011

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre los retos políticos y los recursos presupuestarios para una Unión Europea sostenible después de 2013 (Comisión SURE)

Comisión de Cultura y Educación

Ponente: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239ES.doc

PE456.827v01-00

ES

Unida en la diversidad

ES

1. Presupuesto de la UE y procedimiento presupuestario anual

El presupuesto de la UE cubre el gasto de todas las instituciones de la UE de cada año. En él se fijan los ingresos y los gastos, se desglosan todas las actividades a financiar y se establecen los importes totales y el personal disponible.

El gasto de la UE está sujeto a las limitaciones establecidas por los Tratados. Como el presupuesto general de la UE no debe presentar descubiertos, los ingresos de cada año han de cubrir la totalidad del gasto. Los ingresos provienen principalmente de tres fuentes:

- los derechos de aduana,
- una cuota sobre la base armonizada del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de cada Estado miembro,
- una contribución adicional de los Estados miembros basada en su renta nacional bruta (RNB).

En el procedimiento presupuestario anual se fija el gasto detallado de la UE con sujeción a los límites de un marco financiero plurianual fijo. Las previsiones de gastos de cada año se negocian entre el Parlamento y el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento y el Consejo son propiamente colegisladores para todo el presupuesto. El procedimiento prevé una única lectura por el Consejo y el Parlamento; la distinción que se hacía entre gastos obligatorios (agrícolas, en su mayor parte) y no obligatorios (prácticamente todos los demás) ha sido suprimida.

2. Líneas presupuestarias CULT

El ámbito de competencias de la comisión CULT abarca un total de 65 líneas presupuestarias, cuyo montante anual asciende a unos 2 000 millones de euros, aproximadamente el 1,8 % del volumen global del presupuesto de la UE. La mayor parte de este gasto se realiza en la rúbrica «Competitividad para el crecimiento y el empleo», aunque también se consignan importantes recursos en las rúbricas 3b «Ciudadanía» y 5 «Administración» del marco financiero plurianual.

La mayor parte de este gasto se destina a los siete programas de financiación plurianuales. Estos programas figuran entre los elementos que más destacan en la acción política de la UE, responden directamente al interés de los ciudadanos y son muy populares en muchos casos (véase, a título de ejemplo, el programa Erasmus para el fomento de la movilidad de los estudiantes, que forma parte del Programa para el Aprendizaje Permanente, así como el programa «capitales europeas de la cultura», perteneciente al programa Cultura 2007).

3. Marco financiero plurianual

El Marco financiero plurianual (MFP) fija montantes máximos («techos») por categorías de

gastos («rúbricas») para un determinado periodo de tiempo. El MFP es esencialmente un plan de gastos multianual, establecido por el Parlamento y el Consejo, relativo a todos los ámbitos de gasto de la UE.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión, los MFP (anteriormente, «Perspectivas financieras») se establecían en el marco de acuerdos interinstitucionales entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Al tener un carácter esencialmente político, estos acuerdos no poseían la misma fuerza jurídica que un acto legal adoptado por codecisión. El actual MFP 2007-2013, por ejemplo, está basado en el Acuerdo Interinstitucional (AII) de 17 de mayo de 2006 «sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera»¹.

El Tratado de Lisboa establece el carácter vinculante de los MFP. De conformidad con el artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo adoptará mediante Reglamento un MFP de una duración de al menos cinco años, previa aprobación por el Parlamento otorgada por el voto aprobatorio de la mayoría de sus diputados.

La Comisión deberá presentar sus propuestas relativas al próximo MFP antes de julio de 2011. En octubre de 2010, la Comisión publicó una *Comunicación sobre la Revisión del Presupuesto de la UE* (COM(2010)700) en la que destaca algunas de las cuestiones que se plantean en relación con los presupuestos de la UE a lo largo del próximo marco financiero y con posterioridad al mismo.

4. La comisión SURE

En julio de 2010 se creó la Comisión Especial sobre los Retos Políticos y los Recursos Presupuestarios para una Unión Europea Sostenible después de 2013 (comisión SURE), otorgándole un mandato de un año.

La comisión SURE tiene los siguientes cometidos:

- definir las prioridades políticas del Parlamento para el marco financiero plurianual posterior a 2013, tanto a escala legislativa como presupuestaria;
- calcular los recursos presupuestarios necesarios para que la Unión pueda alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas durante el periodo que comenzará el 1 de enero de 2014;
- definir la duración del próximo marco financiero plurianual;
- proponer, de conformidad con estas prioridades y objetivos, una estructura para el próximo marco financiero plurianual que especifique los principales ámbitos de actividad de la Unión;
- elaborar un borrador de directrices para una distribución indicativa de los recursos entre las distintas rúbricas de gasto del marco financiero plurianual y en el interior de las mismas, de conformidad con las prioridades y la estructura propuestas;

¹ DO C 139 de 14.06.06.

