

Jorge García Reig\*  
Esperanza Samblás Quintana\*\*  
María J. Muñoz Martínez\*\*\*

# LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE LA UE POST 2020

*En un contexto marcado por la salida de Reino Unido, uno de los principales contribuyentes al presupuesto europeo, y la crisis migratoria y de seguridad global, la Unión Europea se enfrenta al reto de decidir cuáles son sus prioridades políticas para el próximo período que se iniciará en el post 2020, cómo las financiará y qué nivel de compromiso se aceptará por parte de todos los Estados miembros en su consecución. El concepto de valor añadido europeo se sitúa así en el centro del debate y conduce a un nuevo análisis de todas las políticas europeas desde una perspectiva renovada.*

**Palabras clave:** marco financiero plurianual, fondos europeos, financiación, valor añadido europeo, política de cohesión.

**Clasificación JEL:** H00, H20, H61, H70.

## 1. Introducción

Desde su origen la Unión Europea se creó con la intención de superar la mera cooperación entre sus Estados miembros, para establecer entre estos relaciones económicas, sociales, jurídicas y financieras, de forma que se lograra influir de modo directo en la vida de los ciudadanos de la Unión.

Todas las actuaciones que desarrolla la Unión previstas en sus tratados constitutivos tienen su reflejo en el presupuesto anual de la Unión que se inscribe en un

marco financiero plurianual, a su vez condicionado por el contexto económico y social europeo, y que se convierte así en una guía de la actuación europea.

De esta forma, el presupuesto europeo se convierte en la principal herramienta con la que cuenta la Unión para llevar a cabo sus políticas y alcanzar sus objetivos, y es el ejemplo más claro del compromiso europeo, dado que para su aprobación es necesario el acuerdo entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión.

Hasta el año 1988 las negociaciones sobre las grandes líneas presupuestarias se alcanzaban anualmente. En ese año, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas adoptó un acuerdo que revolucionaría la política presupuestaria futura de la Unión, estableciendo un compromiso global sobre el futuro financiero de la entonces Comunidad Europea.

---

\* Director General de Fondos Europeos.

\*\* Interventora y Auditora del Estado. Subdirectora General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea.

\*\*\* Subdirectora General de Programación y Evaluación.

Fruto de este Acuerdo, se firmó en junio de 1988 un acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo que supuso el nacimiento de las primeras perspectivas financieras plurianuales, que hoy conocemos como marco financiero plurianual.

Estos marcos financieros plurianuales, con una duración de entre cinco y siete años, se han ido sucediendo en el tiempo hasta nuestros días, y recogen la distribución del gasto europeo entre las distintas políticas de la Unión previendo unos techos máximos de gasto, garantizando así una evolución ordenada del gasto al tiempo que reflejan las grandes orientaciones presupuestarias de la Unión para cada período.

En 2020 concluye el actual marco financiero plurianual (MFP) que ha estado vigente desde 2014, por lo que una vez más la Unión se enfrenta al reto de configurar cómo quiere que sea su futuro a medio plazo.

Esta situación viene a sumarse a la salida de Reino Unido de la Unión. El denominado *brexit* supone un duro golpe a los cimientos de la Unión y la pérdida de uno de sus principales contribuyentes.

En una Europa sin Reino Unido y con un contexto económico, social y financiero global, caracterizado por las sucesivas crisis migratorias y de refugiados, con la amenaza del cambio climático, el terrorismo, y la vista puesta en el empleo, la innovación, el desarrollo económico sostenible, la protección del medioambiente, la protección de nuestras fronteras y la cooperación al desarrollo de terceros países, nos enfrentamos ahora al reto de definir hasta dónde queremos llegar o qué estamos dispuestos a hacer.

En este contexto la Comisión presentó el 2 de mayo de 2018 su propuesta para el nuevo marco financiero plurianual que regirá el futuro de Europa hasta 2027. Las negociaciones para definir los objetivos que atenderá la Unión en los próximos siete años ya han comenzado y los Estados miembros deben decidir qué actuaciones financiar desde Europa.

En las siguientes líneas de este artículo se analizarán por separado cada uno de los elementos que configurarán la política presupuestaria de la Unión en el próximo

período, el tamaño del presupuesto, su sistema de financiación, la estructura del gasto y los condicionantes de su eficacia y capacidad de respuesta ante circunstancias imprevistas.

## 2. El tamaño del presupuesto de la Unión Europea

El presupuesto de la Unión Europea es el principal instrumento con el que cuenta la Unión para el desarrollo de sus políticas, además de aumentar la eficacia de cualquier actuación llevada a cabo por la UE, al obtenerse sinergias de la puesta en común de recursos.

Sin embargo, el presupuesto europeo ha contado tradicionalmente con un tamaño reducido en proporción a la renta nacional bruta (RNB) de la Unión. En el actual período se encuentra limitado al 1,20 por 100 de la RNB de la UE28<sup>1</sup>, si bien el gasto de la Unión no ha llegado nunca a este límite.

Lo anterior implica que el presupuesto europeo suponga en realidad una parte muy pequeña del gasto público total dentro de la Unión Europea, y contrasta con unos presupuestos nacionales que absorben en torno al 50 por 100 de las RNB de los distintos Estados miembros.

El Gráfico 1 muestra la evolución del gasto del presupuesto de la UE, medido en créditos de pago, en los últimos años, y la comparación en porcentajes de la RNB de la UE entre dicho importe, las cuantías previstas para cada año en el respectivo marco financiero plurianual y el techo anual máximo de gasto.

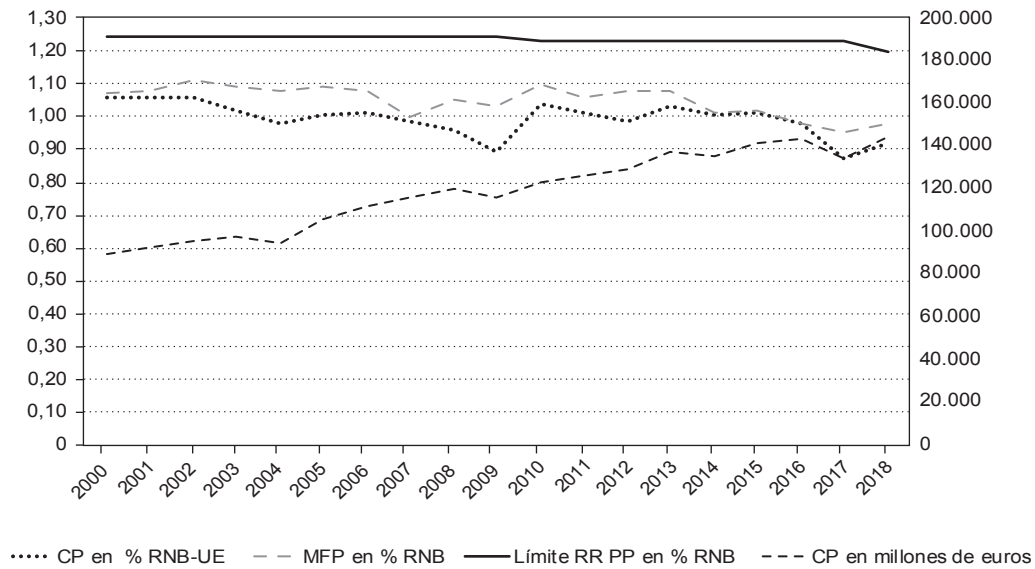
La reducción progresiva en el tamaño real del presupuesto europeo en relación con la RNB europea, que ha pasado de un peso medio del 1,18 por 100 de la RNB-UE en los años noventa a situarse por debajo del 1 por 100 en la actualidad, supone una mayor presión para definirlo como un instrumento eficiente que dirija su actuación a los ámbitos en los que su impacto

