

Documento de posición - Hacia unas normas más sociales y democráticas para los fondos de la UE

Adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo de 6-7 de diciembre 2022

Mensajes clave

- El presente documento contiene la posición de la CES con respecto a la oportunidad de realizar una revisión exhaustiva de las normas aplicables a la utilización del presupuesto general de la UE, así como de todos los fondos de la UE.
- La CES considera que **las normas que rigen el uso de los fondos de la UE deben garantizar y potenciar el cumplimiento de los derechos sociales y principios democráticos más elevados.**
- La CES pide que las normas financieras aplicables a todos los fondos de la UE:
 - Estén en consonancia con el PEDS, los ODS y los derechos fundamentales de los trabajadores;
 - Integren las condicionalidades del Estado de Derecho;
 - Autoricen la concesión de fondos públicos únicamente a los empleadores que respeten los derechos de los trabajadores y las condiciones laborales aplicables;
 - Mejoren la eficacia de las condicionalidades sociales en las normas de contratación pública y concesiones incluyendo sanciones efectivas;
 - Garanticen un papel eficaz del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales
 - Asignen un papel eficaz y significativo a los interlocutores sociales a todos los niveles en la programación, evaluación, gestión y seguimiento de los fondos de la UE
 - Integren las prioridades de la política social de la UE en las fases de aplicación, seguimiento y evaluación.
- Es necesario armonizar las normas financieras con los derechos sociales y los principios democráticos ya incorporados en la política y la legislación de la UE.
- Este *acervo* debería ampliarse a las normas relativas a la utilización de **todos los fondos de la UE**, tanto los procedentes del presupuesto de la UE como los generados extrapresupuestariamente.
- En una perspectiva más amplia, la CES apoya las observaciones del PE sobre la necesidad de que **la aplicación del Marco Financiero Plurianual (MFP) sea más coherente con la política social de la UE y sus asignaciones respondan mejor a las necesidades sociales** en la fase post-pandémica y de transición a la que se enfrenta la UE.
- La CES está convencida de que estas medidas también son cruciales para garantizar una mayor coherencia de las políticas, así como la eficiencia del gasto de la UE con los derechos y las necesidades de los ciudadanos de la UE.

En la primavera de 2022, la Comisión Europea propuso una revisión a medida del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión¹ ("Reglamento Financiero" o "RF"), que data de 2018, con el fin de alinearlo con el Reglamento sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP)², adoptado tras la pandemia, en 2020. Con esta iniciativa (técnicamente una propuesta de *refundición* del

¹ [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión](#)

² El presupuesto a largo plazo de la UE, que abarca un periodo de 7 años, se adoptó en 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>

Reglamento³), la CE pretende actualizar y consolidar las normas que rigen el gasto del presupuesto de la UE en un único reglamento actualizado.

Los dos reglamentos, el RF y el MFP, están estrictamente entrelazados. El MFP⁴ establece "lo que hay que *hacer*", traduciendo las prioridades políticas de la Unión en decisiones presupuestarias y asignación de recursos; el RF establece las normas sobre "cómo" utilizar dichos recursos, a través de un marco multidimensional que debe ser aplicable a todas las situaciones que lo impliquen. El Reglamento de actualización representa el *libro de normas* para aplicar el MFP, el principal punto de referencia que establece los principios, las normas financieras generales y los procedimientos para el establecimiento, la ejecución y el control del presupuesto de la UE. Su importancia va mucho más allá de los aspectos técnicos y su impacto puede ser muy relevante desde el punto de vista político.

El RF se sometió a una revisión completa ya en 2018⁵, con el fin de incorporar las lecciones aprendidas de los anteriores períodos de programación en un único reglamento. Entre las disposiciones de 2018, algunas se referían a normas simplificadas, instrumentos de flexibilidad, así como herramientas que permitan a la UE reaccionar en caso de necesidades inesperadas.

El MFP actual fue adoptado en 2020, incluyendo nuevas propuestas, entre ellas el plan de recuperación (NextGenerationEU) y la creación de un importante instrumento de recuperación (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia-MRR). **En cambio, todas las normas y principios financieros aplicables contenidos en el "RF" siguen siendo de 2018.** Por lo tanto, la CE propone que el libro de normas para la gestión de fondos se revise y actualice para que concuerde con el contexto actual, que ha evolucionado tan rápida y significativamente.

La CES reconoce y apoya las razones generales de fondo de la propuesta legislativa de la CE: proporcionar una mayor seguridad jurídica a las instituciones de la UE y a los receptores de fondos de la UE, proteger mejor los intereses financieros de la UE, contribuir a la consecución de los objetivos políticos de la UE, introducir una simplificación adicional para los receptores de fondos de la Unión.

Sin embargo, la CES cree que esta iniciativa representa una **oportunidad para potenciar un enfoque más sustancial de los principios fundamentales, los derechos sociales y las prioridades para la UE y sus ciudadanos,** que los fondos de la UE deberían apoyar. Las normas que rigen el uso de los fondos de la UE representan, de hecho, herramientas poderosas: condicionan potencialmente el acceso a los recursos financieros al cumplimiento efectivo de los derechos sociales y los principios democráticos que ocupan su propio lugar entre los valores y las prioridades de la UE, y con razón. La CES aspira, pues, a que la iniciativa tenga un resultado más ambicioso que el propuesto.

