

Informe Especial

El panorama financiero de la UE

Un mosaico que exige un mayor grado de simplificación y de rendición de cuentas



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-20
Desarrollo del panorama financiero de la UE	01-13
El panorama financiero actual de la UE	14-20
Alcance y enfoque de la auditoría	21-25
Observaciones	26-92
El panorama financiero de la UE en 2021 es un mosaico de diferentes componentes	26-53
Concurrían razones legítimas para crear estos instrumentos, si bien carecían de una adecuada evaluación previa	27-37
Diversos mecanismos de gobernanza, fuentes de financiación y pasivos contingentes	38-53
El panorama financiero de la UE solo se somete parcialmente a una rendición pública de cuentas	54-66
La UE ha introducido una comunicación integrada de la información, pero esta no comprende todos los instrumentos	54-57
Existe una laguna en la auditoría de gestión de los instrumentos no sujetos a las facultades de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo	58-61
Ausencia de control democrático por parte del Parlamento Europeo de los instrumentos no sujetos al límite máximo de los recursos propios	62-66
No se ha explotado plenamente el potencial de simplificación del panorama financiero de la UE	67-92
MFP 2021-2027: Se ha avanzado mucho en la racionalización del panorama financiero de la UE	68-79
Un conjunto complejo de instrumentos de ayuda financiera	80-92
Conclusiones y recomendaciones	93-99
Anexos	
Anexo I – Tamaño y capacidad de los instrumentos analizados	

Anexo II – Los pasivos contingentes y el fondo de provisión común

Anexo III – Instrumentos para los que el Tribunal de Cuentas Europeo no posee facultades expresas de auditoría

Anexo IV – Disposiciones de flexibilidad presupuestaria

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El panorama financiero de la UE ha evolucionado durante varios decenios. El presupuesto de la UE y los instrumentos que están plenamente integrados en él ocupan un lugar central, pero este panorama también contiene una serie de instrumentos extrapresupuestarios. El número de tales instrumentos de reciente constitución se ha multiplicado en los últimos quince años, esencialmente como respuesta a las distintas crisis, y las limitaciones jurídicas y prácticas a la utilización de los instrumentos existentes. La proliferación de instrumentos hace que este sea un momento adecuado para realizar un análisis general del panorama financiero.

II El grado de eficiencia y transparencia del panorama financiero de la UE ha despertado gran interés entre los interlocutores de la UE ante una posible reforma institucional. En concreto, el Parlamento Europeo lo describe como una «constelación» de fondos e instrumentos en torno al presupuesto de la UE.

III Nuestra auditoría tenía por objeto ofrecer un análisis de la concepción de las disposiciones vigentes, e identificar el posible ámbito de simplificación y racionalización del panorama financiero de la UE, a partir de un análisis de diversos instrumentos. Evaluamos si, en dicho panorama, se justifica esta multiplicación y diversidad de instrumentos. A efectos de la auditoría, analizamos los motivos para la constitución de instrumentos al margen del presupuesto de la UE, si las disposiciones vigentes garantizan el control público adecuado de la financiación de las políticas de la UE, y si se están adoptando las medidas adecuadas en el período 2021-2027 para mejorar la integración del panorama financiero de la UE.

IV Concluimos que, aunque existieran motivos para la creación de nuevos tipos de instrumentos, el establecimiento de un panorama financiero de la UE a través de un planteamiento fragmentario ha dado lugar a una construcción deslavazada.

V Hallamos que el panorama financiero de la UE se compone de una multitud de instrumentos que contienen una variedad de disposiciones relativas a la gobernanza y distintas fuentes de financiación, así como una cobertura dispar de las posibles responsabilidades, lo que produce un mosaico de distintas piezas. En general, existían razones válidas para crear estos instrumentos, aunque en la mayoría de ellos no se adoptaron buenas prácticas, como una serie de pruebas claras de que la opción seleccionada y su concepción eran las más adecuadas.

VI También constatamos que la UE ha introducido una comunicación integrada de la información, pero esta no comprende todos los instrumentos. El Tribunal de Cuentas Europeo carece de mandato para auditar algunos instrumentos fuera del presupuesto de la UE. En cuanto a algunos de ellos, existe una laguna en la auditoría de su gestión y no son supervisados por el Parlamento Europeo. El panorama financiero de la UE, por tanto, no se somete a una plena rendición pública de cuentas.

VII Observamos los recientes avances efectuados en la consolidación de diversos instrumentos. Sin embargo, no se han explotado todas las posibilidades de simplificación, en especial para los instrumentos que prestan ayuda financiera.

VIII Recomendamos a la Comisión que:

- a) garantice que todo instrumento nuevo propuesto contenga una evaluación del diseño y las opciones seleccionadas, y comunique esta buena práctica al Consejo;
- b) recopile y publique información relativa al panorama financiero general de la UE;
- c) proponga integrar el Fondo de Modernización en el presupuesto de la UE;
- d) proponga la integración y la consolidación de los instrumentos vigentes de ayuda financiera.

Introducción

Desarrollo del panorama financiero de la UE

01 En la década de 1950, los Estados miembros establecieron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de 1951¹), la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE de 1957²) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom de 1957³), cada una de ellas provista de personalidad jurídica, sistema de gobernanza y presupuestos independientes. En el Tratado CEE de 1957 también se estableció el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con distinta personalidad jurídica para que interviniera como organismo de concesión de créditos de la CEE, así como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que dispone de presupuesto plurianual propio para la concesión de préstamos y subvenciones a determinados países no pertenecientes a la UE.

02 En 1970, los distintos presupuestos fueron incorporados al presupuesto de la CEE, y se creó un presupuesto único de las Comunidades (el presupuesto general) para cubrir los gastos administrativos y de funcionamiento, que se empleaba principalmente para la financiación de programas de gasto. La gran mayoría del presupuesto de la UE se destina a financiar programas de gasto por los que se conceden subvenciones, ayudas u otros mecanismos de asistencia financiera no reembolsable en favor de los beneficiarios. A 1 de enero de 2021, existen 43 programas de gasto financiados con el presupuesto de la UE.

03 El Tratado de Luxemburgo de 1970⁴ también llevó a la sustitución gradual de las contribuciones de los Estados miembros a través de un sistema de «recursos propios» (basado en el impuesto sobre el valor añadido y los derechos de aduanas). En la década de 1970, el presupuesto general también contenía una nueva tipología de ayuda financiera. En primer lugar, el nuevo instrumento comunitario permitía a las Comunidades la concesión de préstamos y la aportación de capital y de otros instrumentos de ayuda financiera reembolsable a la pequeña y mediana empresa. En segundo lugar, el presupuesto general se empleaba para garantizar los préstamos del BEI con fines microeconómicos en países mediterráneos. En tercer lugar, tras la crisis de los precios del

¹ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

² Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE).

³ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

⁴ Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

petróleo de 1973, el presupuesto general de las Comunidades garantizaba los préstamos y empréstitos destinados a la concesión de préstamos de ayuda financiera a Estados miembros en dificultades (el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos).

04 Mediante el Tratado de Bruselas de 1975⁵ se estableció una autoridad presupuestaria (compuesta por el Consejo y el Parlamento Europeo) para adoptar y examinar la ejecución del presupuesto general, y se designó al Tribunal de Cuentas Europeo como el auditor de todos los gastos e ingresos. Asimismo, los Estados miembros también establecieron las primeras agencias descentralizadas, encargadas de desempeñar tareas técnicas, científicas o administrativas que ayudan a las instituciones de la UE a concebir y aplicar políticas. La mayoría de agencias descentralizadas se financian con cargo al presupuesto de la UE o con las tasas por los servicios prestados, son auditadas por el Tribunal de Cuentas Europeo y se someten al escrutinio de la autoridad presupuestaria. A 31 de diciembre de 2021, la UE contaba con 35 agencias descentralizadas.

05 En 1988, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron el primer presupuesto de largo plazo, las perspectivas financieras 1988-1992⁶, por el que se introduce un límite máximo anual al gasto del presupuesto general (límite máximo de recursos propios⁷) expresado en tantos por ciento del producto nacional bruto (PNB) de los Estados miembros (1,2 % para 1992).

06 Conforme a las perspectivas financieras 1993-1999⁸, los Estados miembros acordaron una serie de límites anuales al gasto en agricultura, acciones estructurales, políticas internas, política exterior, gastos administrativos y reservas («rúbricas»). También acordaron un nuevo recurso propio a partir del PNB como recurso de equilibrio del presupuesto de la UE.

⁵ Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

⁶ Acuerdo interinstitucional de 29 de junio de 1988 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.

⁷ Artículo 3 de la Decisión 88/376/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad.

⁸ Acuerdo interinstitucional de 29 de octubre de 1993 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.

07 Las perspectivas financieras 2000-2006⁹ contenían una reforma administrativa con nuevas disposiciones financieras, como la creación de agencias ejecutivas (siete al final de 2021) para gestionar algunos programas de gasto en régimen de gestión directa de la Comisión. Asimismo, se tomó la renta nacional bruta (RNB) en sustitución del PNB como base para calcular el recurso propio de equilibrio.

08 El Marco Financiero Plurianual (MFP) 2007-2013¹⁰ aumentó el volumen de reservas de emergencia (instrumentos especiales), mediante tres nuevos fondos: el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, destinado a ayudar a los trabajadores después de una reestructuración; el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, como respuesta a los grandes desastres naturales; y la Reserva de ayuda de emergencia, para reaccionar a las situaciones de crisis en los países no pertenecientes a la UE. La Unión también introdujo las primeras asociaciones público-privadas con el fin de alcanzar objetivos tecnológicos específicos (iniciativas tecnológicas conjuntas), financiadas por la UE y los socios de la industria o del Gobierno.

09 Asimismo, con la crisis financiera de 2008-2010, se recurrió en mayor medida a los instrumentos de ayuda financiera. En 2009, los Estados miembros reactivaron el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos para la concesión de préstamos a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro. En 2010, en cuanto a la zona del euro, los Estados miembros establecieron el Instrumento de Préstamo a Grecia a partir de una serie de préstamos bilaterales coordinados; la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), destinada a prestar ayuda a Irlanda, Portugal y Grecia, y basada en garantías directas de préstamos concedidas por los Estados miembros de la zona del euro; y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), para prestar ayuda a un país de la UE que sufriera graves dificultades financieras, y basado en préstamos garantizados por el límite máximo de los recursos propios. En 2012, los Estados miembros de la zona del euro establecieron el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para que este asumiera la concesión de nueva ayuda financiera de la zona euro del MEEF y de la FEEF.

⁹ Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.

¹⁰ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera.

10 Conforme al MFP 2014-2020¹¹, los Estados miembros y la UE acordaron hacer un mayor uso de los instrumentos diseñados para movilizar otras fuentes de financiación pública y privada. Se incluía también el establecimiento de fondos fiduciarios fuera del presupuesto de la UE, que combinaban las contribuciones al presupuesto de la UE con financiación de otros donantes para prestar ayuda externa a países específicos. La UE también amplió su uso de asociaciones público-privadas en investigación e innovación, reemplazando las antiguas iniciativas tecnológicas conjuntas por las empresas comunes (ocho a 31 de diciembre de 2021). Asimismo, la UE decidió hacer un mayor uso de las contribuciones al presupuesto de la UE para crear bolsas de financiación para permitir a los socios financieros como el BEI que concedan préstamos, realicen inversiones de capital o presten otro tipo de ayuda financiera reembolsable a proyectos y empresas (instrumentos financieros).

11 En el período referido anteriormente, se emplearon garantías presupuestarias de la UE para movilizar financiación en favor de ayudas reembolsables a la inversión, procedente de dentro y fuera del territorio de la UE, a saber, el mandato de préstamo exterior del BEI de 2014 para financiar los proyectos de inversión fuera de la UE, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) en 2015, destinado a impulsar el crecimiento y la competitividad de la UE a largo plazo, y el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) en 2016, con el fin de prestar apoyo al desarrollo sostenible en África y los países vecinos de la UE. En 2020, con el fin de abordar los efectos socioeconómicos del COVID-19, los Estados miembros y la UE establecieron SURE, un instrumento de préstamos y empréstitos para facilitar un «instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia», con sus préstamos a Estados miembros garantizados por el límite máximo de los recursos propios. Los Estados miembros también concedieron garantías que cubren el 25 % del importe total de los préstamos. Asimismo, la UE estableció el Fondo Único de Resolución (FUR) fuera del presupuesto de la UE, que se financió con tasas cobradas a bancos para prestar asistencia en la administración de entidades inviables.

12 En cuanto al período actual 2021-2027, la UE ha adoptado un paquete legislativo relacionado con las finanzas de la UE, el cual contiene el Reglamento del MFP¹² acompañado de la legislación sectorial por la que se rigen los programas de gasto de la UE. El FED se ha introducido en el presupuesto de la UE, y el programa InvestEU ha

¹¹ Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

¹² Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Reglamento del MFP 2021-2027).

