



Comité Económico y Social Europeo

ECO/482
Ajuste de la prefinanciación anual de los fondos europeos
para los ejercicios 2021 a 2023

DICTAMEN

Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013
por lo que respecta al ajuste de la prefinanciación anual para los ejercicios 2021-2023
[COM(2018) 614 final – 2018/0322 (COD)]

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Contacto eco@eesc.europa.eu
Administrador Georgios MELEAS
Fecha del documento 07/01/2019

Consulta	Parlamento Europeo, 13/09/2018 Consejo Europeo, 17/09/2018
Fundamento jurídico	Artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20/12/2018
Aprobado en el pleno	DD/MM/YYYY
Pleno n.º	...
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	.../.../...

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 La propuesta de Reglamento de la Comisión europea que analizamos¹ modifica el vigente Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeo² para reducir la prefinanciación de las ayudas concedidas a los Estados, dentro del MFP 2014-2020, del 3 % al 1 % del monto de dichas ayudas, entre 2021 y 2023.
- 1.2 La disminución del porcentaje de prefinanciación, en el período final de la ejecución de los programas financiados con los fondos europeos del MFP 2014-2020, se va a ver acompañada, en el comienzo de la ejecución del MFP 2021-2027, si se aprueba el nuevo Reglamento de disposiciones comunes³ en los términos propuestos por la Comisión, por una reducción aún mayor de dicho porcentaje —quedará en un 0,5 % entre 2021 y 2026— y por su supresión en 2027 y años siguientes. Al mismo tiempo, la Comisión propone, para el próximo MFP: una disminución de los recursos de las políticas de cohesión (-10 %) y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (-13 %), un aumento del porcentaje de cofinanciación a cargo de los Estados miembros y una reducción del período de ejecución de los programas (de N+3 a N+2).
- 1.3 La prefinanciación es, ante todo, una ayuda a la liquidez de los Estados miembros para iniciar la ejecución de los programas cofinanciados por los fondos europeos y poder evitar demoras excesivas en su realización. La prefinanciación es un instrumento útil y necesario. Hay que recordar que, para la puesta en marcha de un programa financiado con fondos europeos, los Estados deben anticipar los recursos a las instituciones públicas o/y agentes privados responsables directos de su ejecución.
- 1.4 En opinión del CESE, las razones esgrimidas por la Comisión para reducir los porcentajes de prefinanciación en la etapa final de ejecución del MFP 2014-2020 no nos parecen de suficiente peso para justificarlo.
- 1.5 El CESE piensa que la Comisión tiene suficientes instrumentos para controlar el uso adecuado de los fondos europeos, incluida la prefinanciación, por parte de los Estados miembros y, en cualquier caso, apoyaría cualquier reforma que mejorara dicha capacidad.
- 1.6 EL CESE pide a la Comisión que reconsidere su propuesta de reducir los porcentajes de prefinanciación y mantenga los previstos en el vigente Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos del MFP 2014-2020.
- 1.7 Igualmente, el CESE solicita a la Comisión que revise la prefinanciación prevista en su propuesta de Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos del MFP 2021-2027, en línea con lo expuesto en este dictamen.

¹ *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta al ajuste de la prefinanciación anual para los ejercicios 2021 a 2023, [COM\(2018\) 614 final – 2018/0322 \(COD\)](#).*

² *Reglamento (UE) n.º 2013/2013 del PE y del Consejo, de 17/12/2013, por el que se establecen disposiciones comunes y generales relativas a diversos fondos europeos y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1803/2006.*

³ *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, [COM\(2018\) 375 final – 2018/0196 \(COD\)](#) y sus anexos.*

2. La propuesta de la Comisión en su contexto

- 2.1 El vigente Reglamento (UE) n.º 1303/2013 de disposiciones comunes de los fondos europeos establece las normas que han de regir la distribución de sus recursos dentro del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. En su artículo 134 fija los importes de la prefinanciación que los Estados miembros pueden recibir de la UE para poner en marcha los programas aprobados que van a ser financiados con dichos fondos. El Reglamento establecía que el porcentaje de la prefinanciación fuera subiendo progresivamente del 1 %, en 2014, al 3 % del importe de la ayuda de los Fondos y del FEMP a los programas, entre 2020 y 2023.
- 2.2 El artículo 1 de la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, a la que se refiere este dictamen, el único con contenido normativo de los dos artículos que tiene el texto, modifica el artículo 134 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 para reducir la prefinanciación, en el período 2021-2023, del 3 % al 1 %, manteniendo el 3 % solo en el año 2020. Siempre se refiere a la prefinanciación de los programas del MFP 2014-2020 que continúan ejecutándose hasta 2023.
- 2.3 Las razones del cambio de criterio sobre la prefinanciación que figuran en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento hacen referencia a que se hace «...en aras de una mayor transparencia y con el fin de contribuir a la previsibilidad de la planificación presupuestaria y a una mayor estabilidad y previsibilidad del perfil de pagos», en referencia a las devoluciones de fondos de los Estados miembros a la UE que el sistema genera cuando se establecen las liquidaciones de los flujos financieros. También alude a que la base de cálculo de la prefinanciación ya incluye, a partir de 2019, la «reserva de rendimiento» que supone un 6 % del valor total de la ayuda programada.
- 2.4 La propuesta de Reglamento afecta a la prefinanciación de los programas financiados por los siguientes fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo de Cohesión y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como al Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.
- 2.5 La propuesta de Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027⁴ en su artículo 84, dedicado a la prefinanciación, establece que el porcentaje de la misma sobre el importe total de la ayuda de los Fondos, fijada en la decisión por la que se aprueba el programa, será del 0,5 % y solo se concederá en los seis primeros años del período, de 2021 a 2026. La propuesta de la Comisión no contempla prefinanciación ni en 2027 ni en los años posteriores. Los programas Interreg se regirán por normas específicas que prevén que la prefinanciación sea del 1 % del monto total del programa.
- 2.6 Otras modificaciones, respecto de la normativa vigente, incluidas en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes para 2021-2027, son la reducción del porcentaje de cofinanciación a cargo de los presupuestos de la UE y la reducción del tiempo de ejecución de los programas al proponer cambiar la norma n+3 por la norma n+2.