- especificar el vínculo entre una reforma del sistema de financiación del presupuesto de la UE y una revisión del gasto, a fin de proporcionar a la Comisión de Presupuestos una base suficientemente sólida para la negociación del nuevo marco financiero plurianual.

En resumidas cuentas, la comisión SURE se encargará de preparar la posición negociadora del Parlamento para el próximo MFP. Informará al pleno en junio de 2011, y se pronunciará sobre aspectos tales como la duración, estructura y flexibilidad del próximo MFP y la medida en que el gasto de la UE se justifica por un «valor añadido europeo» demostrable.

Se ha pedido a cada comisión permanente que elabore una opinión a la atención de la comisión SURE. La presentación del proyecto de informe de la comisión SURE, que se subdividirá en dos partes, está programada para el 17 de marzo y el 7 de abril, y se votará presumiblemente el día 26 de mayo.

a) **Estructura (y flexibilidad)**

Comisión

La Comunicación de la Comisión sobre la revisión presupuestaria alude a la escasa flexibilidad del actual MFP, teniendo en cuenta que el MFP y los distintos programas no siempre han respondido a los imperativos y las cambiantes circunstancias a escala política. Destaca la necesidad de «lograr el equilibrio correcto entre previsibilidad y los objetivos importantes de flexibilidad, condicionalidad y pago basado en los resultados, así como entre la simplificación y los controles necesarios para una buena gestión financiera».

La Comisión destaca que, obviamente, un buen presupuesto ha de reflejar en estructura y equilibrio las prioridades políticas de la UE. Propone dos opciones para la reestructuración:

1. la reducción del número de rúbricas de seis a tres y la supresión de las subrúbricas, o
2. la estructuración del presupuesto en torno a la estrategia Europa 2020, con tres rúbricas, como señalado arriba, y cuatro subrúbricas.

La comisión SURE

El documento de reflexión SURE sobre la *Flexibilidad en el MFP posterior a 2013* (Ponente: Salvador Garriga Polledo) formula, acerca de las dos opciones propuestas por la Comisión, las observaciones siguientes:

- Opción 1: Esta opción permitiría un mayor margen de flexibilidad, aunque a costa de perder relieve y transparencia política;
- Opción 2: En caso de optarse por esta segunda posibilidad, la Comisión debería especificar con mayor detalle la correlación entre las diferentes políticas y las distintas subrúbricas del programa Europa 2020, en la medida en que la flexibilidad del MFP dependerá en amplia medida de la forma que adopte esta vinculación.

Comisión CULT

En la actualidad, la mayoría de las líneas presupuestarias incumbentes a la comisión CULT figuran incluidas en las distintas subrúbricas de las rúbricas «1a: Competitividad para el crecimiento y el empleo» y «3b: Ciudadanía» (cada una de las Escuelas Europeas, ámbito sobre el que, en el seno del PE, compete entender a la comisión CULT, dispone de una línea presupuestaria propia en la rúbrica 5 «Administración», y otro tanto se aplica al Consejo Superior de las Escuelas Europeas).

Una reducción del número de rúbricas y subrúbricas redundaría en beneficio de la flexibilidad y facilitaría la redistribución de fondos entre distintas líneas presupuestarias. La experiencia con la rúbrica 3b ha puesto de relieve ciertos problemas cuando una serie de programas de menor extensión se financiaban de forma conjunta con cargo a una pequeña subpartida: en la práctica se ha visto que no es fácil incrementar la financiación para programas con buenos resultados, o readjudicar recursos de programas con un escaso grado de absorción. En resumidas cuentas: hay que evitar en lo posible las subrúbricas de menor cuantía.

b) Duración (y flexibilidad)

De conformidad con el Tratado, el MFP debe abarcar un periodo de al menos 5 años. Los últimos tres MFP se adoptaron por periodos de 7 años.

Comisión

La Comunicación de la Comisión pasa revista a las siguientes opciones:

- **5 años** (ventaja: mayor idoneidad para reaccionar ante nuevas necesidades; inconveniente: este espacio de tiempo puede resultar insuficiente para una adecuada programación o para efectuar cambios más profundos al interior de los programas),
- **7 años, con una revisión sustancial a los cinco años** para fijar definitivamente los recursos que se destinan a la consecución de los objetivos Europa 2020,
- **10 años, con una revisión sustancial a mediados del periodo (5+5)**; esta opción proporciona la flexibilidad suficiente para efectuar cambios de cierta envergadura. Los techos globales y los instrumentos legales más importantes podrían fijarse por 10 años, mientras que la distribución de recursos al interior de las rúbricas y la definición de las prioridades al interior de los programas e instrumentos permanecerían abiertas a una posible reevaluación.