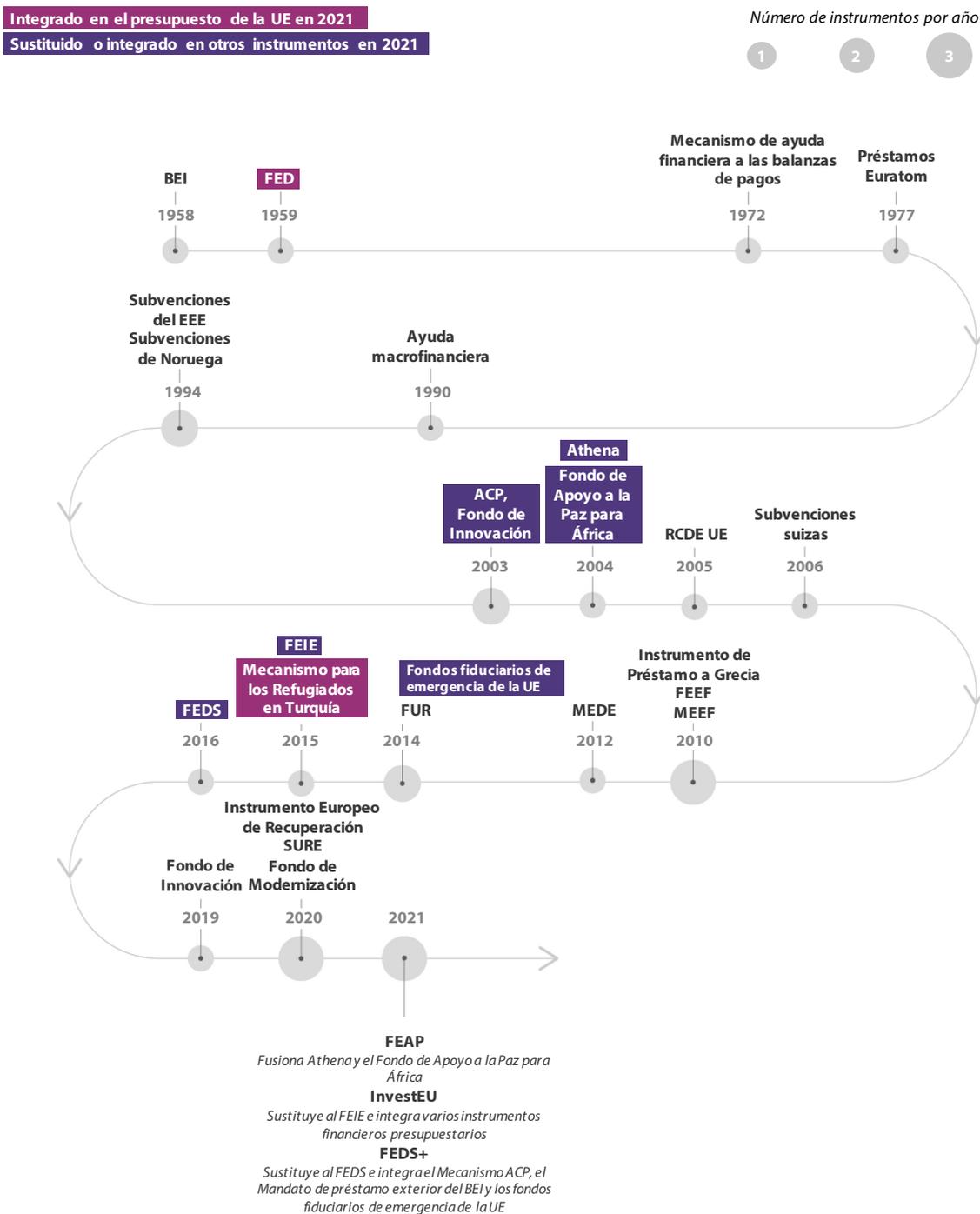
sustituido al FEIE y a los instrumentos financieros en régimen de gestión centralizada. Los Estados miembros establecieron y financiaron el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) fuera del presupuesto de la UE con el objeto de financiar algunos gastos relacionados con la política común de seguridad y defensa. Asimismo, se actualizaron y ampliaron los instrumentos especiales de la UE. El Consejo también ha establecido el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU) a fin de prestar financiación adicional de la UE para el gasto y la inversión entre 2021 y 2026 y paliar los efectos económicos del COVID-19. En 2022, el Tribunal de Cuentas Europeo emitió los Dictámenes 07/2022¹³ y 08/2022¹⁴ relativos a las propuestas de la Comisión y del Consejo, respectivamente, cuyo objeto era introducir la Ayuda Macrofinanciera Plus y el Fondo Social para el Clima.

13 En el presente informe se emplea el término «instrumento» para hacer referencia a todo tipo de financiación de las políticas de la UE, ya se trate de «instrumentos», «mecanismos», «fondos» o «fondos de dotación», como se refleja en los actos legislativos de la UE. Por «instrumentos» también se entienden las modalidades específicas de financiación concedida por instituciones como el MEDE y el BEI. La *ilustración 1* presenta por orden cronológico la creación de los instrumentos mencionados en los apartados anteriores, y muestra cómo el número de instrumentos se ha multiplicado en los últimos quince años.

¹³ [Dictamen 07/2022](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 en lo que respecta al establecimiento de una estrategia de financiación diversificada como método general de empréstito.

¹⁴ [Dictamen 08/2022](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima, revisada por el Consejo.

Ilustración 1 – Cronología de la creación de instrumentos



Nota: El nombre completo de cada abreviación puede consultarse en la lista de siglas y acrónimos en el glosario.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El panorama financiero actual de la UE

14 El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece los principios fundamentales de la gestión presupuestaria¹⁵, los cuales se desarrollan en el Reglamento Financiero¹⁶. El **recuadro 1** muestra los principios presupuestarios que figuran en el Reglamento Financiero. Es posible que los nuevos instrumentos incumplan estos principios de varias maneras. Por ejemplo, la creación de programas de gasto mediante acuerdo intergubernamental incumpliría el principio de unidad; destinar fuentes de ingresos a gastos específicos constituiría una excepción del principio de universalidad; y la complejidad que resulta de la proliferación de instrumentos supondría una traba al rendimiento y la transparencia.

Recuadro 1

Principios presupuestarios que figuran en el Reglamento Financiero

Principios de unidad y veracidad presupuestaria: deberán consignarse en el presupuesto todos los ingresos y gastos que se consideren necesarios para la Unión.

Principio de anualidad: el presupuesto se autorizará por un ejercicio presupuestario, del 1 de enero al 31 de diciembre.

Principio de equilibrio: el presupuesto estará equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.

Principio de unidad de cuenta: el presupuesto se elaborará en euros.

Principio de universalidad: la totalidad de los ingresos cubrirá todos los gastos.

Principio de especialidad: los importes se destinarán a fines específicos, por títulos y capítulos.

Principio de buena gestión financiera y rendimiento: se emplearán con economía, eficiencia y eficacia, prestando atención al rendimiento;

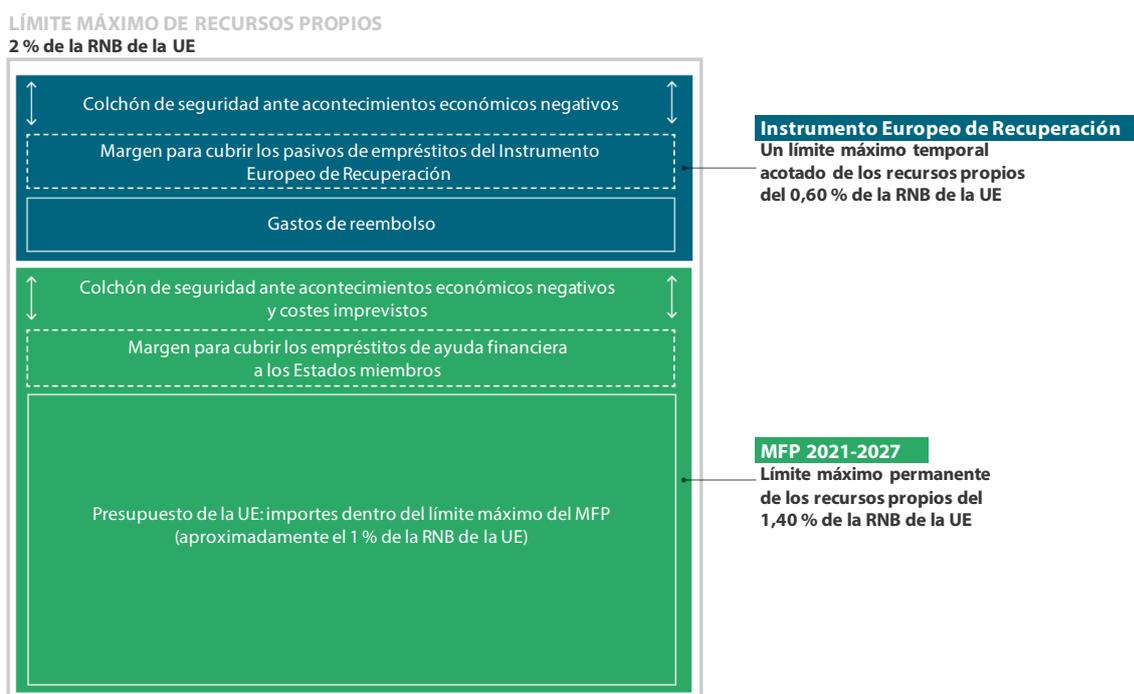
Principio de transparencia: el presupuesto deberá elaborarse y ejecutarse y las cuentas deberán presentarse con arreglo al principio de transparencia.

¹⁵ Artículo 310 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#).

¹⁶ [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) (el Reglamento Financiero).

15 El presupuesto de la UE¹⁷ se aprueba anualmente. Debe respetar los límites de gasto¹⁸ establecidos en el Reglamento MFP y el «límite máximo» final de los recursos que la UE puede recaudar de los Estados miembros establecido en la Decisión sobre recursos propios (véase la *ilustración 2*), lo que requiere la unanimidad en el Consejo y la aprobación por parte de los Estados miembros de conformidad con sus requisitos constitucionales.

Ilustración 2 – Límite máximo de recursos propios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Decisión sobre recursos propios y del Reglamento MFP.

16 El margen entre los límites de gasto establecidos en el MFP y el límite máximo de recursos propios se denomina «margen de maniobra». Deducido un colchón de seguridad para cubrir una posible evolución económica negativa, este margen se emplea para garantizar las obligaciones financieras y las posibles pérdidas de la UE («pasivos contingentes»). Para poder tomar prestado en el mercado los fondos necesarios en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación, se introdujo en la Decisión sobre recursos propios un límite máximo adicional limitado temporalmente del 0,6 % de la RNB de la UE. El límite máximo del MFP para los gastos del presupuesto de la UE (aproximadamente el 1 %) se sitúa ahora en torno a la mitad del límite máximo total de los recursos propios (2 %).

¹⁷ Artículo 314 del TFUE.

¹⁸ Artículo 312 del TFUE.

17 A efectos del presente informe, entendemos que un instrumento se consigna en el presupuesto de la UE si cuenta con una financiación (o provisión) completa conforme al Reglamento MFP y sigue los métodos de ejecución presupuestaria presentados en el Reglamento Financiero¹⁹. Los siguientes instrumentos están plenamente integrados en el presupuesto de la UE:

- o los programas y fondos de gasto, los instrumentos financieros y las agencias y otros organismos de la UE²⁰ (como las empresas comunes) financiados por el presupuesto de la UE para aplicar las políticas de la UE;
- o los instrumentos especiales para responder a los acontecimientos financiados con cargo al presupuesto de la UE, como la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia, el Instrumento de Margen Único y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG);
- o ingresos externos afectados. Este tipo especial de ingresos canaliza fondos adicionales procedentes de fuentes externas al presupuesto de la UE para gastos específicos. Se añade al presupuesto aprobado y al MFP, y debe asignarse a una línea presupuestaria específica. Incluye las contribuciones financieras de países no pertenecientes a la UE, el Fondo de Innovación —que recauda fondos del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) para tecnologías hipocarbónicas innovadoras— y el apoyo no reembolsable del Instrumento Europeo de Recuperación financiado mediante préstamos;
- o instrumentos de garantía presupuestaria, como InvestEU y el FEDS+, en los que las solicitudes de ejecución de la garantía se abonan con cargo al presupuesto de la UE hasta el límite de garantía.

18 Los instrumentos fuera del presupuesto de la UE (extrapresupuestarios), vinculados a empréstitos y préstamos por parte de la UE, pero garantizados por el límite máximo de los recursos propios, son los siguientes:

- o instrumentos de asistencia financiera para países no pertenecientes a la UE, como la ayuda macrofinanciera y los préstamos Euratom, en los que la Comisión toma prestados fondos de los mercados de capitales y los presta a los países beneficiarios en las mismas condiciones (préstamos cruzados); en última instancia, estos préstamos están cubiertos por el presupuesto de la UE;

¹⁹ Artículo 62 del [Reglamento Financiero](#).

²⁰ Artículo 70 del [Reglamento Financiero](#).

- o asistencia financiera a países de la UE, como el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, el MEEF y SURE, que también operan como préstamos cruzados;
- o préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia financiados por empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación.

19 Los instrumentos establecidos al margen del presupuesto de la UE y no cubiertos por el límite máximo de los recursos propios son, entre otros:

- o los instrumentos de ayuda financiera del MEDE, la FEEF y el Instrumento de Préstamo a Grecia, basados en capital, garantías o préstamos establecidos con arreglo a diversos tratados o acuerdos intergubernamentales;
- o los distintos instrumentos de inversión reembolsables del Grupo BEI (operaciones propias);
- o otros instrumentos que proporcionan los medios para aplicar las políticas de la UE:
 - el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP);
 - el Fondo Único de Resolución (FUR);
 - el Fondo de Modernización para los Estados miembros que descarbonicen sus economías y el gasto de los Estados miembros para lograr la descarbonización utilizando los ingresos del régimen de comercio de derechos de emisión;
 - subvenciones de los Estados del Espacio Económico Europeo, Noruega y Suiza a los Estados miembros de la UE cuyo objetivo es reducir las disparidades sociales y económicas dentro del Espacio Económico Europeo y de la UE.

20 El actual panorama financiero de la UE, que se ha desarrollado a lo largo de décadas, ha sido descrito por el Parlamento Europeo como una «constelación» de fondos e instrumentos en torno al presupuesto de la UE. La **ilustración 3** ofrece una visión general del panorama financiero de la UE a 1 de enero de 2021. En el **anexo I** figura información financiera sobre los instrumentos analizados, en particular su tamaño/capacidad.

Ilustración 3 – El panorama financiero de la UE a 1 de enero de 2021



Nota: El tamaño de las burbujas de la imagen no representa el tamaño real de los instrumentos (véase el [anexo I](#)).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Alcance y enfoque de la auditoría

21 El grado de eficiencia y transparencia del panorama financiero de la UE ha despertado gran interés entre los interlocutores de la UE ante una posible reforma institucional²¹. Nuestra auditoría tiene por objeto ofrecer un análisis sobre la concepción de las disposiciones vigentes, e identificar el posible ámbito de simplificación y racionalización del panorama financiero de la UE.

22 Examinamos si el panorama financiero de la UE se ha establecido de manera coherente. En particular, evaluamos si:

- o existían razones legítimas para no integrar plenamente los instrumentos en el presupuesto de la UE cuando se establecieron;
- o se han adoptado las disposiciones adecuadas para garantizar la rendición pública de cuentas en relación con el panorama financiero de la UE, en términos de presentación de informes, auditoría y disposiciones de control público;
- o se adoptaron las medidas adecuadas para mejorar la integración del panorama financiero de la UE a lo largo del tiempo.

23 En el informe, tratamos instrumentos que se encuentran principalmente fuera del presupuesto de la UE y que están disponibles para iniciar nuevas operaciones en el período 2021-2027, o que siguen generando activos o pasivos potenciales significativos (pasivos «contingentes») para la UE o los Estados miembros (véase la lista en el [anexo I](#)). No analizamos los instrumentos que están plenamente integrados en el presupuesto de la UE y no generan pasivos contingentes o no se basan principalmente en ingresos afectados externos, a saber, programas de gasto y agencias u otros organismos financiados por el presupuesto de la UE. Además, nuestro análisis no abarca las subvenciones y contribuciones de países terceros al presupuesto de la UE²² ni los ingresos del RCDE de los Estados miembros, pues estos últimos gastan dichos importes directamente.

²¹ Por ejemplo, «[The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight](#)», estudio solicitado por el Parlamento Europeo y llevado a cabo por el Centro de Estudios Políticos Europeos; «[EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU](#)», Instituto Universitario Europeo, en cooperación con el Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados.

²² [Análisis 3/2021](#): Contribuciones financieras de terceros países a la UE y los Estados miembros.

24 A efectos de esta evaluación, utilizamos como criterios los principios y normas presupuestarios establecidos en los Tratados, la Decisión sobre recursos propios y el Reglamento Financiero. A modo de referencia, empleamos normas internacionales, mejores prácticas y recomendaciones sobre buena gobernanza presupuestaria y gestión de las finanzas públicas (por ejemplo, procedentes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos²³, el Fondo Monetario Internacional²⁴ y el programa de Gasto Público y Responsabilidad Económica²⁵).