---

<sup>1</sup> El límite máximo estuvo fijado en el 1,27 por 100 hasta el año 2000; luego se fue reduciendo al 1,24 por 100 y 1,23 por 100 hasta la cifra actual. La propuesta de la Comisión para el Marco post 2020 supone ampliar este límite al 1,29 por 100, pero esta vez ya de la UE27.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE PAGO EN EL PRESUPUESTO DE LA UE\*



NOTA: \* En millones de euros y % RNB, previstos en el MFP en % RNB y límite máximo en % RNB.  
 FUENTE: Presupuestos anuales y MFP 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020.

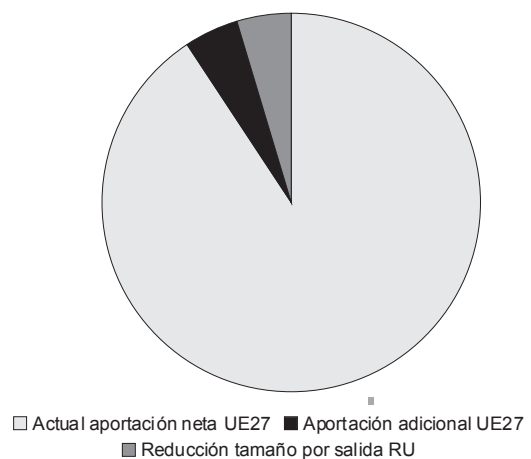
sea mayor, y pone de manifiesto la necesidad de garantizar normas en su aplicación que permitan alcanzar los resultados deseados.

En este contexto la salida de Reino Unido, uno de los principales contribuyentes netos al presupuesto europeo, introduce un nuevo factor de presión en la configuración de un ya de por sí limitado presupuesto (Gráfico 2).

El hecho de que Reino Unido sea contribuyente neto al presupuesto europeo (sus aportaciones superan los retornos que recibe directamente del presupuesto europeo), implica que su salida de la Unión afecta directamente al total de recursos de los que dispone el presupuesto. Esto supone que los Estados miembros deban plantearse si están dispuestos a incrementar sus aportaciones para cubrir el «agujero» o si por el contrario prefieren optar por un presupuesto menor y en consecuencia con capacidad de acción aún más limitada.

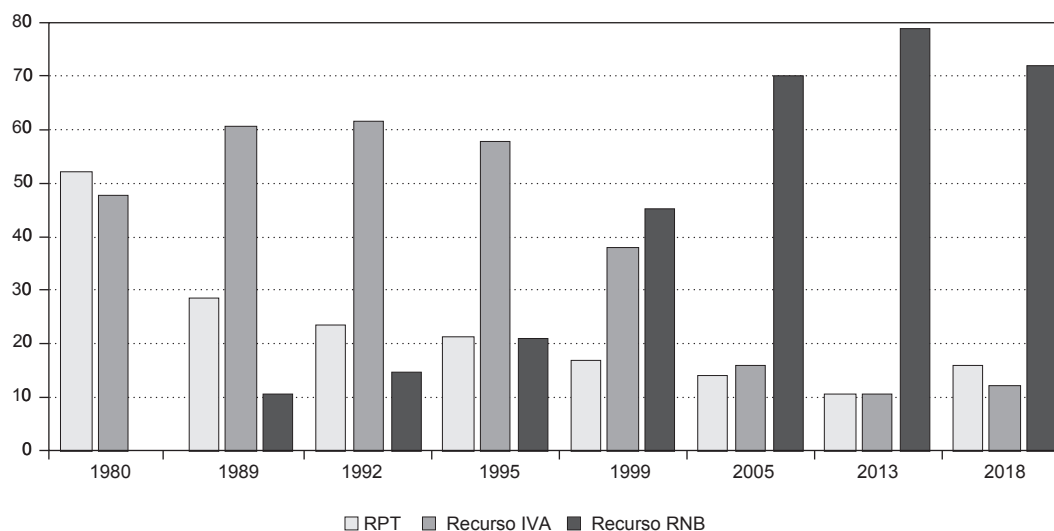
GRÁFICO 2

EFFECTO BREXIT NETO SOBRE LAS EXPORTACIONES



FUENTE: MFP 2014-2020. COMISIÓN EUROPEA.

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DEL PESO RELATIVO A CADA RECURSO PROPIO**



**FUENTE:** Informes anuales del Tribunal de Cuentas de la UE e informes financieros anuales de la Comisión Europea.

Lógicamente, cuanto mayor sea el presupuesto más posibilidades tendrá la Unión Europea de abordar actuaciones a nivel global e incidir de forma efectiva en la vida de los ciudadanos de la UE.

### 3. El sistema de financiación de la Unión Europea

Vinculado directamente con la decisión sobre cuánto financiar está la pregunta de ¿cómo financiarlo?

La Unión Europea, a diferencia de otras organizaciones internacionales, cuenta desde 1970 con recursos propios para financiar sus actuaciones; recursos que son, en teoría, ingresos de naturaleza fiscal asignados a la Unión Europea de forma definitiva para que financie su presupuesto y que le corresponden por derecho sin necesidad de ninguna decisión posterior por parte de las autoridades nacionales.

Sin embargo, en la realidad esta afirmación es solo parcialmente correcta.

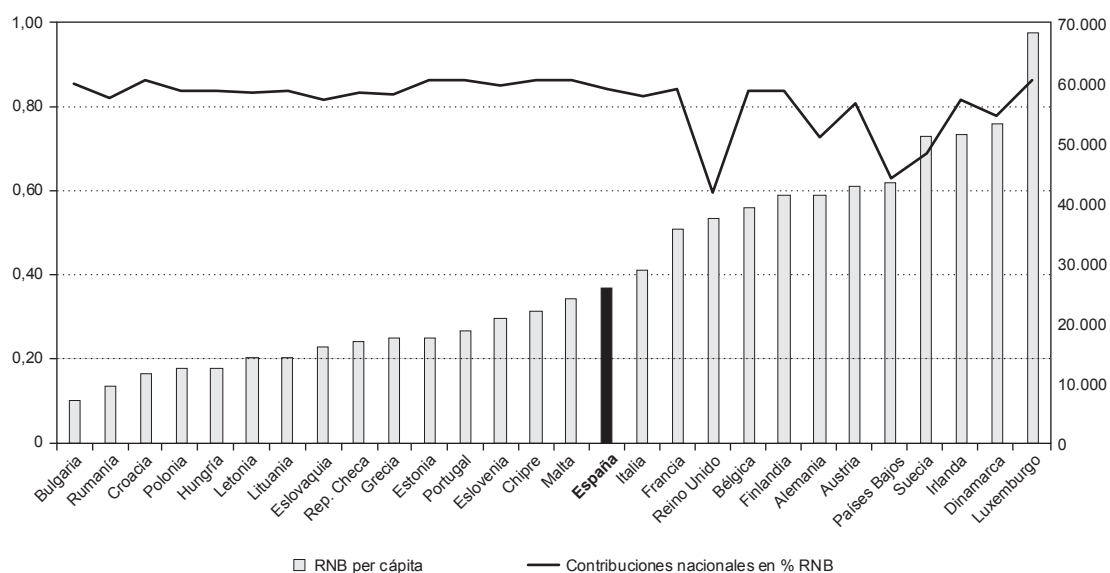
La Unión cuenta en la actualidad con tres tipos de recursos propios: los recursos propios tradicionales, que sí constituyen verdaderos impuestos comunitarios y son consecuencia de la aplicación de las políticas comunes, integrados fundamentalmente por los derechos de aduanas recaudados en las fronteras de la Unión.