⁴ [COM\(2018\) 375 final – 2018/0196 \(COD\)](#) y sus [anexos](#).

3. Observaciones, generales y específicas, y propuestas

- 3.1 Los procedimientos de ejecución de las ayudas a los programas financiados por los fondos afectados por el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y las demás normas de contabilidad y control de los recursos que la UE libra a los Estados miembros obligan a que sean estos los que anticipen los recursos a las instituciones públicas, a los agentes privados, o a la asociación de ambos, que sean los responsables directos de la ejecución de dichos programas. Conforme los programas van siendo ejecutados, y los Estados miembros lo certifican adecuadamente, la UE va librando a los Estados miembros la parte correspondiente a la cofinanciación comprometida en cada uno de los programas aprobados.
- 3.2 La prefinanciación es, ante todo, una ayuda a la liquidez de los Estados miembros que resulta muy útil para iniciar la ejecución de los programas cofinanciados por fondos europeos y evitar demoras excesivas en su realización derivadas de los problemas de liquidez que puedan tener. Estos problemas de liquidez han sido especialmente graves durante los años más duros de la reciente crisis económica y financiera, en los que se han aplicado políticas de austeridad extrema, y continúan siendo un problema en la actualidad, en particular para los Estados miembros que tienen que reducir sus déficits presupuestarios.
- 3.3 El período de maduración, elaboración, presentación, aprobación y comienzo de la ejecución de los programas varía según la naturaleza de los mismos y las capacidades de las administraciones y los agentes privados de cada uno de los Estados miembros. En bastantes casos se prolonga más de dos años, por lo que es habitual que su ejecución se acumule en los años finales de cada MFP y se termine dos o tres años después de que este finalice. El Reglamento de disposiciones comunes de 2013 parecía tener en cuenta esta circunstancia cuando preveía que los porcentajes de la prefinanciación anual aumentarían del 1 % de 2014 al 3 % de 2020 a 2023, pasando por entre el 2 % y el 2,875 % entre 2016 y 2019.
- 3.4 Ahora, la Comisión adopta la lógica contraria. En la propuesta de modificación del Reglamento de 2013, a la que se refiere este dictamen, la prefinanciación anual, que será del 2,875 % del valor de cada programa en 2019, desciende al 1 % entre 2021 y 2023. Y, en el mismo sentido pero más radicalmente, la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes del MFP 2021-2027 fija la prefinanciación anual en el 0,5 %, entre 2021 y 2026, y la elimina en 2027 y en los años posteriores en el que la ejecución de los programas financiados por los fondos estructurales y de cohesión continuará.
- 3.5 A juicio del Comité, los motivos aducidos por la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento no parecen suficientes para justificar el cambio. Se aducen transparencia y previsibilidad en la planificación presupuestaria y estabilidad y previsibilidad en el perfil de pagos. En opinión del CESE estos criterios, muy deseables, no tienen por qué ser incompatibles con un procedimiento de anticipo y liquidación de las ayudas, si existen, como debe ser el caso, los controles suficientes.
- 3.6 La cifra que se menciona en la exposición de motivos, de un flujo financiero de 6 600 millones de euros (2017) de devoluciones de los Estados miembros a la UE, no puede, por su volumen,

ser fruto exclusivo de un exceso de prefinanciación sino también de la no ejecución, o la mala ejecución, de los programas, o de la deficiente planificación de las acreditaciones de lo gastado. Por otro lado, la mención, que en la exposición de motivos se hace, a que la disminución del porcentaje de prefinanciación se verá compensada por que el porcentaje se aplicará también, a partir de 2019, a la «reserva de rendimiento» no es correcta. Dicha reserva es solo del 6 % del importe del programa y el porcentaje de la nueva prefinanciación que se propone será de solo un tercio del previsto. Pero es que, además, dicha «reserva de rendimiento» está ya contabilizada en los presupuestos de cada Estado miembro y lo único que puede sucederles es que pierdan dicho 6 %, en todo o parte, si no se cumplen satisfactoriamente los criterios de ejecución.