25 Examinamos las propuestas de los distintos instrumentos y de los actos jurídicos por los que se establecen y entrevistamos a funcionarios de los servicios de la Comisión encargados de proponer o gestionar los distintos instrumentos. También recopilamos información del Parlamento Europeo, del Consejo, del MEDE y del Grupo BEI para comprender mejor el papel de los distintos interlocutores en el panorama financiero de la UE. Además, consultamos a una serie de expertos en finanzas públicas de la UE para debatir nuestro análisis y nuestras conclusiones preliminares de auditoría.

²³ Allen, R. y Radev D.: «*Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*», *OECD Journal on Budgeting*, 2007, vol. 6/4, y *OECD's 10 principles of good budgetary governance*, 2015.

²⁴ Notas y manuales técnicos del FMI, en particular «*Extrabudgetary Funds*».

²⁵ «*Framework for assessing public financial management*», en particular los indicadores PEFA n.º 6, 10, 18 y 30.

Observaciones

El panorama financiero de la UE en 2021 es un mosaico de diferentes componentes

26 Como muestra la *ilustración 3*, el panorama financiero de la UE se compone de muchas partes distintas. Para evaluar la justificación de la multiplicación y diversidad de los instrumentos que no se integran plenamente en el presupuesto de la UE (véase el *anexo I*), examinamos seguidamente las razones de su creación, los correspondientes mecanismos de gobernanza y las fuentes de financiación.

Concurrían razones legítimas para crear estos instrumentos, si bien carecían de una adecuada evaluación previa

Existía una razón legítima para la creación de la mayoría de instrumentos

27 Los principios presupuestarios establecidos en el Reglamento Financiero²⁶, en particular el principio de unidad, establecen que el presupuesto de la UE debe prever y autorizar todos los ingresos y gastos que se estimen necesarios para la UE. La constitución de instrumentos al margen del proceso presupuestario debe ser legítimo y estar debidamente justificado²⁷. Analizamos si existía una razón legítima para el tipo de instrumento elegido y, en su caso, para su creación al margen del presupuesto de la UE.

28 Constatamos que, en la mayoría de los casos, las circunstancias jurídicas, políticas o económicas en el momento en que se creó cada instrumento justificaban sus aspectos extrapresupuestarios. Los instrumentos basados en préstamos y empréstitos que proporcionan ayuda financiera (véase la *ilustración 3*) tuvieron que desarrollarse fuera del presupuesto de la UE, ya que en este no se permite la celebración de préstamos. Estos instrumentos se crearon principalmente como medidas de respuesta a las crisis. El Instrumento de Préstamo a Grecia fue la opción política encontrada para responder rápidamente a las necesidades inmediatas de financiación de Grecia. La FEEF fue una solución temporal para hacer frente a la crisis de la deuda soberana de 2010 y fue reemplazada por el MEDE. Las divergencias entre los Estados miembros pertenecientes a

²⁶ Artículos 6 a 38 del [Reglamento Financiero](#).

²⁷ Allen, R. y Radev, D.: «[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)», *OECD Journal on budgeting*, 2007, vol. 6/4, sección V.

la zona del euro y los no pertenecientes dieron lugar a la creación de estos tres instrumentos al margen del límite máximo de los recursos propios.

29 El mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos también se creó en la década de 1970 como respuesta a las crisis y apoyo a los Estados miembros con problemas en su balanza de pagos. Del mismo modo, la ayuda macrofinanciera se creó para prestar ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE. El MEEF se creó al mismo tiempo y con los mismos objetivos que la FEEF, pero podía acogerse a la cobertura del límite máximo de los recursos propios. SURE y el Instrumento Europeo de Recuperación fueron la respuesta de la UE a los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19.

30 Se crearon otros instrumentos con cargo al presupuesto para movilizar los fondos de la UE concediendo garantías presupuestarias de la UE. Se establecieron con objeto de permitir la utilización de los fondos del presupuesto de la UE a fin de proporcionar apoyo reembolsable y movilizar los recursos necesarios para financiar la acción de la UE por parte de las entidades financieras. Este tipo de ayuda va más allá de la ayuda no reembolsable que suele proporcionar el presupuesto de la UE. Se utiliza para proporcionar un estímulo económico en respuesta a las crisis abordando los déficits de inversión detectados. InvestEU y el FEDS+ son los dos instrumentos creados para este fin.

31 La constitución del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz fuera del presupuesto de la UE se justifica por las limitaciones jurídicas derivadas del artículo 41, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE), por el que no pueden financiarse gastos operativos con cargo al presupuesto de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. El carácter extrapresupuestario del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz permite a los Estados miembros solventar esta limitación.

32 El FUR es un mecanismo de financiación para los procedimientos de resolución. Se trata de una de las medidas propuestas para reforzar el sector bancario europeo y evitar los efectos indirectos de futuros bancos inviables que afecten negativamente a los depositantes y los contribuyentes. Puesto que el FUR se financia íntegramente con las contribuciones de los bancos de la zona del euro (puesta en común de fondos), se trata de un instrumento creado fuera del presupuesto de la UE.

33 Tanto el Fondo de Modernización como el Fondo de Innovación se financian con los ingresos del RCDE. Los dos diseños diferentes de estos fondos se establecieron en la

Directiva RCDE²⁸ (véase el [recuadro 4](#)). Aunque ambos fondos proporcionan ayuda no reembolsable (de forma similar al presupuesto de la UE), su creación implicaba que las políticas de la UE podrían financiarse mediante la puesta en común de fondos que, en su defecto, serían utilizados exclusivamente por los Estados miembros. Además, estos fondos se añaden al presupuesto de la UE y al límite máximo del MFP (1 % de la RNB de la UE), por lo que pueden utilizarse para proporcionar ayuda no reembolsable rebasados esos límites.

No se demostró con claridad que se seleccionó la opción más eficiente en la mayoría de instrumentos examinados

34 Una evaluación *ex ante* adecuada es importante para justificar la creación de un instrumento y evaluar su posible eficiencia. En la UE, la evaluación de impacto desempeña un papel clave a este respecto, y está prevista en el marco de mejora de la legislación para las iniciativas de la Comisión que puedan tener un efecto significativo a nivel económico, medioambiental o social²⁹. El marco de mejora de la legislación prevé una serie de situaciones en las que no puede llevarse a cabo una evaluación de impacto o en las que debe reducirse o simplificarse. Este es el caso, por ejemplo, cuando existe urgencia política.

35 Constatamos que, aunque existía una justificación para su creación (véanse los apartados [27](#) a [32](#)), el diseño seleccionado (incluidas las características extrapresupuestarias de los instrumentos) no estaba respaldado por evaluaciones de impacto o evaluaciones *ex ante* similares en la mayoría de los casos (10 instrumentos de los 16 analizados no estaban justificados con una evaluación de impacto). La Comisión justificó los instrumentos cubiertos por el límite máximo de los recursos propios por el carácter urgente de las propuestas concretas para crear los instrumentos (es decir, el Instrumento Europeo de Recuperación, SURE y el MEEF). Para los demás casos, entendemos que el análisis habría sido útil aunque no se exigiera formalmente una evaluación de impacto, ya que el instrumento concreto no era una iniciativa de la Comisión (es decir, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, el MEDE, la FEEF y el Instrumento de Préstamo a Grecia), o se creó antes de que se exigiera la realización de evaluaciones de impacto (mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, préstamos Euratom y ayuda macrofinanciera).

²⁸ Artículos 10 *bis* y 10 *ter* de la [Directiva 2003/87/CE](#).

²⁹ Capítulo III – Directrices sobre la evaluación de impacto, p. 15 de las [Directrices para la mejora de la legislación](#) y [Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, de 13 de abril de 2016, sobre la mejora de la legislación](#).

36 La falta de evaluaciones de impacto adecuadas u otras evaluaciones similares también impide justificar que la creación de un instrumento extrapresupuestario fuera mejor que utilizar el presupuesto de la UE y demostrar que el instrumento propuesto era el más eficiente (análisis coste-beneficio).

La mayoría de los instrumentos analizados contienen cláusulas de extinción o de revisión

37 La introducción de cláusulas de extinción al elaborar un nuevo instrumento es una buena práctica y evita instrumentos innecesarios o redundantes a largo plazo³⁰. La mayoría de los instrumentos analizados contienen una cláusula de extinción en la que se especifica la duración del instrumento, o una cláusula de revisión periódica que requiere la revisión de las razones para mantener los instrumentos. Nuestro análisis constató que estas cláusulas se aplicaron según lo establecido en los actos legislativos. La excepción a esta práctica es el instrumento de préstamo Euratom, que no contiene tales cláusulas (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

El instrumento de préstamo Euratom: la ausencia de una cláusula de revisión entraña el riesgo de que el instrumento quede obsoleto

El instrumento de préstamo Euratom existe desde 1977 y su revisión más reciente se remonta a 2006, cuando se ajustó la base jurídica para tener en cuenta la ampliación de la UE. El instrumento se creó para conceder a los Estados miembros préstamos para sus proyectos de inversión relativos a centrales nucleares y posteriormente se amplió para conceder préstamos a determinados terceros países (actualmente Rusia, Ucrania y Armenia) para proyectos destinados a aumentar la seguridad y la eficiencia de sus centrales nucleares. A pesar de la evolución de la política y las prioridades energéticas de la UE, así como de los cambios en el contexto geopolítico, la Comisión y el Consejo no han evaluado la necesidad de mantener el mecanismo durante los últimos dieciséis años.

Diversos mecanismos de gobernanza, fuentes de financiación y pasivos contingentes

38 Los instrumentos deben ser lo más coherentes posible, dadas sus características específicas. La existencia de un marco común que establezca normas generales para la

³⁰ Allen, R. y Radev, D.: «Managing and Controlling Extrabudgetary Funds», *OECD Journal on budgeting*, 2007, vol. 6/4.

creación y armonización de los mecanismos de gobernanza puede aportar un mayor grado de transparencia, simplicidad y eficacia en el funcionamiento de los instrumentos³¹.

Los mecanismos de gobernanza varían sustancialmente

39 Con el fin de evaluar el nivel de coherencia de los instrumentos en el panorama financiero de la UE, examinamos los diferentes mecanismos de gobernanza comprobando los actos legislativos de base y comparando el proceso de adopción de decisiones para instrumentos similares. También analizamos las implicaciones de los diferentes mecanismos de gobernanza.

40 Los distintos instrumentos analizados se basan en diferentes actos de base. Estos pueden ser desde tratados celebrados por un grupo específico de Estados miembros (como el MEDE, firmado por los Estados miembros de la zona del euro) hasta reglamentos del Consejo (como SURE). En el caso de la ayuda macrofinanciera (véase el apartado **83**), la falta de un reglamento marco significa que las decisiones de concesión de préstamos y las condiciones correspondientes se adoptan caso por caso. La falta de un marco común para crear cualquier nuevo instrumento da lugar a una gama demasiado diversa de mecanismos de gobernanza.

41 Aunque esta diferencia en los mecanismos de gobernanza podría explicarse en cierta medida por las diversas características de los instrumentos, constatamos que otros instrumentos similares en el panorama financiero de la UE también tienen mecanismos de gobernanza diferentes. La gobernanza de los instrumentos de ayuda financiera, por ejemplo, difiere de un instrumento a otro (véase [recuadro 3](#)).

³¹ Notas y manuales técnicos. Allen, R. y Radev, D.: *Extrabudgetary Funds*, Departamento de Asuntos Fiscales, FMI, junio de 2010.

Recuadro 3

Diferentes disposiciones relativas a la gobernanza en instrumentos similares de préstamos y empréstitos

Los instrumentos que proporcionan ayuda financiera a países necesitados tienen características similares, pues tienen un objetivo común de conceder préstamos a Estados miembros o países no pertenecientes a la UE (véase la *ilustración 3*). Algunos instrumentos están cubiertos por el límite máximo de los recursos propios y poseen diferentes mecanismos de gobernanza. El Consejo adopta las principales decisiones del mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, el MEEF, los préstamos Euratom y SURE, a propuesta de la Comisión. Sin embargo, en general, los préstamos de la ayuda macrofinanciera siguen el procedimiento legislativo ordinario y requieren una única decisión conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo.

Los instrumentos no afectados por el límite máximo de recursos propios se constituyen por medio de tratado o acuerdo intergubernamental. Cuentan con distintas estructuras de gobernanza y la responsabilidad de los procesos decisorios recae exclusivamente en los representantes de los Estados miembros de la zona del euro: el Instrumento de Préstamo a Grecia se basa en un acuerdo único entre acreedores, lo cual significa que todas las decisiones son adoptadas por las partes de dicho acuerdo; la administración de la FEEF y del MEDE corre a cargo de consejos específicos. Este mosaico es una fuente de complejidad y entraña el riesgo de duplicación. También puede dar lugar a una falta de sinergias y debilita la gobernanza y la adopción de decisiones³².

42 En un caso, los mecanismos de gobernanza específicos afectan a las posiciones de deuda del Estado miembro. La FEEF es una empresa privada de Derecho luxemburgués y no se considera una organización internacional a efectos de los criterios de la contabilidad nacional. Por lo tanto, el valor de los empréstitos de la FEEF debe contabilizarse como deuda pública de los Estados miembros que garantizan su capital³³. Esto significa que los préstamos obtenidos en los mercados se reflejan como deuda en la contabilidad nacional de los Estados miembros. No ocurre así con instrumentos similares, como el MEDE, ni en el caso de los instrumentos sujetos al límite máximo de la Decisión sobre recursos propios (MEEF, mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, ayuda macrofinanciera, préstamos Euratom y SURE), ya que las organizaciones internacionales no elaboran las cuentas nacionales.

³² Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, COM(2017) 827.

³³ Comunicado de prensa de Eurostat n.º 13/2011, «The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility».

43 Otros ejemplos son el Fondo de Innovación y el Fondo de Modernización, que son instrumentos de reciente creación con fuentes de financiación, tipos de apoyo y objetivos similares (véase el [recuadro 4](#)). Aunque estos dos fondos constituyen regímenes de apoyo no reembolsable, también poseen diferentes disposiciones relativas a la gobernanza: la Comisión adopta las principales decisiones relativas al Fondo de Innovación, mientras que las decisiones sobre el Fondo de Modernización corren a cargo de un comité de inversión compuesto principalmente por representantes de los Estados miembros beneficiarios.

Recuadro 4

El Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación: dos caras de una misma moneda

El RCDE de la UE: financiación para ambos fondos

El RCDE de la UE es un sistema de control de las emisiones de carbono y otras formas de contaminación atmosférica, por el que se fija un límite máximo de las emisiones que puede producir una empresa u otra organización determinada, aunque se permite adquirir más capacidad de organizaciones que no hayan utilizado la totalidad de sus asignaciones. En 2021, los Estados miembros recaudaron más de 30 000 millones de euros con la subasta de estos derechos de emisión. Un pequeño porcentaje de esta recaudación se transfiere al Fondo de Innovación y al Fondo de Modernización (el importe estimado puede alcanzar 38 000 y 51 000 millones de euros en un período de diez años para cada uno de los fondos, respectivamente).