La posición de la CES

La CES reclama que **una revisión de las normas que rigen el uso de los fondos de la UE** sirva para potenciar la dimensión social y democrática de la UE, consolidándolas a

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:52022PC0223>

⁴ Establece la financiación de los distintos programas y políticas, como los de cohesión o agricultura; organiza cada categoría importante de los recursos de la UE en "rúbricas"; fija sus "techos" presupuestarios;...).

⁵ Por primera vez, en virtud de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, según las cuales el Consejo debe adoptar por unanimidad el Reglamento sobre el MFP tras haber obtenido la aprobación del Parlamento, se supone que el PE y el Consejo están en pie de igualdad para el procedimiento presupuestario anual.

través de los instrumentos legislativos y financieros de la UE y, finalmente, desencadenando su mayor eficacia.

La CES pide a las instituciones de la UE **que renueven y refuercen el enfoque de los derechos sociales y los principios democráticos en las normas y procedimientos financieros de todos los programas de la UE**. Esto aumentaría su eficacia y coherencia general con vistas a alcanzar sus objetivos socioeconómicos y un mayor valor añadido europeo. La CES señala que estos derechos y principios no representan novedades, sino que ya forman parte del *acervo* de la UE. Un enfoque diferente no haría más que poner en peligro la eficacia de la política de la UE y sus objetivos socioeconómicos; crearía alteraciones en la acción de los interlocutores sociales, tan crucial para contribuir a la consecución de los objetivos de alto nivel.

En particular, el RF debe promover un enfoque renovado y más eficaz hacia:

- a. Las **condicionalidades del Estado de derecho** en todos los niveles, en consonancia con el actual Reglamento del MFP 2020 y las recientes decisiones de los tribunales. Esto debe incluir el respeto a las normas internacionales del trabajo y la garantía de que el dinero público solo va a los empresarios que respetan los derechos de los trabajadores y las condiciones laborales aplicables. En ningún caso, los costes más elevados derivados de la aplicación de este principio deben ser asumidos por los trabajadores, ni sus derechos serán reducidos. Además, habrá que proteger a los trabajadores de cualquier consecuencia de la posible violación de la condicionalidad del Estado de derecho a todos niveles. La UE también deberá garantizar la continuidad y la plena cobertura fiscal de los programas en curso o ya planificados.
- b. **El acervo social comunitario y los derechos fundamentales** en consonancia con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular los derechos de los trabajadores.
- c. Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas**, cuyo papel crucial para una transición digital y climática justa debe reforzarse también a través de una mejor asignación financiera que se ajuste efectivamente a la consecución de cada Objetivo;
- d. Los principios del **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, en línea con la Declaración de Oporto⁶, los objetivos de Oporto y su adaptación/implementación nacional⁷;

La CES pide que las normas financieras relativas a todos los tipos de fondos de la UE incorporen las **normas sociales más estrictas**, por lo que la revisión del RF debe reforzar:

- e. **cláusulas sociales estrictas y aplicables en las normas de contratación pública y concesiones**, impulsando así normas generales vinculantes de alto nivel y/o criterios de adjudicación; contribuyendo de esta manera a los objetivos estratégicos sociales, medioambientales y de gobernanza de la UE, empezando por la creación de empleo de calidad, que son clave para lograr los futuros objetivos políticos de la Unión, al tiempo que se garantiza la igualdad de condiciones para una competencia justa, se lucha contra el dumping social y se evita que se realice a través de los fondos de la UE;
- f. **normas ambiciosas de condicionalidad social y sanciones efectivas** en caso de incumplimiento de las condiciones de trabajo y empleo aplicables y/o de las obligaciones del empleador resultantes de todos los convenios colectivos pertinentes y de la legislación social y laboral a nivel nacional, de la Unión e internacional. Es necesario

⁶ [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#)

⁷ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25728&langId=en> (documento en inglés)

aprovechar los avances en este sentido logrados en la reforma de 2021 de la Política Agrícola Común⁸ que deben mejorarse aún más.

La CES pide que se integre y refuerce el principio de **democracia en la toma de decisiones con respecto a los fondos de la UE**; las crisis y las emergencias no deben justificar el incumplimiento de estos principios. En particular, es necesario que el RF incluya:

- g. Metodologías claras para evaluar que el uso de los fondos es coherente con la consecución de las prioridades de la política social de la UE⁹;
- h. Procesos que activar en caso de crisis y emergencia que garanticen una **toma de decisiones transparente e inclusiva**. El aumento de la volatilidad económica y social de coyunturas críticas como la crisis de los refugiados ucranianos exige que se pongan en marcha rápidamente instrumentos adecuados que no eludan los procedimientos participativos para ser operativos de manera rápida¹⁰.
- i. El pleno reconocimiento del **papel adecuado del Parlamento Europeo, así como de los Parlamentos nacionales**, en el control presupuestario de *todos* los programas y recursos financieros de la UE, incluyendo los instrumentos extrapresupuestarios, cuyo número y alcance han crecido considerablemente. Este es el caso de importantes recursos como los comprometidos por el NGEU (Next Generation EU), que, si bien aumentan la magnitud del presupuesto de la UE para permitir que la UE afronte los mayores desafíos de su existencia¹¹, su uso pasa por alto el control del Parlamento Europeo, ya que técnicamente no forman parte del presupuesto de la UE, sino que son "ingresos asignados externos"¹².
- j. Un **papel sustancial y efectivo para los interlocutores sociales** a todos los niveles, incluido, cuando proceda, el nivel local y sectorial, en el diseño, la programación, la evaluación, la gestión y el seguimiento de los fondos de la UE, **de acuerdo con las prácticas de implicación más avanzadas**. Aunque ya está prevista en varios actos legislativos de la UE, la participación de los interlocutores sociales a menudo no está prevista ni es efectiva¹³. El **principio de asociación, respaldado por el código de conducta europeo en materia de asociación**, aunque no se ha aplicado plenamente y aún debe perfeccionarse, es **aplicable a los fondos de cohesión, pero no a muchos otros**. No obstante, ha demostrado su valor en términos de toma de decisiones, aplicabilidad y seguimiento¹⁴. Deberían establecerse recomendaciones y herramientas temáticas específicas a este respecto, tanto a nivel de la UE como a niveles inferiores.

⁸ Ver artículo 14 del Reglamento de los planes estratégicos de la PAC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=EN> y artículos 87-88-89 del Reglamento horizontal <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2116&from=EN>

⁹ como el presupuesto con enfoque de género, establecido en [el acuerdo interinstitucional](#) firmado en el momento en que se acordó el MFP en 2020, y el relativo al clima y la biodiversidad.

¹⁰ La situación ucraniana se reveló como problemática en los comités del FSE+ Todas las partes denunciaron la no adecuación de los fondos de la Política de Cohesión para gestionar la crisis a largo plazo.

¹¹ El NGEU crea pasivos hasta 2058 a través de empréstitos para préstamos y empréstitos para gastos directos de la UE.

¹² Art. 21 del Reglamento Financiero; el PE también advierte sobre los débiles o incluso inexistentes procedimientos de consulta a los parlamentos nacionales en la aplicación del MRR. La forma de ingresos externos asignados y al margen del procedimiento presupuestario no es exclusiva de NGEU, sino que ha sido la solución elegida para el Mecanismo para los Refugiados en Turquía o los contratos de vacuna COVID-19.

¹³ Referencia a la consulta de los interlocutores sociales en el CPR (Comité de Representantes Permanentes), etc.

¹⁴ [El Tribunal de Cuentas Europeo evaluó recientemente](#) que el uso del MRR y la aplicación de los PNRR se ven afectados por cuestiones cualitativas que residen en la debilidad de los procedimientos nacionales de toma de decisiones, lo que repercute en el establecimiento y la viabilidad de los hitos, los objetivos y, en última instancia, la eficacia de las REP. El [informe de la CES \(solo en inglés\)](#) sobre el estado de aplicación de los PNRR muestra un desajuste entre las medidas adoptadas en los planes nacionales y las expectativas sindicales, debido sobre todo a las dificultades generalizadas para identificar las prioridades sociales y los hitos en los PNRR. Esto es consecuencia de la falta de participación, o de una participación inadecuada, de los interlocutores sociales en la aplicación del

Por ello, la CES exige a las instituciones de la UE que participan en el proceso legislativo:

- Ir más allá del *procedimiento de refundición* propuesto, que limita el margen de maniobra de las decisiones a los artículos específicos que la CE identifica como susceptibles de cambio;
- Ampliar el debate a otros reglamentos, como los relativos a la competencia y los principios de gestión compartida, para lograr un enfoque más coherente;
- Abordar la necesidad de coherencia y armonización en la elaboración de la legislación de la UE, reconociendo que los derechos y valores sociales y democráticos en el discurso ya están integrados y seguidos en muchos elementos de la política y la legislación de la UE.
- Responder a todo el abanico de fuerzas políticas **en el seno del PE**, que de forma transversal pidieron¹⁵ que se reforzaran las disposiciones sociales y democráticas incluyéndolas en las normas financieras de la UE.
- Cumplir con las exigencias sindicales para abordar los objetivos sociales de la manera más concreta tanto para los legisladores, como para los profesionales y los usuarios de los fondos de la UE, pero sobre todo para los ciudadanos de la UE.

La CES, en consonancia con estos principios y prioridades, presionará a las instituciones de la UE para que se lleve a cabo una revisión amplia y exhaustiva del Reglamento Financiero y apoyará al Parlamento Europeo para que se estudie con éxito en la fase de trílogo.

Traducido por Internacional CEC UGT

MRR.

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2021, sobre la revisión del Reglamento financiero con vistas a la entrada en vigor del marco financiero plurianual 2021-2027 ([2021/2162\(INI\)](#))