- 3.7 Si el problema que pretende resolver el cambio reglamentario estuviera relacionado con la gestión de la liquidez de los recursos presupuestarios, lo que propone la Comisión transferiría los problemas de liquidez desde la UE a los Estados miembros. El tema es complejo porque, dado que en el actual MFP 2014-2020 los recursos de la UE basados en la contribución de los Estados miembros según su renta nacional bruta (RNB) representan el 72 % del total de ingresos de la UE⁵, cuando hablamos de liquidez de la UE estamos hablando también de liquidez de los Estados miembros según sus niveles de riqueza.
- 3.8 También hay que tener en cuenta que la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes del MFP 2021-2027 establece un incremento del porcentaje de la cofinanciación a cargo de los Estados miembros y que la regla que rige el período de ejecución se reduzca en un año, pasando de ser $n+3$ a $n+2$. Al mismo tiempo, la propuesta de presupuestos plurianuales para 2021-2027 contempla una reducción de los recursos destinados a las políticas de cohesión del 10 % y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca del 13 %. Es decir, se propone simultáneamente disminuir significativamente los recursos de los fondos, reducir el período de ejecución de los programas y que los Estados miembros aumenten sus obligaciones en la cofinanciación mientras ven disminuida muy fuertemente la prefinanciación.
- 3.9 Hay que recordar que en su dictamen paraguas sobre el marco financiero plurianual para el período posterior a 2021-2027⁶, establece que «*El CESE, de conformidad con la posición del Parlamento Europeo, propone que la cifra de los gastos e ingresos ascienda al 1,3 % de la RNB*» y que «*... la financiación de las políticas de cohesión (la suma del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE) debería mantenerse en el MFP 2021-2027, al menos con los mismos recursos, a precios constantes, que en el actual marco financiero*». Igual criterio se defiende para la PAC y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Sobre los ingresos, el CESE afirmó, en el citado dictamen: «*...se debería partir de las propuestas del Grupo de Alto Nivel "Recursos Propios" y del Parlamento Europeo relativas a una amplia gama de fuentes adicionales de recursos propios, lo que daría lugar a un cambio significativo hacia la dependencia de los recursos propios en el período del próximo MFP*». La coincidencia, en estos y otros muchos aspectos, sobre el próximo MFP de la UE, entre el CESE, el PE y el Comité de las Regiones, es especialmente destacable.

5

En la propuesta de la Comisión de MFP 2021-2027, se aumenta la previsión de «recursos propios» de la UE, pero las contribuciones de los Estados según su RNB continuaría siendo de cerca del 57 %.

6

[DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.](#)

- 3.10 Las posiciones anteriores se reiteran en los dictámenes sectoriales sobre el nuevo marco financiero de la UE, en particular en el dictamen sobre el *Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos*⁷ que, coincidiendo con lo que se afirma en el dictamen sobre el *marco financiero plurianual para el período posterior a 2021-2027*⁸, añade «... el CESE lamenta que la propuesta sustituya la actual norma n+3 por la norma n+2 e invita a la Comisión Europea a que reconsidere este punto, al tiempo que la solicita a que reconsidere el aumento de los porcentajes de cofinanciación [a cargo de los Estados miembros]».
- 3.11 El CESE piensa que la Comisión tiene suficientes instrumentos para controlar el uso adecuado de los fondos europeos, incluida la prefinanciación, por parte de los Estados miembros. Al tiempo, considera que mediante una colaboración estrecha entre la Comisión y los Estados miembros pueden y deben mejorarse diversos aspectos de la planificación y la gestión de los programas y apoyaría las reformas que mejorara dichas capacidades.
- 3.12 Teniendo en cuenta todo lo expuesto en los puntos anteriores, el CESE manifiesta su desacuerdo con la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 para reducir sustancialmente la prefinanciación anual para los ejercicios 2021-2023.
- 3.13 El Comité pide a la Comisión que reconsidere su propuesta y que tenga en cuenta lo expuesto en este dictamen y la opinión de los Estados miembros, en particular la de aquellos que ejecutan con más corrección y eficacia los programas cofinanciados con fondos europeos, y que, en el caso en que no se mantuvieran los porcentajes de prefinanciación previstos en el Reglamento vigente, la reducción de los mismos fuera significativamente menor y no de dos tercios (medida en tasa) como se pretende.
- 3.14 Igualmente, el CESE solicita que se revise el drástico recorte de la prefinanciación y su anulación para el año 2027 y siguientes, previstos en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos del MFP 2021-2027.

Bruselas, 20 de diciembre de 2018

Stefano PALMIERI

Presidente de la Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social

⁷ DO C.... (ECO/461).

⁸ [DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.](#)