Los principales objetivos de los dos fondos: la transición a una energía limpia

Ambos fondos tienen objetivos similares, centrados en el sector de la energía y la descarbonización de las economías. El Fondo de Innovación está a disposición de los 27 Estados miembros, mientras que el Fondo de Modernización solo puede ser utilizado por los 10 Estados miembros con un producto interior bruto per cápita inferior al 60 % de la media de la UE (Bulgaria, Chequia, Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia).

Diferencias significativas en la gobernanza

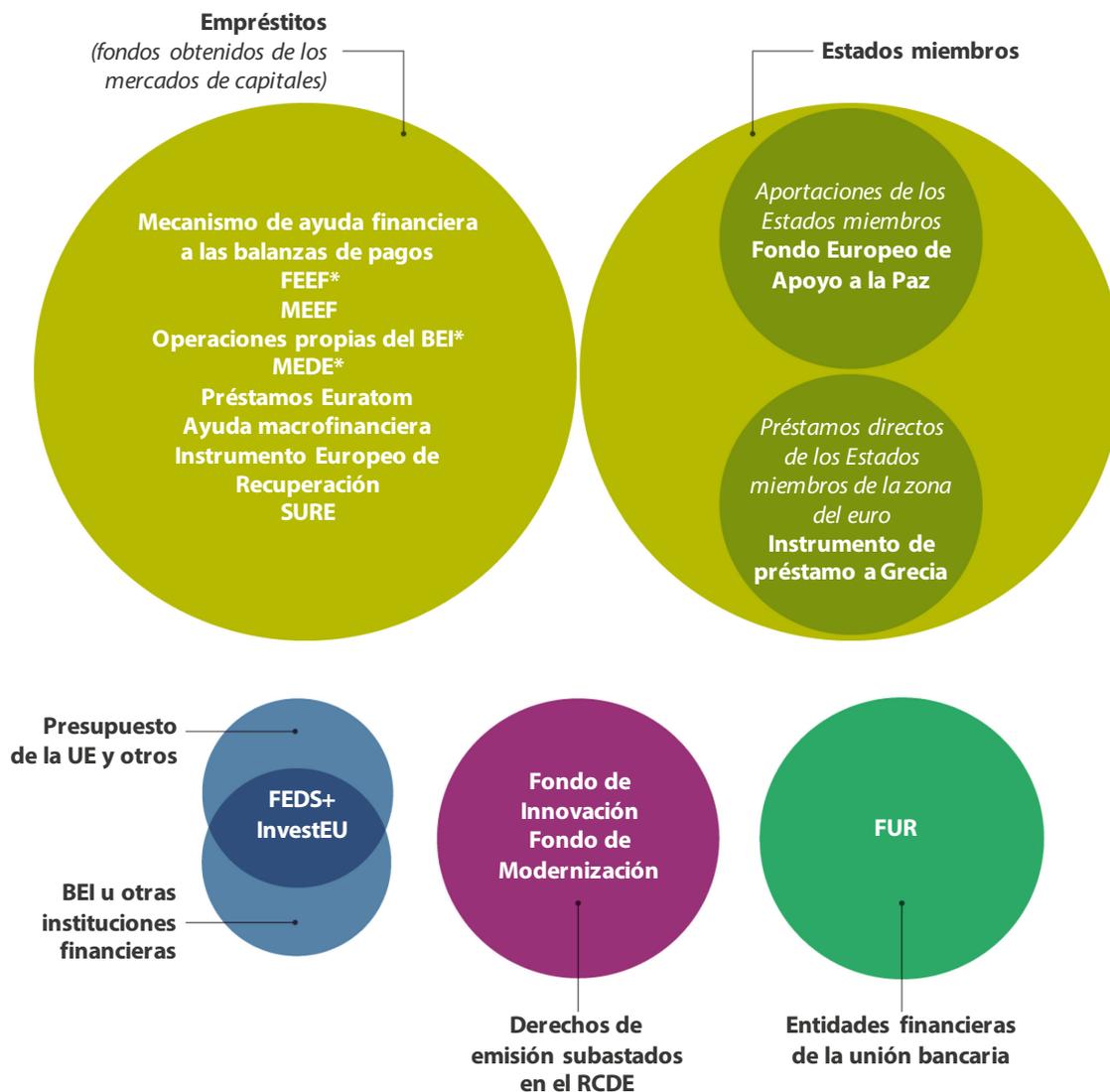
Si bien el Fondo de Innovación se introdujo en el presupuesto de la UE, el Fondo de Modernización se gestiona completamente fuera de él. Esto significa que la Comisión tiene plena responsabilidad en la gestión del Fondo de Innovación. La responsabilidad de gestionar el Fondo de Modernización recae en los Estados miembros beneficiarios. Las principales decisiones son adoptadas por un comité de inversiones compuesto por representantes de los Estados miembros. El BEI y la Comisión nombran cada uno a un representante.

Las fuentes de financiación son diversas

44 Con el fin de evaluar el nivel de coherencia del panorama financiero de la UE, examinamos el origen de los fondos utilizados por los instrumentos y los agrupamos en función de las distintas fuentes.

45 Constatamos que el MEDE, la FEEF, el MEEF, el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, la ayuda macrofinanciera, los préstamos Euratom, el Instrumento Europeo de Recuperación, SURE y las operaciones propias del BEI obtienen fondos mediante empréstitos en los mercados financieros. Las operaciones de financiación y de inversión apoyadas por InvestEU y el FEDS+ son seleccionadas y evaluadas por los socios ejecutantes para su financiación (aunque estén cubiertos por una garantía presupuestaria con una provisión parcial con cargo al presupuesto de la UE). Tanto el Fondo de Modernización como el Fondo de Innovación se financian con los ingresos generados a través de las subastas del RCDE de la UE. El FUR está financiado por las entidades financieras pertenecientes a la unión bancaria y el Instrumento de Préstamo a Grecia consiste en préstamos directos de los Estados miembros de la zona del euro a Grecia. El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz se financia mediante contribuciones directas de los Estados miembros. La *ilustración 4* muestra las diversas fuentes de financiación para las operaciones analizadas.

Ilustración 4 – Fuentes de financiación destinada a los instrumentos



* La FEEF, las operaciones propias del BEI y el MEDE se financian por medio de empréstitos en los mercados de capital, pero los Estados miembros aportaron determinados importes en concepto de capital desembolsado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los pasivos contingentes se respaldan de forma distinta

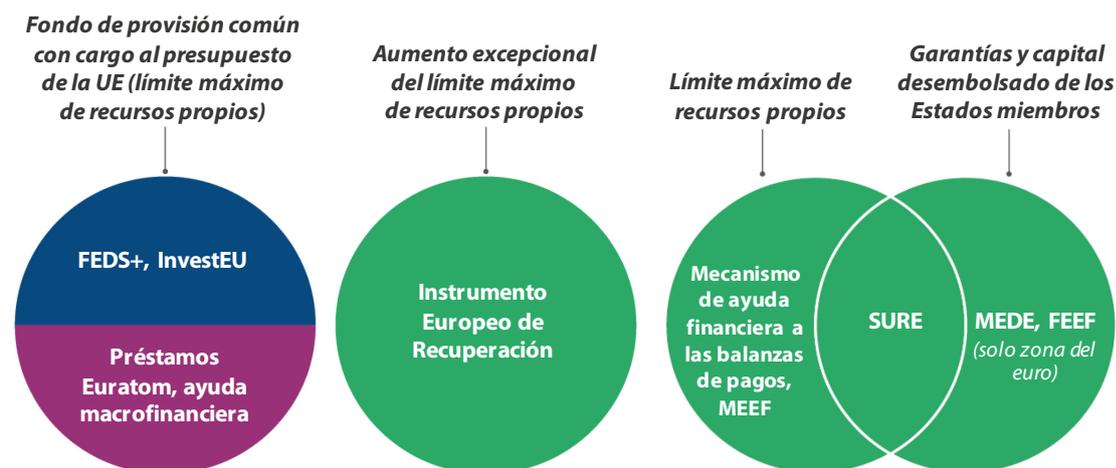
46 La gestión eficaz de los activos y pasivos garantiza que las inversiones públicas ofrezcan una buena optimización de los recursos, que los activos se consignan y se gestionen, que se identifiquen los riesgos fiscales y que las deudas y garantías se planifiquen, aprueben y supervisen con prudencia³⁴. Ello también se refiere a los pasivos contingentes, es decir, los posibles pasivos que pueden producirse en el futuro, y a la manera en que estos pueden respaldarse con los recursos.

47 Los instrumentos que implican préstamos en los mercados financieros (véase el apartado 45) generan pasivos contingentes para la UE y los Estados miembros. Estos pasivos se respaldan de distinta manera en función del instrumento. Puede ser una garantía presupuestaria (véase el *anexo II*), utilizando el margen de maniobra conforme al límite máximo de los recursos propios (véase la *ilustración 2*), aumentando excepcionalmente el límite máximo de los recursos propios o mediante capital desembolsado y garantías adicionales por parte de los Estados miembros. La *ilustración 5* muestra cómo se respaldan los pasivos contingentes.

Ilustración 5 – Cómo se respaldan los pasivos contingentes

Origen de los pasivos contingentes:

- Garantías presupuestarias
- Ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE
- Ayuda financiera a los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

48 Los préstamos destinados a instrumentos no cubiertos por el límite máximo de los recursos propios que se financian en los mercados (FEEF y MEDE) tienen un porcentaje de

³⁴ «Framework for assessing public financial management», PEFA, PI - 13.

los importes pagados en capital, y los Estados miembros emiten garantías adicionales como apoyo a las respectivas operaciones de empréstito. En el caso de la FEEF, las garantías cubren el 165 % de los importes tomados en préstamo. Este exceso de garantías era necesario para asegurar la máxima solvencia crediticia de los instrumentos de financiación emitidos por la FEEF. Por razones similares, el capital del MEDE asciende a 704 800 millones euros (de los cuales se desembolsan 80 500 millones de euros y el resto es capital exigible), mientras que su capacidad de préstamo asciende a 500 000 millones de euros. Tras la adhesión de Croacia al MEDE en 2023, el capital autorizado de dicho mecanismo ascenderá a 708 500 millones de euros.

49 Los instrumentos basados en garantías presupuestarias (InvestEU y FEDS+) cuentan con una provisión parcial. El objetivo de esta provisión es cubrir las pérdidas y constituir una reserva adecuada de seguridad. Dado que el presupuesto de la UE (limitado por el límite máximo del MFP) es la cobertura final de los impagos de estos instrumentos, esta provisión tiene por objeto proteger el presupuesto de la UE de estos posibles impagos. De manera similar, los préstamos a países no pertenecientes a la UE concedidos por Euratom o la ayuda macrofinanciera también están parcialmente dotados y, en última instancia, cubiertos por el presupuesto de la UE. Los importes reservados para las provisiones de las garantías presupuestarias y los préstamos a países no pertenecientes a la UE se gestionan en un fondo de provisión común (véase el [anexo II](#)).

50 Los préstamos para instrumentos sujetos al límite máximo de los recursos propios, que prestan apoyo a los Estados miembros (el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos y el MEEF), utilizan directamente el «margen de maniobra» (véase el apartado [15](#)) como garantía implícita para los mercados de que los fondos se reembolsarán en caso de impago por parte del prestatario. Por tanto, los importes en cuestión deben ser objeto de un cuidadoso seguimiento para garantizar que el margen de maniobra se mantenga en un nivel que no interfiera en la capacidad de recurrir a los importes necesarios para el presupuesto de la UE. De manera semejante, SURE puede utilizar el margen de maniobra del límite máximo de los recursos propios. Además, se pidió a todos los Estados miembros que proporcionaran una garantía adicional de 25 000 millones de euros en total (el 25 % de la capacidad de SURE).

51 Existen notables diferencias a este respecto. En los casos del mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos y SURE, todos los Estados miembros garantizan, a través del margen de maniobra conforme al límite máximo de los recursos propios, todos los importes que se hayan prestado a los Estados miembros beneficiarios. El caso del

MEEF es diferente, ya que el Reglamento del MEEF³⁵ establece que, cuando se concede ayuda financiera a un Estado miembro de la zona del euro, los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro sean íntegramente compensados por la responsabilidad en que pudiesen incurrir si el Estado miembro beneficiario no reembolsa la ayuda financiera³⁶.

52 Esto genera una diferencia de trato entre los Estados miembros para la que no hallamos justificación alguna. Los Estados miembros de la zona del euro están obligados a reembolsar cualquier ayuda prestada a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro (a través del mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos), mientras que los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro no están obligados a reembolsar la ayuda prestada a los Estados miembros de la zona del euro (a través del MEEF).

53 El Instrumento Europeo de Recuperación introdujo un nuevo formato para apoyar la forma en que se obtiene financiación en los mercados. Un aumento temporal del límite máximo de recursos propios del 0,6 % permitió obtener los fondos en los mercados mediante una estrategia de financiación diversificada.

El panorama financiero de la UE solo se somete parcialmente a una rendición pública de cuentas

La UE ha introducido una comunicación integrada de la información, pero esta no comprende todos los instrumentos

54 Los informes financieros anuales para todos los instrumentos deben elaborarse de manera exhaustiva y oportuna con el fin de apoyar la adopción de decisiones y el control adecuado. Deben ir acompañados de una visión general adecuada del panorama financiero de la UE en su conjunto³⁷.

³⁵ Reglamento (UE) n.º 407/2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (Reglamento del MEEF).

³⁶ Artículo 3, apartado 2 *bis*, del Reglamento del MEEF.

³⁷ «Framework for assessing public financial management», PI 6 y dimensión 6.3, y Allen, R. y Dimitar, R.: «Managing and Controlling Extrabudgetary Funds», *OECD Journal on budgeting*, 2007, vol. 6/4.

La Comisión elabora varios informes, pero ninguno de ellos contiene una visión general de todos los instrumentos que componen el panorama financiero de la UE

55 De conformidad con el Reglamento Financiero, la Comisión elabora un conjunto integrado de informes financieros y contables³⁸, incluida la contabilidad anual de la UE. Las cuentas anuales de la UE contienen información sobre los instrumentos sujetos al límite máximo de los recursos propios. Además, otros informes exigidos por el Reglamento Financiero contienen información adicional sobre dichos instrumentos (por ejemplo, el informe sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias, asistencia financiera y pasivos contingentes³⁹, o los trece documentos de trabajo adjuntos al presupuesto de la UE de 2022). Aunque estos documentos presentan aspectos específicos en detalle, no ofrecen una visión general de todos los instrumentos del panorama financiero de la UE. No contienen los instrumentos no cubiertos por el límite máximo de los recursos propios, a saber, el FUR, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, el Fondo de Modernización, el MEDE, la FEEF y el Instrumento de Préstamo a Grecia.