Y junto a ellos, los recursos propios basados en el IVA y en el nivel de ingresos de los Estados miembros, medido por la renta nacional bruta (RNB), utilizan estos agregados estadísticos (IVA y RNB) para definir las aportaciones de cada Estado miembro, lo que les ha llevado a la denominación de «contribuciones nacionales» (Gráfico 3).

Junto a estos tres recursos existen una serie de compensaciones o correcciones financieras en las aportaciones de determinados Estados miembros, al considerar sus contribuciones al presupuesto de la Unión excesivas en relación con lo que reciben de él.

La primera compensación que se introdujo en el sistema fue la corrección o cheque británico, que ligaba

GRÁFICO 4

**COMPARACIÓN DE LA RNB PER CÁPITA VERSUS CONTRIBUCIONES NACIONALES, 2018  
(En % de la RNB)**


FUENTE: Presupuesto General de la UE para 2018 y EUROSTAT.

su existencia a evitar contribuciones excesivas en relación con la prosperidad relativa del Estado en cuestión. Posteriormente, se fueron añadiendo una serie de compensaciones, todas ellas a países con una renta per cápita superior a la media. Sin embargo, la situación ha cambiado y el actual entramado de compensaciones confiere un carácter globalmente regresivo al sistema de financiación de la Unión, en el que los Estados miembros menos prósperos contribuyen proporcionalmente más al presupuesto europeo.

El Gráfico 4 muestra cómo, a consecuencia de estas compensaciones, el peso relativo de las aportaciones por las llamadas contribuciones nacionales (que incluirían las aportaciones por recurso IVA y RNB, además de las dirigidas a la financiación de dichas correcciones financieras) en proporción a la RNB es menor en el caso de los Estados con compensaciones, a pesar de contar con una mayor renta per cápita.

Las voces más críticas al actual sistema de financiación de la Unión se dirigen en dos direcciones:

Por un lado critican la actual complejidad del sistema, con un recurso propio basado en el IVA que obliga a una armonización de bases y la introducción de ajustes posteriores, y el peso creciente de compensaciones a favor de determinados Estados miembros.

Por otro lado, se sostiene que en la esencia de la Unión está la idea de que se financie con auténticos recursos propios, es decir con impuestos europeos y no con aportaciones de los Estados miembros con base en sus presupuestos ya que éstas propician un enfoque del «justo retorno» obviando los beneficios globales que se consiguen con el presupuesto.

Los principales defensores de estos nuevos impuestos europeos, el Parlamento Europeo y parte de la Comisión Europea, sostienen que con los mismos podrían perseguirse objetivos que van más allá de la

mera recaudación, sirviendo como instrumento para la ejecución de políticas comunes.

De acuerdo con lo anterior cabe agrupar las propuestas que se están poniendo sobre la mesa de acuerdo con dos grandes finalidades:

— Propuestas relacionadas con el refuerzo del mercado interior, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal (entre las que se vuelve a proponer el establecimiento de un impuesto IVA europeo, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre transacciones financieras, o el impuesto sobre el señoreaje). Son solo algunos ejemplos de este grupo cuyo principal escollo radica en la necesaria armonización previa de las bases entre todos los Estados miembros.

— Propuestas relacionadas con políticas europeas de lucha contra el cambio climático: impuesto sobre las emisiones de carbono, sobre la electricidad, los carburantes, o los plásticos, en los que la capacidad de recaudación queda en un segundo plano y con los que se trataría de coadyuvar a la consecución de los fines perseguidos por parte de la inversión europea en las políticas vinculadas.

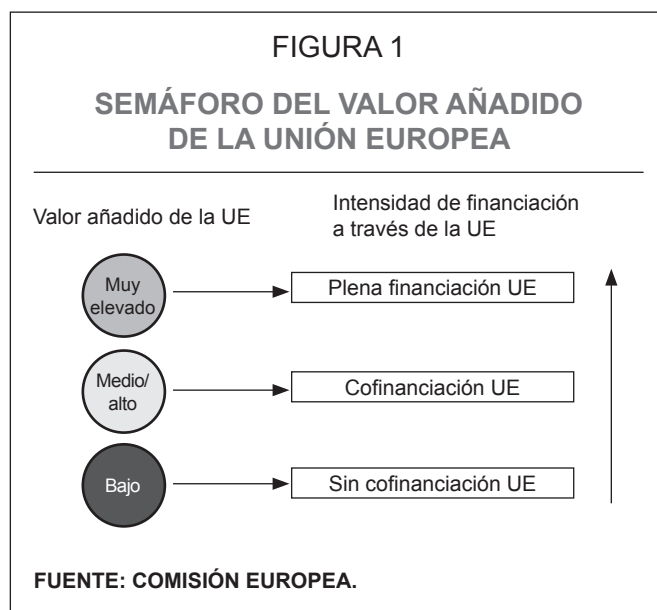
Tanto en un caso como en el otro, el establecimiento efectivo de estos nuevos impuestos cuenta con la oposición de muchos Estados miembros, preocupados por el hecho de que algunos de estos impuestos pueda tener carácter regresivo, y por la eventual pérdida, por un lado, de soberanía fiscal y, por otro, de uno de los pocos instrumentos con los que aún cuentan para aplicar sus políticas.

El acuerdo que finalmente se alcance estará muy vinculado al tamaño que se decida para el futuro presupuesto de la Unión Europea.

#### 4. El gasto de la Unión Europea en el post 2020

##### El valor añadido europeo

Como ya se ha apuntado al abordar la cuestión del tamaño, el presupuesto de la UE supone una parte muy pequeña del gasto público total realizado en la



Unión Europea, únicamente en torno al 2 por 100 del total.