La comisión SURE

El documento de reflexión SURE sobre la duración del MFP después de 2013 (Ponente: Salvador Garriga Polledo) examina las opciones siguientes:

- **Opción 1:** ciclo MFP de 5 años, a partir de 2014, inmediatamente después de la expiración del actual MFP,

- **Opción 2:** ciclo MFP de 5 años, a partir de 2021, que comenzaría tras un MFP transitorio de 7 años (2014-2020), con vistas a una sincronización por etapas con la legislatura PE/COM,
- **Opción 3:** ciclo MFP de 5 años, a partir de 2016, tras una prórroga del actual MFP, con miras a permitir una sincronización escalonada con la legislatura PE/COM,
- **Opción 4:** ciclo MFP de 10 años, con una revisión sustancial a mitad de andadura, propuesta de la Comisión 5+5.

El documento también plantea la oportunidad de conciliar la necesaria flexibilidad con la necesidad de prever ciclos de programación más largos, y se interroga, entre otras cosas, sobre la forma en que cabría sincronizar la duración de los programas plurianuales con el periodo de vigencia de los MFP.

Comisión CULT

Para garantizar la coherencia y previsibilidad a largo plazo de la aplicación de los programas plurianuales y permitir un funcionamiento sin roces del ciclo presupuestario es muy importante encontrar el adecuado equilibrio entre previsibilidad y flexibilidad. En el caso de los programas culturales y educativos, un ciclo de ejecución demasiado corto puede ser perjudicial, aunque ciclos muy largos también pueden redundar en menoscabo de la flexibilidad.

c) Valor añadido europeo y prioridades políticas

Comisión Europea

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión, es importante determinar si son más efectivos los gastos efectuados con cargo al presupuesto de la UE o aquellos que se realizan a escala nacional. El presupuesto de la UE debería servir para financiar acciones que los Estados miembros o las regiones no puedan financiar por si mismos, o donde se pueden alcanzar mejores resultados a escala de la UE. Dicho de otro modo: debería estar en situación de mover cosas que de otro modo no se moverían: debería tener carácter «adicional» y generar un «Valor añadido europeo».

Comisión SURE

En la comisión SURE, el debate se ha centrado en la dificultad de cuantificar el concepto del Valor añadido europeo, la necesidad de mejorar la eficiencia en el logro de resultados, la coordinación con los presupuestos nacionales y la necesidad de extremar la movilización del presupuesto de la UE para las nuevas competencias definidas por el Tratado de Lisboa.

Comisión CULT

El trasfondo sobre el cual debe ser negociado el próximo MFP está marcado por la difícil

situación fiscal en la mayoría de los Estados miembros. Los planes nacionales de gastos, o dicho de modo más general, la política interior de los distintos Estados miembros, estarán dominados durante gran parte de la próxima década por la subida de los niveles impositivos, los recortes de gastos y las reformas de los sistemas de bienestar dirigidas a sanear los erarios públicos y reducir la deuda pública a niveles sostenibles. Siendo así, para defender el mantenimiento de los actuales niveles del gasto (por no hablar de propuestas de incremento), los programas sobre los que entiende la comisión CULT deberán demostrar de forma clara y convincente su valor añadido europeo: los Estados miembros deben tener la seguridad de que el gasto a escala comunitaria ayuda a ahorrar dinero, en comparación con un gasto de características similares a escala nacional.

En cuanto atañe al Programa para el aprendizaje permanente y su régimen de movilidad en el terreno educativo, en particular, Erasmus, la demanda desborda actualmente la oferta, y el índice de aprovechamiento se aproxima al 100 %. Cabe afirmar con toda licitud que estos programas aportan un valor añadido europeo claro y mensurable. Por este motivo, la Comisión Europea propone una extensión de estos programas de movilidad y sugiere vincular la distribución de los recursos en mayor medida a la demanda existente.

La comisión habrá de examinar si este argumento es aplicable igualmente a otros programas que atañen a la competencia del PE. Un caso en cierta medida distinto es el programa Media 2007, porque su «producto» son proyectos de formación, de producción y de distribución. Algo similar se aplicaría al programa Cultura 2007. Por el contrario, los programas relativos a la Juventud y la Ciudadanía persiguen objetivos bastante diferentes, cada uno de los cuales prevé un gasto sustancial para ONG que operan a escala europea como portavoces de los respectivos sectores de la sociedad civil.

Finalmente, sobre el trasfondo de los problemas de financiación a que hemos aludido y la obvia posibilidad de que el próximo MFP tenga que limitarse a garantizar el mantenimiento de los niveles de financiación actuales, menester es destacar la importancia de maximizar las sinergias entre las diferentes políticas, programas y partes del MFP. La comisión SURE debería poner de relieve, en particular, la importancia de alcanzar máximas sinergias entre el gasto de las políticas agrícolas y estructurales, por una parte, y el aprendizaje permanente y los proyectos para la juventud y la cultura, por otra.