56 En 2021, la Comisión elaboró por primera vez el informe sobre la transparencia presupuestaria⁴⁰, como resultado del acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del MFP⁴¹. El informe comprende información sobre algunos instrumentos no sujetos al límite máximo de los recursos propios (por ejemplo, la FEEF y el MEDE). La información ofrece una visión general de los instrumentos, agregados por tipos y con enlaces a fuentes de información adicional sobre cada uno de ellos. Observamos que el informe no abarca el FUR, el Instrumento de Préstamo a Grecia y las operaciones propias del BEI. El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y el Fondo de Modernización no estaban activos en el momento en que se elaboró el informe.

57 Según nuestras observaciones, los instrumentos que no se mencionan en las cuentas anuales de la UE presentan, por lo general, informes financieros periódicos como exige la legislación específica que se les aplique. Las dos excepciones son el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, cuya base jurídica no prevé expresamente la presentación de informes al público en general o al Parlamento Europeo (la información financiera periódica solo debe

³⁸ Artículo 247 del [Reglamento Financiero](#).

³⁹ Informe de la Comisión sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias, asistencia financiera y pasivos contingentes, [COM\(2021\) 676](#) («el informe del artículo 250»).

⁴⁰ [Informe de la Comisión de 2020 sobre la transparencia presupuestaria](#).

⁴¹ [Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea](#).

ponerse a disposición del Consejo); y el Instrumento de Préstamo a Grecia, para el cual la Comisión elabora informes trimestrales sobre los importes adeudados por Grecia y las cuentas a cobrar de los Estados miembros. Estos se exigen en el acuerdo entre acreedores y se envían al prestatario y a los prestamistas a efectos del cálculo de los intereses, pero no se ponen a disposición del público.

Existe una laguna en la auditoría de gestión de los instrumentos no sujetos a las facultades de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo

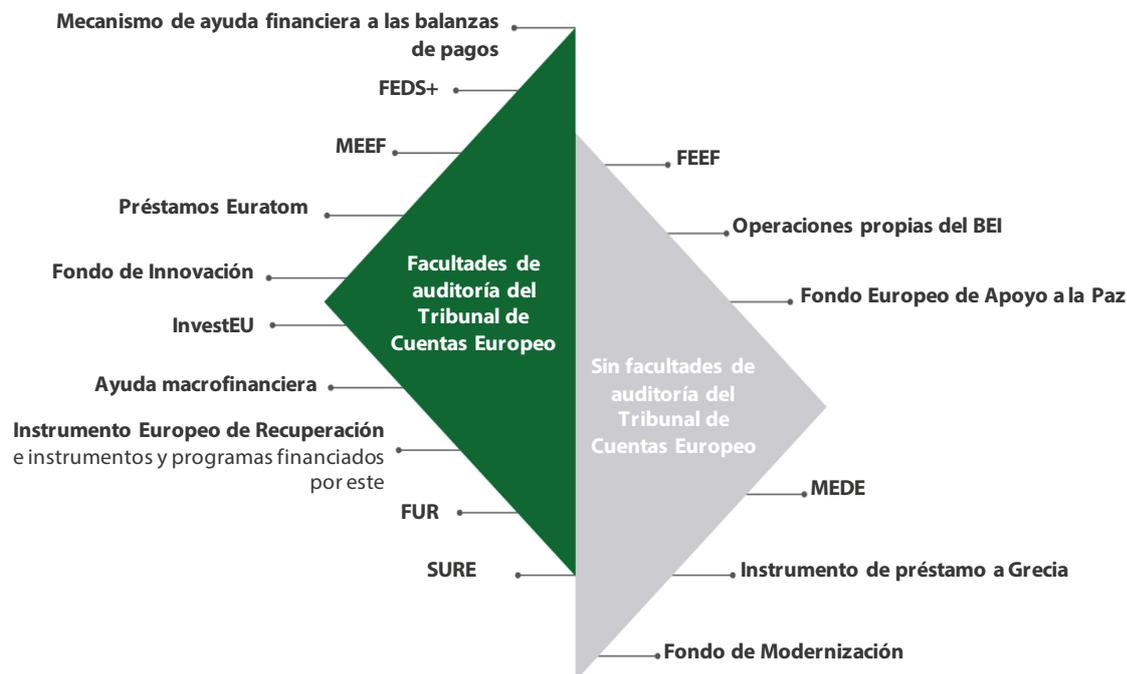
58 Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (es decir, las normas Intosai) exigen que todas las operaciones financieras públicas, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado y de qué manera, se sometan al control de la Entidad Fiscalizadora Superior⁴². Para garantizar la plena rendición de cuentas y la transparencia, una auditoría externa fiable y amplia resulta fundamental⁴³. Los Tratados establecen que el Tribunal de Cuentas Europeo es el auditor externo independiente de la UE⁴⁴. La *ilustración 6* muestra los instrumentos que el Tribunal de Cuentas Europeo tiene la facultad de auditar, y aquellos que no.

⁴² Artículo 18, apartado 3, de la Declaración de Lima. [Intosai P 1](#).

⁴³ «Framework for assessing public financial management», PEFA, PI 30.

⁴⁴ Artículo 287, apartado 1, del TFUE.

Ilustración 6 – Facultades de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

59 El Tribunal de Cuentas Europeo goza de facultades de auditoría para la mayoría de los instrumentos objeto de nuestro análisis. En el [anexo III](#) se resumen las disposiciones de auditoría externa de los instrumentos respecto a los cuales el Tribunal no tiene facultades de auditoría. Los estados financieros del MEDE, la FEEF y el BEI contienen el dictamen de un auditor externo privado, que ha de elaborarse conforme a las normas internacionales de auditoría. Dada la reciente creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y del Fondo de Modernización, los auditores externos públicos aún no han elaborado un informe de auditoría. Sin embargo, las disposiciones prevén que los estados financieros se auditen con arreglo a las normas internacionales de auditoría (NIA). En el caso del Instrumento de Préstamo a Grecia, son las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros prestamistas las que poseen las facultades de auditoría.

60 Anteriormente, recalcamos la importancia de que el Tribunal de Cuentas Europeo tuviera facultades de auditoría⁴⁵ y defendimos que se establecieran mandatos de auditoría pública para todos los tipos de financiación de las políticas de la UE y se invitara al Tribunal de Cuentas Europeo a auditar todos los organismos creados mediante acuerdos fuera del ordenamiento jurídico de la UE para aplicar las políticas de la UE. Entre otros, se incluían el MEDE y las operaciones del BEI no relacionadas con el presupuesto de la UE. Además, observamos que podía requerirse una modificación legislativa en algunos

⁴⁵ [Análisis 1/2014](#): «Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: Lagunas, redundancias y desafíos».

casos para constituir un mandato público de auditoría⁴⁶. En nuestro Dictamen 2/18⁴⁷, recomendamos asimismo que el MEDE otorgara al Tribunal de Cuentas Europeo un mandato para subsanar la laguna que detectamos en la auditoría de gestión. El MEDE, en su respuesta a nuestro Dictamen, mencionó que sus disposiciones vigentes de auditoría son coherentes con las mejores prácticas de las instituciones financieras internacionales. Asimismo, el Comité de Auditores del mecanismo recordó que corresponde a las partes del tratado del MEDE evaluar si otras disposiciones de auditoría y contabilidad serían adecuadas en el futuro.

61 Del mismo modo, el Parlamento Europeo ha pedido una mayor participación del Tribunal de Cuentas Europeo en la auditoría de estos instrumentos. Por ejemplo, pidió al Consejo que modificara el artículo 12 del Protocolo n.º 5 anejo al TUE y al TFUE para atribuir al Tribunal de Cuentas Europeo un papel en la verificación del capital social del BEI⁴⁸. Otro ejemplo es la Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión relativa al Fondo Monetario Europeo⁴⁹, en la que se concluía que, en los casos en que se utilicen recursos presupuestarios de la UE, el Tribunal de Cuentas Europeo debe ser considerado el auditor externo independiente y desempeñar un papel claro y formal en el procedimiento de aprobación de la gestión⁵⁰.

Ausencia de control democrático por parte del Parlamento Europeo de los instrumentos no sujetos al límite máximo de los recursos propios

62 El control público es esencial para la creación y supervisión de la aplicación de nuevos instrumentos a fin de garantizar que dichos instrumentos sean legítimos, estén justificados, y se sometan a rendición de cuentas⁵¹. Esto debe aplicarse a todos los

⁴⁶ [Propuesta 6 del análisis 01/2018](#): «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates». Documento informativo.

⁴⁷ [Dictamen n.º 2/2018](#): «Consideraciones sobre la auditoría y la rendición de cuentas en relación con la propuesta del 6 de diciembre de 2017 de creación de un Fondo Monetario Europeo inscrito en el marco jurídico de la Unión».

⁴⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2021, sobre el control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones: Informe anual de 2019, [2020/2245\(INI\)](#).

⁴⁹ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, [COM\(2017\) 827](#), elaborada por la Comisión.

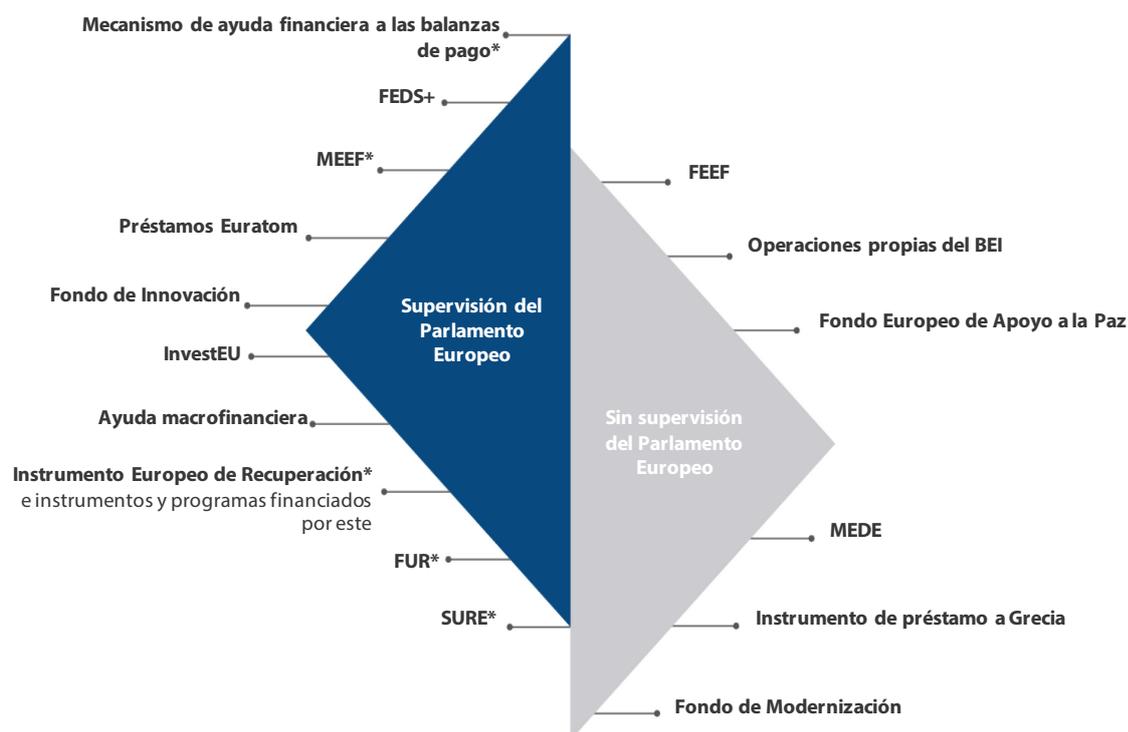
⁵⁰ Apartado 5 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, [2017/0333R \(APP\)](#).

⁵¹ «[Framework for assessing public financial management](#)», PEFA, PI 18.

instrumentos que impliquen fondos públicos, aunque queden fuera del marco presupuestario.

63 Constatamos que el Parlamento Europeo tiene facultades generales de supervisión de los instrumentos sujetos al límite máximo de los recursos propios (véase la *ilustración 7*). En algunos instrumentos de este tipo, la supervisión del Parlamento Europeo es limitada, lo que supone que, si bien no es responsable de un procedimiento formal de aprobación, se le informa de las decisiones clave. En el caso de los instrumentos que no sujetos al límite máximo de los recursos propios (operaciones propias del BEI, el Instrumento de Préstamo a Grecia, el MEDE, la FEEF, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y el Fondo de Modernización), el Parlamento Europeo no posee facultades formales de supervisión, y el control democrático solo puede ser ejercido por los Parlamentos nacionales. Sin embargo, esto crea una laguna, ya que la naturaleza o el grado de control público (y, por tanto, de la rendición de cuentas) puede variar en función del tipo de instrumento financiero empleado.

Ilustración 7 – Supervisión del Parlamento Europeo



* Supervisión limitada del Parlamento Europeo

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

64 Las disposiciones relativas a la rendición de cuentas reflejan en gran medida el mecanismo de adopción de decisiones para la creación de un nuevo instrumento. En particular, no se consultó al Parlamento Europeo sobre la creación de algunos

instrumentos porque se establecieron mediante acuerdos intergubernamentales en lugar de un acto jurídico de la UE (la FEEF, el MEDE y el Instrumento de Préstamo a Grecia).

65 Asimismo, los tratados no exigen que el Parlamento Europeo participe en la creación de instrumentos de emergencia (el MEEF, SURE y el Instrumento Europeo de Recuperación)⁵². Esto se reconoció y, en cierta medida, se abordó en una declaración conjunta de 2020 del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión⁵³, en la que las tres instituciones acordaron y establecieron las modalidades de un procedimiento de control presupuestario entre el Parlamento Europeo y el Consejo con la asistencia activa de la Comisión. Este procedimiento debe seguirse cuando la Comisión presente una propuesta de nuevo instrumento que pueda incidir de manera considerable en el presupuesto de la UE. En el contexto de este procedimiento, el Parlamento Europeo y el Consejo habrán de entablar un diálogo constructivo con vistas a lograr un entendimiento conjunto de la incidencia presupuestaria del acto jurídico previsto.

66 Este acuerdo mejoró el control del Parlamento Europeo cuando se crean nuevos instrumentos. Sin embargo, por las razones expuestas anteriormente, se basa únicamente en una declaración conjunta y no comprende los instrumentos extrapresupuestarios, sin incidencia en el presupuesto.

No se ha explotado plenamente el potencial de simplificación del panorama financiero de la UE

67 En el presupuesto de la UE debe mantenerse un nivel equilibrado de flexibilidad para reducir la necesidad de crear instrumentos extrapresupuestarios, y es una buena práctica evaluar periódicamente la posibilidad de consolidar los instrumentos existentes⁵⁴. En esta sección, se describen con mayor nivel de detalle los cambios introducidos en el panorama financiero de la UE por el MFP 2021-2027. También identificamos los ámbitos en los que, según nuestro criterio, hay margen para una mayor consolidación.

⁵² Artículo 122 del TFUE.

⁵³ Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el control presupuestario de nuevas propuestas [2020/C 444 I/05](#).

⁵⁴ Allen, R. y Radev, D.: «[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)», *OECD Journal on budgeting*, 2007, vol. 6/4.