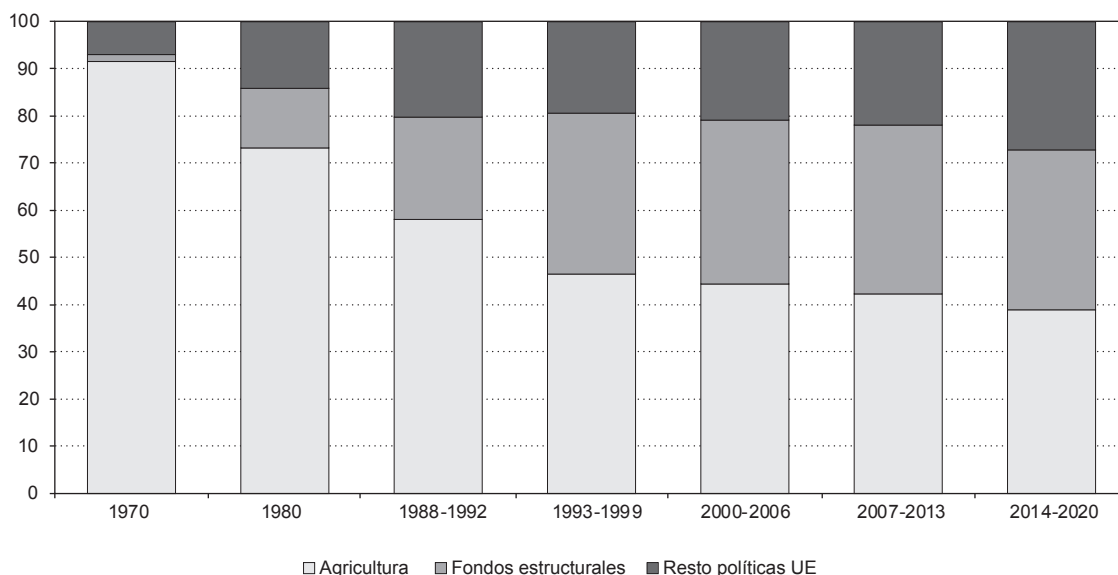
Esta limitación en el tamaño unida a las presiones tras la salida de Reino Unido para controlar el volumen de aportaciones que los Estados miembros deben realizar para financiarlo llevan a la necesidad de introducir algún criterio que permita diferenciar las políticas que deben ser financiadas a través de la Unión de las que, por el contrario, podrían ser financiadas directamente a través de los presupuestos nacionales, al no existir ninguna ventaja comparativa ni producirse sinergias por la actuación centralizada.

Así surge el concepto de valor añadido europeo, que la Comisión define en su documento sobre el futuro de las finanzas de la UE situándolo en el centro del debate como criterio para valorar las distintas políticas a la hora de decidir dónde debe invertir Europa.

El valor añadido de una determinada política se mediría en base a su capacidad para: alcanzar los objetivos o cumplir con las obligaciones establecidas en el Tratado; garantizar economías de escala; proporcionar bienes públicos de dimensión europea; defender las libertades fundamentales; coadyuvar al mercado

GRÁFICO 5

## EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GASTO DE LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: Informes anuales del Tribunal de Cuentas Europeo. Acuerdos internacionales de 29 de junio de 1988, 29 de octubre de 1993, 6 de mayo de 1999, 7 de noviembre de 2002 y 17 de mayo de 2006; Reglamento MFP 2014-2020.

único o colaborar en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

La conclusión a la que se llega es que, dadas las limitaciones de los recursos europeos, la intensidad de financiación deberá ser mayor en aquellos ámbitos o políticas en las que el valor añadido es más elevado (Figura 1).

En paralelo con el concepto de valor añadido y vinculado a él, está el criterio de la visibilidad de las políticas europeas. Los ciudadanos europeos a través de los Estados miembros financian el presupuesto y esperan unos resultados, por lo que es necesario que las políticas europeas se concentren en actuaciones visibles y mensurables.

### Las políticas de gasto

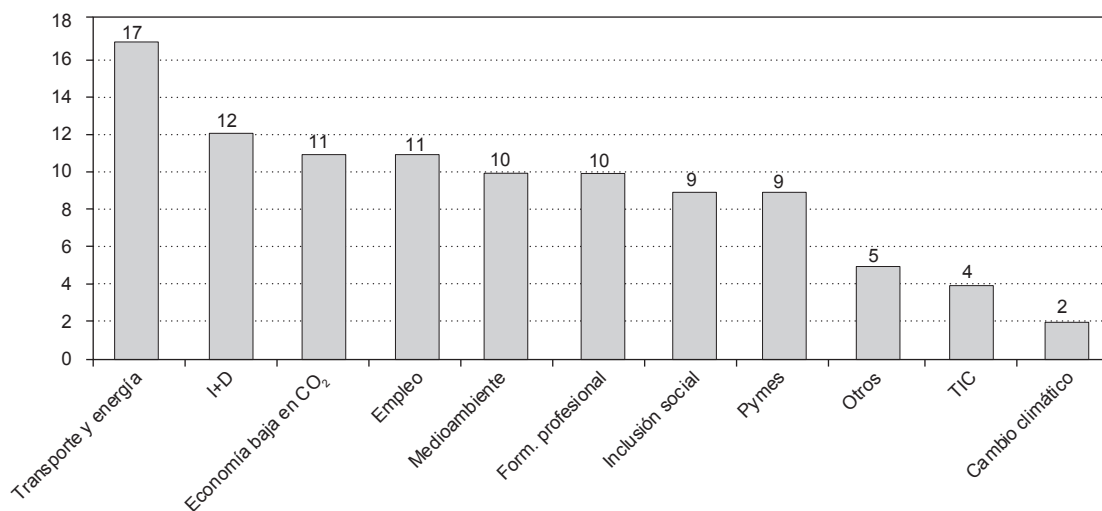
Al mismo tiempo que la Unión Europea ha ido evolucionando, ampliando el número de Estados miembros

y profundizando en la integración europea, las políticas a las que se han dirigido los recursos del presupuesto europeo también se han ido adaptando a las nuevas situaciones y necesidades y a un contexto global que ha venido, en muchos casos, a imponer estos cambios.

El Gráfico 5 muestra cómo a lo largo del tiempo la composición del gasto europeo se ha ido reorientando, perdiendo peso relativo el gasto agrícola y de cohesión en favor de nuevas políticas relacionadas con la investigación, la innovación, la educación o la acción exterior.

El nuevo período que se iniciará en el post 2020 no va a ser una excepción en esta tendencia. Los objetivos tradicionales de crecimiento y empleo, sostenibilidad, solidaridad, innovación y protección del medioambiente tendrán que compartir espacio con las denominadas nuevas prioridades: la defensa, la seguridad interior y la migración.

**GRÁFICO 6**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE COHESIÓN, 2014-2020**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA.

En esta línea, casi un año después de la publicación del Libro Blanco, y con motivo de la Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno del 23 de febrero de 2018, la Comisión Europea ha publicado un nuevo documento en el que plantea posibles escenarios para cada una de las prioridades políticas que tendrán que ser atendidas por el presupuesto de la UE en el nuevo marco 2021-2027<sup>2</sup>.

En este documento se destaca la necesaria inversión en las nuevas prioridades de la UE: seguridad de fronteras exteriores, defensa y migración; en el refuerzo de prioridades ya existentes: movilidad de la juventud, la transformación digital de Europa, la competitividad a través de la I+D+i y el fortalecimiento de la UEM; y la oportunidad de afrontar la actualización

del diseño de las políticas tradicionales: agricultura y cohesión.