MFP 2021-2027: Se ha avanzado mucho en la racionalización del panorama financiero de la UE

Mayor flexibilidad del presupuesto de la UE y aplicación de los ingresos afectados externos

68 Con el fin de determinar si existe un equilibrio adecuado entre previsibilidad y flexibilidad, examinamos las disposiciones existentes en materia de flexibilidad del presupuesto de la UE. Estas disposiciones compensan las restricciones resultantes del límite máximo del MFP porque permiten establecer una reserva dentro de los límites existentes para hacer frente a necesidades particulares e imprevisibles (véase el [anexo IV](#)).

69 El alcance y la capacidad de los mecanismos de flexibilidad han aumentado en el MFP actual y pueden alcanzar un máximo de 21 000 millones de euros en total⁵⁵. La aplicación de estas disposiciones dota de mayor agilidad al presupuesto de la UE y, por tanto, le permite responder a las crisis sin necesidad de crear instrumentos específicos.

70 Otra forma de evitar la creación de nuevos instrumentos no reembolsables fuera del presupuesto de la UE es el recurso a los ingresos afectados externos. La ventaja de estos ingresos es que aportan fondos adicionales a la acción de la UE que la Comisión ejecuta de conformidad con las normas financieras de la Unión. Aunque se trata de una mejora con respecto al uso de instrumentos extrapresupuestarios, los ingresos afectados externos alteran significativamente el presupuesto, ya que se añaden a los importes acordados por la autoridad presupuestaria, en el contexto de las negociaciones presupuestarias anuales. También constituyen una excepción al principio presupuestario de universalidad, según el cual la totalidad de los ingresos cubrirá todos los pagos sin ninguna afectación de gastos⁵⁶.

71 Los ingresos afectados externos se desvían del procedimiento presupuestario normal, ya que los ingresos no se consignan en el presupuesto aprobado. Sin embargo, tanto el origen como el destino de los fondos se establecen en actos jurídicos específicos, como el Reglamento del Instrumento Europeo de Recuperación y los actos de base por los que se establecen los programas de gasto que se benefician de él. Debido a su naturaleza específica, los ingresos afectados externos no se incluyen en las rúbricas de gastos del MFP⁵⁷, y los importes en cuestión no son «negociados» anualmente por la autoridad

⁵⁵ Comisión: *Flexibility and special instruments*.

⁵⁶ Artículo 20 del [Reglamento Financiero](#).

⁵⁷ Considerando 5 del [Reglamento MFP 2021-2027](#).

presupuestaria en el marco del procedimiento presupuestario anual. No obstante, la Comisión elabora estimaciones detalladas de los ingresos afectados cada año⁵⁸.

72 En el MFP 2021-2027, los ingresos externos afectados aumentarán significativamente. El importe total de los ingresos afectados ejecutado en 2020 ascendió a 7 400 millones de euros en compromisos y a 9 700 millones de euros en pagos. Según los informes mensuales de la Comisión sobre los créditos suplementarios, en 2021, el importe aumentó a 154 000 millones de euros en compromisos y 62 300 millones de euros en pagos. Este aumento se debió principalmente al Instrumento Europeo de Recuperación destinado a financiar la recuperación económica de la UE después de la pandemia. La creación del Fondo de Innovación⁵⁹ y su consolidación en el presupuesto de la UE es otro ejemplo de ingresos externos afectados (véase el *recuadro 4*).

Consolidación de los instrumentos y efectos de la crisis de la COVID-19

73 Para garantizar una justificación continuada de los instrumentos fuera del presupuesto de la UE, es una buena práctica evaluar si dichos instrumentos podrían consolidarse con el fin de simplificar el panorama financiero general⁶⁰ (véase la *ilustración 3*).

74 El MFP 2021-2027 introdujo cambios sustanciales en el panorama financiero de la UE. Por una parte, se consolidaron varios instrumentos, mientras que, por otra, la respuesta a la crisis del COVID-19 exigió otros nuevos.

75 Por lo que se refiere a los instrumentos relacionados con las políticas internas de la UE, el fondo InvestEU unificó los instrumentos de inversión para operaciones dentro de la UE, reuniendo 13 instrumentos financieros de gestión centralizada anteriormente separados y la garantía presupuestaria de la UE anteriormente ejecutada en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

76 En cuanto a la acción exterior, el Instrumento «Europa Global» (Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, o IVCDI) reunió la mayoría de los instrumentos y programas existentes bajo un mismo techo. Con el IVCDI, la Comisión «presupuestó» el antiguo FED que había permanecido fuera del presupuesto

⁵⁸ Proyecto de presupuesto, documento de trabajo, parte V: Ejecución presupuestaria e ingresos afectados, COM (2022) 400.

⁵⁹ Reglamento Delegado (UE) 2019/856, sobre el funcionamiento del Fondo de Innovación.

⁶⁰ Allen, R. y Radev, D. (2007): «Managing and Controlling Extrabudgetary Funds», OECD Journal on Budgeting, vol. 6/4.

de la UE durante 50 años (véase el [recuadro 5](#)). El FEDS+, que también funciona en el marco del IVCDCl, reunió la garantía presupuestaria de la UE para las acciones exteriores, el antiguo mandato de préstamo exterior del BEI, los mecanismos regionales de financiación mixta y los reflujos de dinero del antiguo Instrumento de Ayuda a la Inversión ACP.

Recuadro 5

«Presupuestación» del FED: una realidad con 50 años de retraso

De 1959 a 2020, el FED financió la cooperación al desarrollo de la UE con el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y países y territorios de ultramar. El FED existía independientemente del presupuesto de la UE y del MFP, y se financió mediante contribuciones negociadas de los Estados miembros.

Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo habían pedido que el FED se integrara en el presupuesto general desde la década de 1970, pero el Consejo no aprobó la propuesta. El Parlamento Europeo aprobó varias resoluciones⁶¹ y la Comisión elaboró una serie de comunicaciones⁶², pero el Consejo nunca llegó a un consenso que permitiera introducir el FED en el presupuesto de la UE.

Tras 50 años de intentos infructuosos, los Estados miembros acordaron en el Consejo que la asociación ACP-UE, financiada anteriormente a través del FED, sería financiada con cargo al presupuesto de la UE a partir del 1 de enero de 2021. Las acciones que habían sido financiadas previamente por el FED se introdujeron en el nuevo IVCDCl-Europa Global y en otros instrumentos. No obstante, los compromisos globales del FED contraídos antes del 31 de diciembre de 2020 seguirán aplicándose hasta al menos 2045, según las estimaciones de la Comisión, por lo que el antiguo FED y los nuevos sistemas IVCDCl existirán temporalmente en paralelo.

77 También se procedió al cese de otros dos instrumentos: el Mecanismo para los refugiados en Turquía y cuatro fondos fiduciarios de emergencia de la UE (África, Bèkou, Colombia y Madad). En su lugar, el apoyo prestado por estos instrumentos fue sustituido

⁶¹ Por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo sobre la integración del FED en el presupuesto de la UE, [95/C 249/03](#); Resolución del Parlamento Europeo sobre la integración del FED en el presupuesto de la UE, [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Por ejemplo, Comunicación de la Comisión al Consejo: «La budgétisation du FED et son financement par les ressources propres de la Communauté», SEC(73) 2149; «Report on arrangements and possibilities for budgetising the EDF, SEC(94) 640»; Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo relativa a la plena integración de la cooperación con los países ACP en el presupuesto de la UE, [COM\(2003\) 590](#).

por el programa IVCDI-Europa Global con cargo al presupuesto de la UE, que contó con métodos que, según las previsiones, responderían mejor a las necesidades que pudieran surgir.

78 Además, dos antiguos instrumentos extrapresupuestarios en el ámbito de defensa —el Fondo de Apoyo a la Paz para África y el mecanismo Athena— se fusionaron para constituirse el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, concentrando en un solo instrumento el gasto de la UE con implicaciones militares.

79 A pesar de los esfuerzos por consolidar el panorama financiero de la UE, la respuesta a la crisis del COVID-19 dio lugar a la creación de dos nuevos instrumentos: SURE y el Instrumento Europeo de Recuperación. No obstante, observamos que, a diferencia de algunos mecanismos anteriores de respuesta a las crisis (por ejemplo, el Instrumento de Préstamo a Grecia, la FEEF o el MEDE), SURE y el Instrumento Europeo de Recuperación se establecieron en virtud de la Decisión sobre recursos propios (utilizando un límite máximo adicional temporal), lo que permitió un control público más transparente.

Un conjunto complejo de instrumentos de ayuda financiera

80 Como muestra la *ilustración 3*, existen actualmente ocho instrumentos de ayuda financiera: el Instrumento de Préstamo a Grecia, la FEEF, el MEDE, el MEEF, el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, SURE, la ayuda macrofinanciera y los préstamos Euratom. Aunque se concibieron como respuesta a necesidades distintas, estos instrumentos son similares en general, pues emplean fondos tomados en préstamo (salvo el Instrumento de Préstamo a Grecia) para prestar ayuda financiera a los Estados miembros⁶³ y algunos países no pertenecientes a la UE⁶⁴. En los apartados siguientes se presentan los resultados de nuestro análisis de las opciones de consolidación de estos instrumentos de ayuda financiera.

⁶³ Los Estados miembros de la UE que recibían ayuda financiera al final de 2021 eran: Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, Grecia, España, Croacia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

⁶⁴ Los países no pertenecientes a la UE que recibían ayuda financiera al final de 2021 son Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Jordania, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Túnez y Ucrania.

Intentos infructuosos de reformar o actualizar algunos de estos instrumentos

81 Examinamos las propuestas anteriores de la Comisión para reformar los instrumentos de ayuda financiera y describimos a continuación de qué manera estos intentos fueron infructuosos.

82 En 2012, la Comisión presentó una propuesta para actualizar el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos⁶⁵. Los principales objetivos de la propuesta eran introducir nuevos instrumentos de carácter preventivo y aumentar la eficiencia del proceso decisorio reduciendo el número de trámites. La propuesta no fue aprobada por el Consejo.

83 Se determinó que la falta de un reglamento marco (véase el apartado **40**) limitaba la eficacia del instrumento de ayuda macrofinanciera, ya que las decisiones se adoptan caso por caso. Para hacer frente a esta limitación, la Comisión presentó una propuesta, pero tuvo que retirarla porque las opiniones del Parlamento Europeo entraban en conflicto con las del Consejo (véase el **recuadro 6**).

⁶⁵ Apartado 2 (Exposición de motivos) de la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea un instrumento de ayuda financiera a los Estados miembros cuya moneda no sea el euro, COM(2012) 336.

Recuadro 6

Ayuda macrofinanciera: Conflicto del Reglamento marco

En 2011, la Comisión presentó una propuesta⁶⁶ de Reglamento marco para la ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE. La propuesta tenía por objeto establecer un conjunto general de normas para la concesión de ayuda financiera que, al mismo tiempo, aceleraría el proceso y proporcionaría una base jurídica para los acuerdos, en gran medida informales, que la habían guiado hasta entonces.

La propuesta fue modificada tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo e introdujo el requisito de mantener el procedimiento legislativo ordinario para cada operación de ayuda macrofinanciera. La Comisión entendió que esto cambiaba los objetivos de la propuesta y la retiró en 2013.

En agosto de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una declaración conjunta⁶⁷, que constituía un compromiso entre los dos colegisladores y tenía por objeto acelerar el proceso de aprobación. Sin embargo, se trataba de un acuerdo político no vinculante jurídicamente: Las decisiones relativas a la ayuda macrofinanciera se siguen adoptando con arreglo al procedimiento legislativo ordinario caso por caso.

Las evaluaciones recientes⁶⁸ señalan que el dilatado proceso de aprobación de las decisiones de ayuda macrofinanciera resta eficacia a este instrumento, y sugieren que un Reglamento marco podría subsanar esta limitación.

84 El MEEF se creó como solución temporal para hacer frente a la crisis financiera de 2010. Sin embargo, pese a su carácter «temporal», esta solución existe desde hace más de 10 años. La Comisión indica que no debe recurrirse al MEEF, si bien puede reactivarse⁶⁹.

⁶⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales para la ayuda macrofinanciera a terceros países, [2011/0176 \(COD\)](#).

⁶⁷ [Decisión n.º 778/2013/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se concede ayuda macrofinanciera a Georgia.

⁶⁸ Metaevaluación de las operaciones de ayuda macrofinanciera (2010-2020), Informe final, página 13.

⁶⁹ Comisión: «[European Financial Stabilisation Mechanism \(EFSM\)](#)».

Varios interlocutores piden que el MEDE y la FEEF se incorporen al «marco jurídico de la UE».

85 Analizamos las diferentes posiciones adoptadas por los principales interlocutores respecto a los instrumentos de ayuda financiera existentes, con especial atención a las sugerencias que formulan para proseguir su consolidación.

86 En años anteriores, varios interlocutores sugirieron que el MEDE se integrase en el «marco jurídico de la UE». La Comisión presentó una propuesta para crear el Fondo Monetario Europeo, que transformaría el MEDE y lo introduciría en el «marco jurídico de la UE». Valoramos positivamente la propuesta de la Comisión⁷⁰ y el Banco Central Europeo también publicó un dictamen favorable⁷¹. Sin embargo, el Consejo no aprobó la propuesta (véase el [recuadro 7](#)).

⁷⁰ Apartado 8 del [Dictamen n.º 2/2018](#). «Consideraciones sobre la auditoría y la rendición de cuentas en relación con la propuesta del 6 de diciembre de 2017 de creación de un Fondo Monetario Europeo inscrito en el marco jurídico de la Unión».

⁷¹ Dictamen del Banco Central Europeo sobre una propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, [2018/C 220/02](#).

Recuadro 7

El informe de los cinco presidentes⁷² y la propuesta de la Comisión de crear un Fondo Monetario Europeo en sustitución del MEDE

El informe de los cinco presidentes señala que «el Mecanismo Europeo de Estabilidad se ha consolidado como un instrumento central para gestionar las posibles crisis. Sin embargo, en gran medida como consecuencia de su estructura intergubernamental, sus procesos de gobernanza y toma de decisiones son largos y complejos. Por consiguiente, a medio plazo, su gobernanza debería integrarse plenamente en los Tratados de la UE».

A partir de estas conclusiones, la Comisión presentó en 2017 una propuesta⁷³ para aprovechar la estructura consolidada del MEDE y crear un Fondo Monetario Europeo dentro del «marco jurídico de la UE»*. En la práctica, la propuesta de la Comisión transformaría el MEDE actual en un órgano de la UE⁷⁴ basado en las disposiciones del artículo 352 del TFUE.

* Para sugerir la integración del MEDE, los distintos interlocutores emplean una terminología diferente, como «el marco jurídico de la UE», «el marco de la UE», «el marco normativo de la UE», «el acervo de la UE», «el ordenamiento jurídico de la UE» o «los Tratados de la UE».

87 El Parlamento Europeo ya pidió anteriormente que el MEDE se integrase en el corpus de derechos y obligaciones comunes vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión (el acervo⁷⁵) o en el Derecho de la Unión⁷⁶, y el MEDE también apoya el objetivo a largo plazo de integrarse en el «marco de la UE», conservando las características fundamentales de su gobernanza. Así lo manifestó el antiguo presidente del Eurogrupo y presidente del Consejo de Gobernadores del MEDE en una carta dirigida

⁷² «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea», informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, de 22 de junio de 2015.

⁷³ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, COM(2017) 827, elaborada por la Comisión.

⁷⁴ Artículo 70 del Reglamento Financiero.

⁷⁵ Apartado 11 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM, 2016/C 065/10.

⁷⁶ Apartado 1 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, 2017/0333R (APP).

al entonces presidente del Consejo el 25 de junio de 2018⁷⁷. Nuestro trabajo ha corroborado que estas posiciones son todavía válidas.

88 La FEEF se creó con un período muy limitado de actividad (no se podían establecer programas o acuerdos nuevos después del 30 de junio de 2013)⁷⁸, y su acuerdo marco reconoce la posibilidad de integrarla en el MEDE⁷⁹. El Tratado MEDE también comprende una serie de disposiciones⁸⁰ que posibilitan la integración de la FEEF en el MEDE. El nuevo Tratado MEDE actualmente en proceso de ratificación simplifica aún más estas disposiciones que permiten la integración de la FEEF⁸¹. Sin embargo, a pesar de ellas, la FEEF no se ha integrado todavía en el MEDE.

Los instrumentos de ayuda financiera no se han consolidado todavía

89 Examinamos si se justificaba mantener por separado toda la ayuda financiera existente o si había margen para la consolidación.

90 La mayoría de estos instrumentos se crearon en respuesta a una emergencia, y el Instrumento de Préstamo a Grecia, la FEEF, el MEEF y SURE se constituyeron expresamente como soluciones provisionales o temporales. Ni el Instrumento de Préstamo a Grecia ni la FEEF continúan su actividad, pero sus activos todavía se mantienen y gestionan al margen de los demás instrumentos. Aunque los ocho instrumentos de ayuda financiera estaban justificados en el momento de constituirse, todavía no se han consolidado.

91 En su propuesta de creación de un Fondo Monetario Europeo, la Comisión también expresó la necesidad de proceder a la consolidación: *«Una Unión Económica y Monetaria más fuerte requiere una gobernanza más sólida y un uso más eficiente de los recursos disponibles. El sistema actual refleja aún un mosaico de decisiones adoptadas para afrontar una crisis sin precedentes. En ocasiones, esta situación se ha materializado en una variedad de instrumentos y en unas normas más sofisticadas, lo que constituye una fuente de complejidad y entraña riesgos de duplicidades. Unas mayores sinergias, la racionalización de los procedimientos y la integración de las soluciones*

⁷⁷ Carta del presidente Centeno al presidente Tusk.

⁷⁸ Artículo 4 de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, [Statuts coordonnés au 23 avril 2014](#).

⁷⁹ Artículo 13, apartado 10, del [Acuerdo Marco de la FEEF](#).

⁸⁰ Artículo 40, apartado 2, del actual [Tratado MEDE](#).

⁸¹ Artículo 40, nuevo apartado 4 del [Tratado MEDE revisado \(en proceso de ratificación\)](#).

intergubernamentales en el marco jurídico de la UE reforzarían la gobernanza y la toma de decisiones»⁸².

92 La necesidad de consolidar y revisar exhaustivamente todos estos instrumentos financieros fue corroborada por la crisis del COVID-19. Aunque el MEDE creó una línea de crédito específica relacionada con el COVID-19 para prestar asistencia rápida a los Estados miembros de la zona del euro, no se utilizó realmente. Sin embargo, SURE se creó en una emergencia y los préstamos correspondientes fueron utilizados por diecinueve Estados miembros.

⁸² Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo, COM(2017) 827, elaborada por la Comisión.

Conclusiones y recomendaciones

93 Concluimos que, aunque estaba justificada la constitución de nuevos tipos de instrumentos, el panorama financiero de la UE establecido a través de un planteamiento fragmentario ha dado lugar a una construcción deslavazada de instrumentos con distintas fuentes de financiación y disposiciones gubernamentales.

94 Constatamos que se crearon nuevos instrumentos con el fin de responder a los retos políticos emergentes y a las limitaciones jurídicas o prácticas para utilizar los instrumentos existentes. Sin embargo, en la mayoría de instrumentos evaluados (10 de 16), incluso aquellos no propuestos por la Comisión, no se adoptaron buenas prácticas, como una serie de pruebas claras de que la opción seleccionada y su concepción eran las más adecuadas (véanse los apartados **34** a **36**). Como consecuencia de ello, los mecanismos de gobernanza de tipos de instrumentos similares varían sustancialmente, lo que aumenta la complejidad general (véanse los apartados **39** a **43**).

Recomendación 1 – Garantizar una evaluación previa adecuada del diseño y las opciones de todos los instrumentos nuevos

La Comisión debería:

- a) garantizar, dentro del marco vigente, que todo instrumento nuevo propuesto contenga una evaluación del diseño y la necesidad de constituir dicho instrumento dentro o fuera del presupuesto de la UE;
- b) transmitir esta buena práctica al Consejo con el fin de aplicarla en nuevos instrumentos no propuestos por la Comisión.

Fecha prevista de aplicación: 2024

95 También constatamos que no todos los instrumentos cuentan con mecanismos adecuados de rendición de cuentas pública. A pesar de las mejoras en la presentación de informes, falta información consolidada sobre todos los instrumentos. Aunque el informe sobre la transparencia presupuestaria recientemente introducido es un paso positivo, no cubre todos los instrumentos (véanse los apartados **55** y **56**).

Recomendación 2 – Recopilar y publicar información relativa al panorama financiero general de la UE

La Comisión debería recopilar y publicar información que abarque todos los instrumentos del panorama financiero general de la UE.

Fecha prevista de aplicación: 2024

96 Asimismo, detectamos una laguna en la auditoría de gestión en los instrumentos no sujetos a las facultades de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo (véanse los apartados **59** a **61**), así como una ausencia de disposiciones para que el Parlamento Europeo examine los instrumentos no sujetos al límite máximo de recursos propios (véanse los apartados **62** y **63**). En publicaciones anteriores, sugerimos que se establecieran mandatos de auditoría pública para todos los tipos de financiación de las políticas de la UE y se invitara al Tribunal de Cuentas Europeo a auditar todos los organismos creados mediante acuerdos fuera del ordenamiento jurídico de la UE para aplicar las políticas de la UE. Entre otros, se incluían el MEDE y las operaciones del BEI no relacionadas con el presupuesto de la UE. Además, observamos que podía requerirse una modificación legislativa en algunos casos para constituir un mandato público de auditoría. Recomendamos asimismo que el MEDE otorgara al Tribunal de Cuentas Europeo un mandato para subsanar la laguna que detectamos en la auditoría de gestión. Ahora reiteramos estas sugerencias. Del mismo modo, el Parlamento Europeo y las instituciones interesadas podrían elaborar un acuerdo para permitir al Parlamento Europeo realizar una labor de control, como complemento al escrutinio actual de los parlamentos nacionales.

97 El Fondo de Modernización se creó fuera del presupuesto de la UE, a diferencia del Fondo de Innovación (véase el apartado **43**). Esto dio lugar a diferentes mecanismos de gobernanza, a la falta de supervisión por parte del Parlamento Europeo y a la ausencia de facultades de auditoría para el Tribunal de Cuentas Europeo (véanse los apartados **43**, **59** a **61**, y **63**).

98 Aunque reconocemos los recientes progresos realizados en la consolidación de varios tipos de instrumentos en el presupuesto de la UE, todavía no se han explotado todas las posibilidades de simplificación. Constatamos que en el MFP 2021-2027 se ha avanzado mucho en cuanto a la consolidación del panorama financiero de la UE, en particular mediante la integración en el presupuesto de la UE de las acciones que antes habían sido financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo. La UE también consolidó una serie de instrumentos de inversión del presupuesto de la UE en el marco de InvestEU y del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (incluido

el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus) (véanse los apartados 73 a 79). Sin embargo, creemos que todavía hay margen para consolidar el Fondo de Modernización en el presupuesto de la UE.

Recomendación 3 – Proponer la integración del Fondo de Modernización en el presupuesto de la UE

La Comisión debería proponer la integración del Fondo de Modernización en el presupuesto de la UE para el próximo marco financiero plurianual, teniendo en cuenta las características específicas de dicho fondo.

Fecha prevista de aplicación: 2025

99 Por lo que se refiere a los instrumentos de ayuda financiera, apreciamos un margen para racionalizar las disposiciones actuales, que se caracterizan por su complejidad (véanse los apartados 80 a 88) y diferentes tratamientos injustificados (véase el apartado 52). En algunos casos, constatamos que la Comisión había detectado limitaciones en las disposiciones actuales, como el instrumento de ayuda macrofinanciera y el mecanismo de ayudas financieras a las balanzas de pagos, y había propuesto soluciones que no habían sido adoptadas por los legisladores (véanse los apartados 82 y 83). En particular, la Comisión ha reconocido que mantener el Mecanismo Europeo de Estabilidad fuera del «marco jurídico de la UE» debilita la gobernanza y la adopción de decisiones (véase el apartado 91). Varios interlocutores han pedido que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (junto con la Facilidad Europea de Estabilización Financiera) se incorpore al «marco jurídico de la UE» (véanse los apartados 85 a 91), incluidos los presidentes de la Comisión, del Consejo, del Banco Central Europeo, del Parlamento Europeo y del Eurogrupo. El antiguo presidente del Eurogrupo y el presidente del Consejo de Gobernadores del Mecanismo Europeo de Estabilidad también compartieron este punto de vista de la integración (véase el apartado 87). En este contexto, observamos que las líneas de crédito relacionadas con el COVID-19 del Mecanismo Europeo de Estabilidad no fueron realmente utilizadas por los Estados miembros, a diferencia de otros mecanismos de respuesta a las crisis creados por la Comisión, como el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) y el Instrumento Europeo de Recuperación (véase el apartado 92).

Recomendación 4 – Proponer la integración y la consolidación de los instrumentos vigentes de ayuda financiera

La Comisión debería:

- a) colaborar con el Parlamento Europeo, el Consejo y el Mecanismo Europeo de Estabilidad para alcanzar una posición común sobre la integración del Mecanismo Europeo de Estabilidad en el «marco jurídico de la UE»;
- b) presentar nuevas propuestas legislativas para consolidar los instrumentos de ayuda financiera existentes.

Fecha prevista de aplicación: 2025

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 17 de enero de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Tamaño y capacidad de los instrumentos analizados

Instrumento	Tamaño / Capacidad
Programas de ayuda a la balanza de pagos para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro (mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos)	Capacidad de 50 000 millones de euros. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 200 millones de euros.
Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+)	No hay importes predeterminados. Sin embargo, según los cálculos internos de la Comisión, existe una capacidad preasignada de la Garantía de Acción Exterior que permite la dotación de 41 000 millones de euros para el instrumento FEDS+.
Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)	Capacidad de 440 000 millones de euros. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 194 000 millones de euros. * Este instrumento no está activo en la actualidad. No pueden aplicarse más importes.
Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera para los Estados miembros de la zona del euro (MEEF)	Capacidad de 60 000 millones de euros. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 46 800 millones de euros.
Operaciones propias del Banco Europeo de Inversiones (BEI)	249 000 millones de euros de capital suscrito. La capacidad no está definida. Importe desembolsado de préstamos pendientes a 31 de diciembre de 2021: 433 400 millones de euros.
Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP)	5 000 millones de euros para el período 2021-2027.
Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)	Capacidad de 500 000 millones de euros. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 89 900 millones de euros.
Préstamos Euratom	Capacidad general de 4 000 millones de euros.

Instrumento	Tamaño / Capacidad
	Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 350 millones de euros, incluidos 300 millones de euros para países no pertenecientes a la UE.
Instrumento de Préstamo a Grecia	Capacidad de 80 000 millones de euros. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 52 900 millones de euros. * Este instrumento no está activo en la actualidad. No pueden aplicarse más importes.
Fondo de Innovación	Se calcula que se proporcionarán alrededor de 38 000 millones de euros en concepto de ayudas entre 2020 y 2030, en función del precio del carbono.
Programa InvestEU	Capacidad de 26 200 millones de euros.
Fondo de Modernización	Se calcula que se proporcionarán alrededor de 51 000 millones de euros en concepto de ayudas entre 2020 y 2030, en función del precio del carbono.
Ayuda macrofinanciera	No hay importes predeterminados. Sin embargo, según los cálculos internos de la Comisión, existe una capacidad preasignada de la Garantía de Acción Exterior que permite la dotación de 11 600 millones de euros para el instrumento FEDS+. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 7 400 millones de euros.
Instrumento Europeo de Recuperación y programas financiados con cargo a este	Capacidad: 750 000 millones de euros, de los cuales 360 000 millones de euros se conceden en préstamo y 390 000 millones de euros en subvenciones.
Fondo Único de Resolución (FUR)	El 1 % de los depósitos garantizados de todas las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros participantes (estimados en unos 80 000 millones de euros). En julio de 2022, el FUR se situaba en torno a los 66 000 millones de euros.

Instrumento	Tamaño / Capacidad
Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)	Capacidad: 100 000 millones de euros. Utilizados a 31 de diciembre de 2021: 91 100 millones de euros.

Anexo II – Los pasivos contingentes y el fondo de provisión común

En el marco presupuesto de la UE existen tres fuentes principales de pasivos contingentes:

- **Garantías presupuestarias:** garantías proporcionadas a los socios ejecutantes (el Grupo BEI es el más importante de ellos). Para el MFP 2021-2027, estas garantías se agregaron en dos marcos principales: InvestEU y FEDS+. También existen garantías presupuestarias heredadas de anteriores MFP que cubren el FEIE, el FEDS y el mandato de préstamo exterior. En el marco de todos estos instrumentos, la UE ofrece garantías para las pérdidas en las operaciones de financiación e inversión garantizadas que llevan a cabo los socios ejecutantes.
- **Ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE:** en el contexto del MFP 2021-2027, se aplican a los préstamos de ayuda macrofinanciera y Euratom. En estos casos, cada préstamo se financia con el correspondiente bono de la UE, que coincide plenamente con el préstamo de la UE. Para la UE, el pasivo es contingente, ya que no se necesitan recursos de la Unión para liquidar la deuda de la UE a menos que el país beneficiario incumpla sus obligaciones.
- **Ayuda financiera a los Estados miembros de la UE:** como en los casos del mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, el MEEF, SURE y los préstamos Euratom heredados a los Estados miembros. Se asemejan a la ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE, pero los préstamos se conceden a los Estados miembros de la UE.

Los pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera a Estados miembros de la UE no cuentan con provisión. Por lo tanto, si un Estado miembro incumple un reembolso, la UE debe obtener los importes necesarios de los demás Estados miembros, utilizando el margen de maniobra entre el límite máximo del MFP y el límite máximo de los recursos propios.