En las siguientes líneas se abordan por separado cada una de estas políticas a cuya financiación se destinará la mayor parte de los recursos del presupuesto de la Unión Europea en el próximo período.

*La política de cohesión: desarrollo regional e inversión social*

La política de cohesión es, junto con la política agrícola común, una de las políticas tradicionales de la Unión y una de las que más beneficios ha traído al conjunto de la UE. La política de cohesión ha ido ganando progresivamente presencia en el presupuesto europeo desde los años ochenta y ha estabilizado su peso en el presupuesto desde las perspectivas del período 1993-1999.

El fundamento de la política de cohesión se encuentra en el propio Tratado de Funcionamiento de la

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council «A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020», COM(2018) 98 final.



Unión Europea que dispone que, con el fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, la UE desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones.

Si bien el fomento de la convergencia y la resiliencia económica son los primeros objetivos de la política de cohesión, lo cierto es que su acción beneficia al conjunto de la UE; y no solo porque las ayudas vayan dirigidas a todas las regiones, sino porque los efectos de las mismas se extienden en el conjunto del mercado interior, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento de la UE en su conjunto.

En los últimos años la política de cohesión, a través de sus tres instrumentos principales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo), ha jugado un inestimable papel en respuesta a la crisis económica, financiera y presupuestaria europea, permitiendo a los Estados miembros disponer de fondos con los que mantener los niveles de inversión; y configurándose como una política fundamental para la creación de empleo, la inclusión social, el crecimiento sostenible, la eficiencia energética y la innovación en Europa.

Las cifras que publica la Comisión<sup>3</sup>, con los logros que se espera obtener en la Unión a través de los fondos estructurales y de inversión europeos en el período 2014-2020 (Gráfico 6), dejan clara la importancia de la actuación de esta política: apoyo a más de 1.000.000 de empresas; 5.700.000 toneladas/año de residuos reciclados; 29.000 nuevos investigadores; servicios sanitarios mejorados beneficiando a 40.000.000 de personas; o 628 km de nuevas líneas de ferrocarril y más de 7.000 km mejorados en toda la UE son solo algunos ejemplos.

Política de claro valor añadido europeo y probablemente la de mayor visibilidad para todos los ciudadanos, la política de cohesión sigue siendo necesaria para Europa en el nuevo período post 2020 en el

que la opción de reforzar su vínculo con el Semestre Europeo introducirá incentivos para aplicar reformas concretas que promuevan la convergencia, la estabilidad y el crecimiento económico.

En este sentido el séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial reconoce que la inversión pública en la Unión no ha recuperado todavía los niveles anteriores a la crisis; y las regiones y Estados miembros necesitan apoyo para afrontar los retos futuros: la revolución digital, la globalización, el cambio demográfico y la cohesión social, la convergencia económica o el cambio climático.

Cabría plantearse si es necesaria una reorientación de la política de cohesión, muchas veces criticada por considerar que atiende más a un criterio territorial que a objetivos centrados en las personas. En este sentido habría que distinguir las actuaciones desarrolladas a través de cada uno de los fondos que integran la política; en el caso del Fondo Social Europeo los esfuerzos van dirigidos directamente a los ciudadanos y parece que resultaría acertado superar criterios de asignación regionales que permitirán enfocar el gasto hacia la población.

En esta línea, la inclusión en el período post 2020 de variables para el reparto de la política de cohesión vinculadas con aspectos sociales como el empleo, que ya existía en el anterior período, el empleo juvenil, la educación o la inmigración, junto con otras variables relacionadas con el cambio climático, que vienen a completar el esquema basado exclusivamente en la riqueza y la prosperidad relativa, ponen de manifiesto la importancia de estos factores como objetivos claros de la política.

En el nuevo período, con la intención de reforzar precisamente ese aspecto de cohesión social, que lleva a una atención directa de la situación por la que atraviesa Europa, con una creciente presencia de proporción inmigrante y un envejecimiento de la población, se propone la separación de las dos ramas de la política de cohesión.

En las discusiones previas que se desarrollaron tras la presentación por la Comisión de su Libro Blanco sobre el futuro de Europa, fueron varios los Estados

<sup>3</sup> Véase en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

miembros que defendieron la profundización en el perfil social europeo, proponiendo incluso la creación de un sistema común de Seguridad Social. Estas propuestas difícilmente podrían salir adelante hoy en día, dado el limitado tamaño del presupuesto europeo, pero constituyen un punto de inicio para la negociación de legislaciones armonizadas que puedan convertirse en germen para un eventual sistema único en el futuro.

### *Política Agrícola Común*

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas europeas más antiguas y una de las más veces reformadas, lo que la ha llevado a evolucionar para ayudar a los agricultores a hacer frente a los nuevos retos y adaptarse a la evolución de las actitudes ciudadanas.

A lo largo de su existencia la PAC ha actuado cumpliendo los objetivos que para esta política están previstos en el Tratado de Funcionamiento de la UE, garantizando un suministro de alimentos estable y de calidad a más de 500.000.000 de europeos, protegiendo a los agricultores de la volatilidad de los precios y las crisis de mercado, apoyando la modernización de las instalaciones agrarias y manteniendo las comunidades rurales viables y con economías diversificadas.

Además de garantizar la sostenibilidad económica y social de las comunidades agrícolas, la PAC ha jugado, y está haciéndolo, un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático y la desertificación, convirtiéndose en la principal vía de actuación europea para la defensa del medioambiente.

Las cifras de cualquier análisis de la PAC dejan clara la validez e importancia de esta política para toda Europa: da empleo a más de 44.000.000 de personas en toda la UE, ha contribuido a la creación de más de 200.000 empresas rurales, ha apoyado más de 25.000 proyectos de infraestructuras de medioambiente y, con unas cifras de 139.000 millones de euros, ha convertido a Europa en el primer exportador mundial de productos agroalimentarios.

En el actual marco 2014-2020, la PAC moviliza alrededor de 400.000 millones de euros, financiando medidas de mercado, pagos directos a agricultores, que representan en torno al 70 por 100 de esta cantidad, y programas de desarrollo rural.

De cara al post 2020, el debate parece centrarse en cómo mejorar la utilización de los pagos directos, reducir las diferencias en las ayudas agrícolas entre Estados miembros, y lograr el equilibrio entre subvenciones e instrumentos financieros, medidas políticas y dotaciones financieras, e instrumentos de gestión y otros mecanismos de mercado, al objeto de reforzar las ventajas de la PAC y garantizar medidas con las que hacer frente a los riesgos e imprevistos del mercado agrícola.

### *La lucha contra el cambio climático*

Directamente vinculadas con la Política Agrícola Común están todas las acciones europeas dirigidas a combatir el cambio climático. A nivel europeo éstas se concentran en el logro de una economía circular y baja en carbono, y en la conservación y mejora del medioambiente, a través de una serie de programas dirigidos a financiar estas actuaciones complementadas con acuerdos marco.

En este sentido, en octubre de 2014, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE adoptaron un paquete de medidas medioambientales, el «Marco europeo sobre clima y energía 2030», que establece una serie de objetivos fundamentales a alcanzar por todos los Estados miembros para dicho año:

- Reducción en al menos un 40 por 100 respecto de los niveles de 1990 de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Alcanzar una cuota de energías renovables de al menos el 27 por 100.
- Una tasa de mejora de la eficiencia energética en al menos un 27 por 100.
- Apoyar el mercado interior energético alcanzando el objetivo de desarrollar al menos el 10 por 100 de las necesarias interconexiones eléctricas de los

Estados Bálticos y la Península Ibérica en 2020 y el 15 por 100 en 2030.

Este Marco apoya y complementa las propuestas de la Comisión recogidas en la Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono en 2050 que pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80 por 100, respecto de los niveles de 1990.

La introducción del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en 2005 supuso un paso importante en la lucha por reducir las emisiones de carbono, y está logrando resultados. No obstante, queda camino por hacer y las medidas que se están barajando para el post 2020 se apoyan en este régimen para su consecución.

Muestra de ello es la propuesta de que las actuaciones en favor del clima sobrepasen el lado del gasto de la Unión para entrar a formar parte de la financiación presupuestaria. En este sentido destaca la propuesta de creación de un recurso propio basado precisamente en las emisiones de gases de efecto invernadero de los Estados miembros, con una intención claramente limitadora.

Además del vínculo directo con la política agraria, la defensa del medioambiente se puede ver reforzada por la inversión en investigación y desarrollo o con la introducción de objetivos para la política de cohesión vinculados con la financiación de una economía circular y verde.

#### *La investigación y la innovación en Europa*

La política de investigación se ha configurado como una de las prioridades europeas ya desde el anterior marco en el que registró un incremento del 37,22 por 100, y está dirigida a incrementar la competitividad europea a nivel mundial, financiando actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Europa, además de contribuir al emprendimiento y desarrollo empresarial.

La inversión en investigación e innovación contribuye a la prosperidad de la economía de la Unión así como al bienestar de toda la sociedad. Basada en criterios de

excelencia, impulsa la competitividad, el crecimiento, y la creación de empleo, al tiempo que supone mejoras en la sanidad, el transporte o los servicios digitales.

La Unión Europea es hoy la primera proveedora mundial de conocimiento, con casi un tercio de la producción total de ciencia y tecnología del mundo. El actual programa Horizonte 2020 (el programa de I+D de la UE) atrae la colaboración de 131 países de todo el mundo y ha financiado más de 13.000 proyectos de alta calidad en los años que llevamos del actual marco.

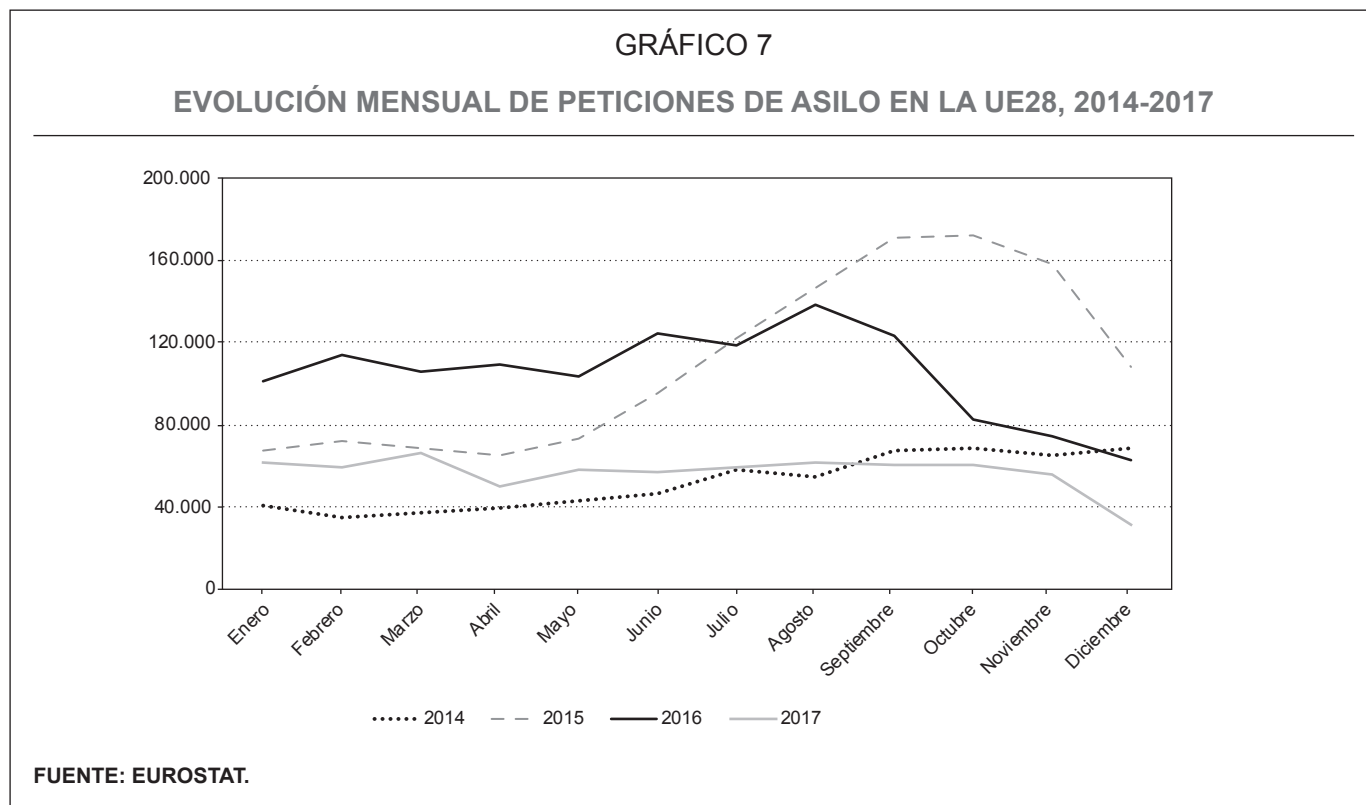
Con estas cifras parece claro que el apoyo a la I+D+i continuará en el próximo periodo, para el que la Comisión plantea incrementar el total de inversión en un 50 por 100 o incluso duplicar su actual dotación.

#### *La inmigración*

La crisis migratoria y de refugiados sin precedentes que tuvo lugar a lo largo de 2016, ha supuesto un incremento creciente de la importancia de esta política. La primavera árabe, la guerra de Siria y los continuos ataques de Isis en países del norte de África, junto con la progresiva desertificación de África, hacen prever que sigan existiendo numerosos flujos migratorios llegados de dichos puntos y para los que Europa tiene que estar preparada (Gráfico 7).

La política migratoria es una preocupación constante de los ciudadanos europeos y de cara al nuevo marco los programas de asilo, integración y retorno se verán reforzados al tiempo que se incorporen medidas dirigidas a atender segundas generaciones y población especialmente vulnerable y luchar contra el racismo, la intolerancia y la xenofobia.

El establecimiento de sinergias entre los fondos directamente relacionados con la atención de la inmigración, actualmente recogidos en el Fondo de Asilo, Migración e Integración con los Fondos estructurales dentro de la política de cohesión, de tal forma que los primeros abarquen la atención y respuesta inmediata a los flujos y los segundos puedan concentrarse



en la atención a medio plazo, ofrecerá vías para poder afrontar la situación a la que se está enfrentando Europa.

### Seguridad interior

La política de seguridad interior de la UE se centra en la lucha contra el terrorismo, la radicalización violenta, la delincuencia organizada —capos de la droga, traficantes de seres humanos, blanqueadores de dinero— la ciberdelincuencia y el tráfico ilícito de armas de fuego, entre otros.

Durante casi cuatro décadas los Estados miembros han estado cooperando en asuntos de justicia e interior, creando la base para encontrar instrumentos de cooperación intergubernamental eficaces.

La oleada terrorista vivida en Europa en los últimos años unido a la inestabilidad de nuestros vecinos ha convertido la política de seguridad en un desafío para

la UE, a la que los ciudadanos señalan como prioritaria para el nuevo período.

Si bien la política de seguridad interior es, de acuerdo con el Tratado, una competencia nacional, la seguridad de un Estado miembro afecta a todo el resto de la Unión, por lo que la actual situación exige la cooperación y la actuación a través de la UE para reforzar las fronteras exteriores de la Unión, establecer sólidas redes de inteligencia o luchar contra las amenazas terroristas.

Al objeto de proteger nuestras fronteras, los escenarios planteados van desde reforzar las actuaciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, creada en 2016, lo que supondría invertir un 0,8 por 100 del marco, a reconfigurar la Guardia incrementando su capacidad operativa, hasta establecer un sistema integrado de gestión plena de las fronteras de la Unión Europea similar al de Estados Unidos o Canadá, que requeriría destinar a esta política en torno al 14 por 100 del marco.

Sea como fuere, será necesario encontrar un equilibrio entre la utilización de los efectivos nacionales de los Estados miembros frontera de la Unión, que llevan años gestionando sus fronteras, y la consideración de que dichas fronteras sobrepasan ahora las de dichos Estados para constituirse en límites de toda la UE.

#### *La política de seguridad exterior y defensa europea*

Los crecientes conflictos y amenazas que vive la Unión Europea justifican que junto con la preocupación por la seguridad interior, la defensa haya sido incluida entre una de las prioridades de acción de las orientaciones políticas del presidente Juncker.

En 2016, la UE sentó las bases para una política europea de defensa reforzada, con una mayor cooperación dirigida a incrementar la seguridad de los ciudadanos europeos.

Dentro de la política de defensa de la UE se incluiría tanto el apoyo a la investigación, para la que la Comisión está proponiendo destinar al menos 3.500 millones de euros en el nuevo marco, como al desarrollo industrial, para el que se proponen 35.000 millones de euros, como a la financiación de operaciones conjuntas, con cerca de 10.000 millones de euros.

#### *La juventud europea*

Una de las políticas en las que de forma más clara se contempla el proceso de integración europea es la política de educación y en concreto el programa Erasmus+, que facilita la movilidad e intercambio de estudiantes en toda Europa, mejorando su formación y sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo, al tiempo que refuerza la concienciación como ciudadanos europeos.

Los efectos de esta política resultan además visibles para el ciudadano europeo, con más de 2.000.000 de jóvenes beneficiados por este programa hasta 2016.

De cara al nuevo período se propone su refuerzo con el objetivo mínimo de lograr que el programa llegue al 7,5 por 100 de los jóvenes europeos, o incluso,

un objetivo más ambicioso conforme al cual uno de cada tres jóvenes participaría en este programa.

#### *Otras políticas*

Otras políticas que también tendrán presencia en el nuevo marco son las redes de interconexión, tanto de transporte como energéticas y de telecomunicaciones; las ayudas al exterior, en las que la ayuda humanitaria tiene un papel especial que jugar; o la política pesquera.

### **5. La eficacia de la actuación europea**

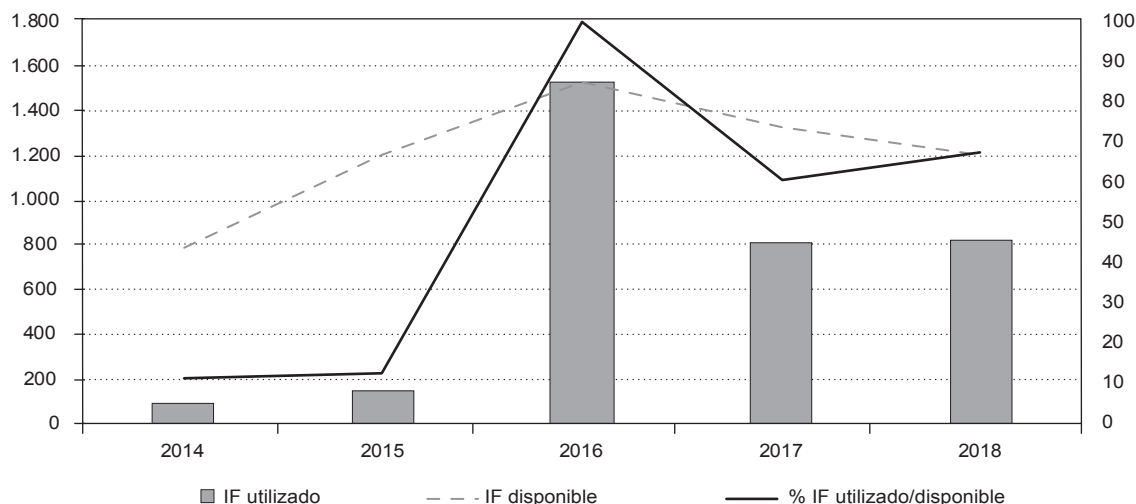
Al mismo tiempo que se alcance el acuerdo entre los 27 Estados miembros que quedaran en la Unión, y el Parlamento Europeo, sobre la estructura del gasto de la Unión en el post 2020 y su financiación, se resolverán las cuestiones que afectarán directamente a la eficacia de la acción del presupuesto europeo.

Como ya hemos visto, el primer condicionante para la eficacia de la acción del presupuesto de la UE en la consecución de sus objetivos políticos vendría dado por su tamaño reducido en proporción a la renta nacional bruta de la Unión, lo que exige que para la realización de la mayor parte de las políticas europeas sea imprescindible contar con la colaboración de los Estados miembros.

El segundo condicionante para la eficacia del presupuesto europeo está en encontrar el equilibrio entre la certeza que se deriva de la existencia de un marco financiero plurianual que dirija la acción de la Unión a medio plazo y la necesaria flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes.

El marco financiero plurianual otorga al presupuesto una cierta estabilidad y garantiza la evolución ordenada del gasto europeo, pero los acontecimientos de los últimos años han puesto de manifiesto más que nunca la necesidad de que el presupuesto se dote de instrumentos y medidas que le permitan una cierta flexibilidad, a fin de adaptarse a las circunstancias imprevistas que pueden plantearse durante el período de siete años para el que se acuerda.

**GRÁFICO 8**  
**UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE FLEXIBILIDAD, 2014-2018**  
 (En millones de euros)



**FUENTE: Presupuestos anuales y rectificativos. COMISIÓN EUROPEA.**

En este sentido parece existir acuerdo generalizado en la persistencia de los actuales mecanismos de flexibilidad en el futuro marco, tanto los denominados «instrumentos especiales» (reserva de ayuda de emergencia, instrumento de flexibilidad, Fondo europeo de ajuste a la globalización y Fondo de solidaridad de la UE) como las restantes medidas de flexibilidad (margen para imprevistos, margen de créditos de pago, margen de créditos de compromiso), centrándose la discusión en si es necesario incrementar estos instrumentos que permiten, bajo determinadas circunstancias, superar los techos del MFP.

El Gráfico 8 muestra la utilización, en concreto, del instrumento de flexibilidad, que tiene por objeto permitir hacer frente a determinados gastos por encima de los límites máximos disponibles en el MFP. El importe máximo anual inicialmente acordado para este instrumento en el MFP 2014-2020 se ve incrementado año a año por el importe no utilizado en los ejercicios previos (se prevé su utilización hasta el año n+3) y por el importe anual del

Fondo de solidaridad de la UE y del Fondo europeo de ajuste a la globalización no utilizado en el ejercicio anterior.

Este gráfico permite observar por un lado que en todos los años del actual marco se ha recurrido en mayor o menor medida a este instrumento, lo que justifica la necesidad de disponer de mecanismos de flexibilidad; y por otro que, salvo en el ejercicio 2016 en el que se utilizó el 100 por 100 del importe disponible (año clave en la crisis migratoria), en el resto de años el instrumento, tal y como está definido, deja margen para un mayor aprovechamiento.

Un tercer condicionante está en la actual galaxia presupuestaria frente a la unidad del presupuesto. Hoy existe toda una serie de fondos con los que la Unión Europea desarrolla parte de su política exterior, en especial la ayuda al desarrollo, y que están inscritos fuera del presupuesto. Por un lado está el Fondo Europeo al Desarrollo (FED), principal instrumento con el que cuenta la UE para prestar

cooperación al desarrollo a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y a los países y territorios de ultramar, sobre el que habrá que decidir si en el nuevo período se integra en el presupuesto, en el capítulo destinado a política exterior.

Y por otro lado, al margen del FED, están los fondos fiduciarios que han proliferado en los últimos años con el objetivo de dar una respuesta única, rápida y flexible a situaciones de emergencia en materia de cooperación al desarrollo.

En la actualidad existen cuatro fondos fiduciarios, el Bêkou (dirigido a África Central), el MADAD (en respuesta a la crisis siria), el de África y el de Colombia; junto a ellos la Facilidad de los Refugiados en Turquía.

La configuración de estos fondos fuera del presupuesto de la UE permite contar fácilmente para su financiación con aportaciones de distintos donantes, pero su inclusión aumentaría la transparencia y el control presupuestario, por lo que de nuevo deberá encontrarse el equilibrio en la balanza.

El último condicionante lo encontramos en los calendarios de aprobación. La mayor parte de las políticas europeas requieren para su ejecución el desarrollo de normativas y programas que los desarrollen. Lógicamente, una negociación larga que lleve a una aprobación tardía del marco retrasará todas las fases dificultando la aplicación de las políticas europeas en tiempo.

## 6. Conclusiones

Con todos estos factores en juego, la negociación para el marco financiero plurianual que marcará el rumbo de la Unión Europea entre 2021 y 2027 ha comenzado, y será necesario adoptar decisiones sobre dónde invertir unos recursos escasos, de tal forma que se garantice la seguridad europea, se aborden los necesarios proyectos de interconexión europea, se afronte el problema de la migración, se asegure la integración europea de nuestros estudiantes, y se continúen los esfuerzos en cohesión, investigación e innovación, al tiempo que se proteja el medioambiente y

la sostenibilidad europea a través de la protección de nuestra agricultura.

La búsqueda de sinergias, no solo entre la actuación que desarrolla la Unión y la de sus Estados miembros, sino y sobre todo entre las distintas políticas europeas, será un factor clave para garantizar el éxito de la actuación europea en el post 2020.

En un contexto de recursos escasos se hace imprescindible vincular unas políticas con otras de tal forma que se alcancen los objetivos deseados. En este sentido, hemos visto a lo largo de este artículo cómo la lucha contra el cambio climático puede desarrollarse además de directamente, a través de las actuaciones del programa europeo de acción para el medioambiente y el clima (programa LIFE), a través de las actuaciones de la Política Agrícola Común, o a través de la introducción de objetivos temáticos en la política de cohesión.

En la misma línea, la atención a la población inmigrante exige la complementariedad entre fondos que den respuesta inmediata, los actuales Fondos de Asilo, Migración e Integración, y aquellos otros que permiten una atención a medio y largo plazo como son los de la política de cohesión.

Por su parte, la complementariedad de la acción de la Unión con la desarrollada por los Estados miembros se pone particularmente de manifiesto en el campo de la protección de fronteras y la seguridad interior, en el que la propia efectividad de la política viene directamente condicionada por la existencia de mecanismos de coordinación eficaces.

## Referencias bibliográficas

[1] BALKO, L. (2018). «La simplificación en la aplicación de la política de cohesión después de 2020». Tribunal de Cuentas Europeo.

[2] BAUSCH, C.; GÖRLACH, B. y MEHLING, M. (2016). «Ambitious Climate Policy Through Centralization? Evidence from the European Union». *Climate Policy*, 17, sup.1, S32-S50, Doi: 10.1080/14693062.2016.1259100.

[3] CARCELÉN, M.V. (2017). «Resultados de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020

y perspectivas para el marco financiero post 2020». *Boletín Económico de ICE*, nº 3.087.

[4] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Nueve maneras en que la política de cohesión funciona en beneficio de Europa – principales resultados de 2007-2013*.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa: vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros*.

[6] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*.

[7] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on Harnessing Globalisation*.

[8] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Future of European Defence*.

[9] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*.

[10] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Future of EU Finances*.

[11] COMISIÓN EUROPEA (2017). «Informe anual 2016 sobre migración y asilo». *European Migration Network*.

[12] COMISIÓN EUROPEA (2018). *A New, Modern Multi-annual Financial Framework for a European Union that Delivers Efficiently on its Priorities post-2020*.

[13] CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO (2018). «Política de cohesión y fondos estructurales de la Unión Europea: retos y perspectivas para el período post-2020». *Cuadernos Europeos*, nº 58.

[14] DE LA FUENTE, A. (2018). «El sistema de recursos propios. La problemática de la compensación británica». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 52. Instituto de Estudios Fiscales (3/2008).

[15] MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2018). «Relaciones financieras entre España y la Unión Europea, 2017».

[16] SÁENZ GARCÍA-BAQUERO, J. L. (2017). «La agricultura española ante el cambio climático». Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

[17] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018). *Future of EU Finances: Reforming how the EU Budget Operates. Briefing Paper, febrero 2018*.