En cambio, los pasivos contingentes derivados de las garantías presupuestarias y de la ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE cuentan con una provisión parcial. Esta provisión tiene por objeto cubrir las pérdidas esperadas e incluye un margen para pérdidas imprevistas (el porcentaje de dotación varía entre el 9 % y el 50 %, dependiendo del instrumento). Esta provisión protege el presupuesto de la UE frente a impagos, pero exige que el dinero se «reserve» en un fondo.

En el pasado, los importes reservados para la provisión de garantías presupuestarias se gestionaron por separado (cada fondo de garantía tenía una gestión separada) y, en algunos casos, se delegaron a los socios ejecutantes (por ejemplo, el Grupo BEI). Sin embargo, las modificaciones introducidas por el artículo 212 del Reglamento Financiero

exigían que las provisiones aportadas para cubrir los pasivos financieros derivados de instrumentos financieros, garantías presupuestarias o ayuda financiera se mantuvieran en un Fondo de Provisión Común. Para el MFP 2021-2027, la Comisión ha decidido establecer el Fondo de Provisión Común, que hasta ahora incluye las dotaciones para todas las garantías presupuestarias y la ayuda financiera a países no pertenecientes a la UE, y es gestionado de forma centralizada por la Comisión. Al final de 2021 se han gestionado 12 300 millones de euros en el marco del Fondo de Provisión Común.

La Comisión considera que la creación del Fondo de Provisión Común y la gestión de los respectivos activos que se transfieren a la Comisión constituyen un paso importante hacia la consolidación del panorama financiero de la UE, ya que reúne varios instrumentos similares (fondos de garantía), existentes en diferentes políticas y programas, bajo un único paraguas.

Anexo III – Instrumentos para los que el Tribunal de Cuentas Europeo no posee facultades expresas de auditoría

Instrumentos	Resumen de las disposiciones de auditoría externa
FEEF	<p>La FEEF cuenta con un comité de auditoría. Asiste al Consejo de Administración en el desempeño de sus responsabilidades de información financiera, control interno, gestión de riesgos, auditoría interna y auditoría externa de la FEEF.</p> <p>El Comité de Auditoría está compuesto por cinco miembros nombrados por el Consejo de Administración de entre ellos, por un mandato renovable de un año.</p> <p>Una sociedad de auditoría privada lleva a cabo auditorías externas y se publican informes de auditoría pública, junto con los estados financieros, tal como exige la legislación luxemburguesa.</p>
MEDE	<p>Las cuentas del MEDE son auditadas por auditores externos independientes, aprobados por el Consejo de Gobernadores del MEDE, que se ocupan de certificar los estados financieros anuales. El MEDE cuenta con un Comité de Auditores, que es un órgano de supervisión independiente del MEDE. El Comité de Auditores inspecciona las cuentas del MEDE y verifica la regularidad de las cuentas de resultados y del balance de situación. En el marco de su mandato, audita la regularidad, el cumplimiento, el rendimiento y la gestión de riesgos del MEDE, y supervisa sus procesos de auditoría interna y externa, así como sus resultados. El Comité de Auditores elabora un informe sobre los estados contables que se dirige al Consejo de Gobernadores. El Comité de Auditores está compuesta por cinco miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores, además de dos miembros de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los miembros del MEDE y uno del Tribunal de Cuentas Europeo.</p> <p>Una sociedad de auditoría privada lleva a cabo auditorías externas y se publican informes de auditoría pública, junto con los estados financieros, tal como exige el Mecanismo Europeo de Estabilidad.</p>
Recursos propios del BEI	<p>El BEI cuenta con un comité de auditoría.</p> <p>Tiene tres responsabilidades: i) auditar las cuentas del BEI (el Banco) y del Grupo BEI, para las que depende en gran medida del auditor externo, ii) verificar que las operaciones del BEI se llevan a cabo correctamente, teniendo en cuenta: el seguimiento del entorno de control interno, la gestión de riesgos, el cumplimiento y las actividades de auditoría interna, y iii) verificar que las actividades del Banco se ajustan a las mejores prácticas bancarias.</p> <p>Existe un acuerdo tripartito entre la Comisión, el Tribunal de Cuentas Europeo y el BEI que determina la facultad de acceso del</p>

Instrumentos	Resumen de las disposiciones de auditoría externa
	<p>Tribunal a los documentos y a la información relativos a los fondos del presupuesto de la UE. Las operaciones propias del BEI quedan excluidas de la facultad de acceso del Tribunal de Cuentas Europeo.</p> <p>Una sociedad de auditoría privada lleva a cabo auditorías externas y se publican informes de auditoría pública, junto con los estados financieros, tal como exige la legislación luxemburguesa.</p>
Fondo Europeo de Apoyo a la Paz	<p>Las auditorías externas del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz son competencia de una Junta de Auditores. La Junta de Auditores está compuesta por miembros del órgano nacional supremo de fiscalización de un Estado miembro, o recomendados por dicho organismo, y debe ofrecer garantías suficientes de seguridad e independencia. Entre las tareas de la Junta de Auditores, cabe mencionar la auditoría del cumplimiento y la buena gestión financiera. Antes de llevar a cabo su misión, las personas encargadas de la auditoría de los ingresos y gastos del Fondo deben ser habilitadas para acceder a información clasificada como mínimo en el grado «SECRET UE/EU SECRET».</p>
Instrumento de Préstamo a Grecia	<p>No existen disposiciones predeterminadas de auditoría externa para el Instrumento de Préstamo a Grecia. No obstante, cada Estado miembro puede llevar a cabo auditorías de los importes que han prestado.</p>
Fondo de Modernización	<p>El BEI elabora las cuentas anuales del Fondo de Modernización para cada ejercicio financiero, y dichas cuentas se someten a una auditoría externa independiente. En el momento de efectuarse esta fiscalización, no existía todavía ningún informe de auditoría.</p> <p>Los Estados miembros beneficiarios están facultados para auditar, sobre la base de documentos y controles <i>in situ</i>, a todos los proponentes de proyectos y todas las autoridades que gestionan regímenes, y a los contratistas y subcontratistas a los que hayan prestado ayudas del Fondo de Modernización.</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información disponible en materia de instrumentos.

Anexo IV – Disposiciones de flexibilidad presupuestaria

Las disposiciones de flexibilidad del presupuesto de la UE pueden clasificarse en cinco grupos:

- i) Modificaciones y ajustes presupuestarios:
 - Notas rectificativas (antes de la ejecución presupuestaria).
 - Presupuestos rectificativos (durante la ejecución del presupuesto).
 - Ajustes técnicos y ajustes específicos (por ejemplo, debido a la inflación).
- ii) Movilización de recursos por encima del límite máximo del MFP:
 - Instrumentos especiales (hasta 21 000 millones de euros para todo el MFP 2021-27).
 - Temáticos: Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos, Reserva de Adaptación al Brexit (movilizada por decisión de la Autoridad Presupuestaria).
 - No temáticos: Instrumento de Margen Único, Instrumento de Flexibilidad (movilizado por decisión de la Autoridad Presupuestaria y, en caso de ajustes de los pagos, directamente por la Comisión).
 - Garantías para la ayuda financiera a los Estados miembros (movilización de una garantía si un Estado miembro no puede reembolsar préstamos concedidos como ayuda financiera).
 - Procedimientos para los ingresos externos afectados (complementos de líneas presupuestarias específicas procedentes de fuentes externas).
- iii) Procedimientos que permiten reasignar los recursos en el presupuesto anual y de un ejercicio a otro:
 - Transferencias (traslado de los importes previstos, bien por parte de la Comisión de forma autónoma, bien con sujeción a la aprobación o notificación de la Autoridad Presupuestaria, con arreglo a las normas y limitaciones del Reglamento Financiero).
 - Prórrogas (prórroga de importes no utilizados de un año al siguiente, con arreglo a las condiciones establecidas en el Reglamento Financiero).
 - Reutilización de liberaciones de créditos (reutilización de importes que no se ejecutaron según lo previsto y que, en caso contrario, se habrían cancelado, de conformidad con las normas del Reglamento Financiero).

iv) Flexibilidad interna del programa:

- o Importes no programados y colchones de flexibilidad en el marco de los programas de la UE.
- o Flexibilidad en las rúbricas (flexibilidad del 15 % para cada asignación de programas, respetando al mismo tiempo el límite máximo de la rúbrica presupuestaria concreta).

v) Provisiones y reservas:

- o Títulos de las provisiones (importes previstos de forma provisional que solo podrán utilizarse previa aprobación de la Autoridad Presupuestaria).
- o Reserva negativa (reserva de hasta 200 millones de euros).

Siglas y acrónimos

BEI: Banco Europeo de Inversiones

EEE: Espacio Económico Europeo

FEAG: Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos

FEAP: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

FEDS: Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible

FEDS+: Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus

FEEF: Facilidad Europea de Estabilización Financiera

FUR: Fondo Único de Resolución

IVCDCI: Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MEEF: Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera

MFP: Marco financiero plurianual

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

PIB: Producto interior bruto

PNB: Producto nacional bruto

RAB: Reserva de Adaptación al Brexit

RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisión

RNB: Renta nacional bruta

SURE: Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia

Glosario

Aprobación de la gestión: Decisión anual adoptada por el Parlamento Europeo por la que se otorga a la Comisión la aprobación definitiva con respecto al modo en que se ha ejecutado el presupuesto.

Ayuda financiera: Ayuda a países mediante préstamos condicionados a la aplicación de políticas que se conciben para atender problemas económicos subyacentes.

Ayuda macrofinanciera: Modalidad de ayuda financiera que la UE concede a los países socios con dificultades de balanza de pagos o presupuestarias.

Banco Europeo de Inversiones: Banco de la UE, propiedad de los Estados miembros, que financia proyectos de apoyo a la política de la UE, principalmente en la UE, pero también en el exterior.

Facilidad Europea de Estabilización Financiera: Mecanismo temporal de resolución de crisis creado en 2010 por los Estados miembros de la zona del euro para ayudar a Grecia, Irlanda y Portugal.

Fondo de Innovación: Programa de la UE que aplica los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE al apoyo de tecnologías hipocarbónicas innovadoras.

Fondo de Modernización: Programa de la UE que emplea los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para ayudar a diez Estados miembros a cumplir los objetivos energéticos de 2030.

Fondo de provisión común: Fondo que cubre los posibles pasivos derivados de los instrumentos financieros, las garantías presupuestarias y la asistencia financiera.

Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: Instrumento financiado por los Estados miembros para reforzar la posible participación conjunta en países no pertenecientes a la UE en el ámbito de defensa y la prevención de conflictos.

Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus: Paquete de subvenciones, garantías y otros instrumentos financieros de la UE para fomentar un desarrollo económico y social sostenible e integrador, y promover la resiliencia socioeconómica, principalmente en África y en la vecindad europea.

Fondo Europeo de Desarrollo: Fondo de la UE, gestionado al margen del presupuesto general hasta 2021, que proporciona ayuda al desarrollo a los Estados de África, el Caribe

y el Pacífico, y a los países y territorios de ultramar asociados a la UE a través de los Estados miembros.

Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Programa puesto en marcha por la Comisión y el BEI, dentro del Plan de Inversiones para Europa, con el fin de movilizar la inversión privada hacia proyectos destinados al fomento del crecimiento y del empleo en la UE. Sustituido en 2021 por InvestEU.

Fondo Único de Resolución: Recursos compartidos de las entidades financieras de la unión bancaria de la UE, con el objeto de proteger a depositantes y contribuyentes en el supuesto de inviabilidad de un banco.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: Los cinco fondos principales de la UE que dan apoyo conjuntamente al desarrollo económico en la UE en el período 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Fondos fiduciarios de emergencia de la UE: Fondo administrado por la UE que agrupa fondos procedentes de múltiples fuentes para financiar la respuesta internacional a una crisis de emergencia o en curso, generalmente en el mundo en desarrollo.

Garantía presupuestaria: Compromiso de utilizar el presupuesto de la UE para compensar por cualquier pérdida en que se incurra si un beneficiario incumple sus obligaciones, por ejemplo, por impago de un préstamo.

Ingresos afectados: Fondos abonados al presupuesto de la UE que solo pueden utilizarse para un fin determinado.

Instrumento de préstamo a Grecia: Instrumento de la UE que comprende préstamos bilaterales conjuntos de los Estados miembros de la zona del euro, creado en 2010 en respuesta a la crisis financiera griega.

Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU): Paquete de financiación para ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperarse del impacto económico y social de la pandemia de COVID-19.

InvestEU: Programa para movilizar la inversión privada en proyectos de importancia estratégica para la UE.

Mandato de préstamo exterior del BEI: Mandato otorgado al BEI por la UE para participar en operaciones de financiación en países socios, con una garantía del presupuesto de la UE.

Mecanismo de ayudas financieras a las balanzas de pagos: Mecanismo de la UE que concede préstamos a medio plazo a Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que experimentan, o es probable que experimenten, dificultades en su balanza de pagos o movimientos de capital.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y estimular la recuperación, promoviendo al mismo tiempo la transformación ecológica y digital.

Mecanismo Europeo de Estabilidad: Mecanismo permanente de resolución de crisis para proporcionar ayuda financiera a cualquiera de los 19 Estados miembros de la zona del euro que experimentan o puedan experimentar dificultades financieras.

Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera: Mecanismo de resolución de crisis para proporcionar ayuda financiera a cualquier Estado miembro de la UE con dificultades financieras.

Pasivo contingente: Posible obligación de pago que puede producirse en función del resultado de un hecho futuro.

Régimen de comercio de derechos de emisión: Sistema de reducción de emisiones basado en la limitación de las emisiones totales mediante la asignación de derechos de emisión a las empresas u otras organizaciones que emiten CO₂, que pueden comprarlos y venderlos en función de sus necesidades.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por François-Roger Cazala, Miembro del Tribunal, asistido por Dirk Pauwels, jefe de Gabinete, y Stéphanie Girard, agregada de Gabinete; Alberto Gasperoni, gerente principal; José Parente, jefe de tarea, Jitka Benesova, jefa adjunta de tarea, y los auditores Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovacs, Johanna Oehlin, Paul Sime y Jesús Nieto Muñoz. Mark Smith prestó apoyo lingüístico.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9453-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/596469	QJ-AB-23-004-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-9438-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/369099	QJ-AB-23-004-ES-Q

El panorama financiero de la UE ha evolucionado durante varios decenios. El presupuesto de la UE, que contiene una variedad de instrumentos, ocupa un lugar central. Este panorama también comprende instrumentos extrapresupuestarios, que en los últimos años han proliferado. Nuestra auditoría ofrece un análisis sobre la concepción de las disposiciones vigentes, e identifica el posible ámbito de simplificación y racionalización del panorama financiero. Concluimos que, aunque existieran motivos para la creación de instrumentos fuera del presupuesto, el establecimiento de un panorama financiero de la UE a través de un planteamiento fragmentario ha dado lugar a una construcción deslazada que no se somete enteramente a una rendición pública de cuentas. Nuestras recomendaciones tienen por objeto garantizar las evaluaciones previas adecuadas de los nuevos instrumentos propuestos, consolidando aún más el panorama financiero de la UE y mejorando su rendición de cuentas.

Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors