C/2025/101

10.1.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Mejora de la transparencia fiscal a través de la presupuestación participativa en la UE

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/101)

Ponente: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Decisión de la Asamblea	18.1.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	11.10.2024
Aprobado en el pleno	23.10.2024
Pleno n.º	591
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	174/1/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce el papel determinante de la transparencia fiscal y la presupuestación participativa para mejorar los procesos democráticos y promover la confianza en las instituciones de la UE. Aunque es consciente del compromiso actual de la UE con estos principios, el CESE estima que existen considerables oportunidades de mejora y normalización en todos los Estados miembros.

1.2. La UE debe establecer un marco común para la transparencia fiscal en todos los programas financiados a través del marco financiero plurianual (MFP). Este marco debería: a) fijar normas y directrices claras en materia de transparencia fiscal aplicables a todos los Estados miembros; b) hacer hincapié en los mecanismos y las buenas prácticas en lugar de introducir nuevas reglamentaciones; y c) garantizar la coherencia en la presentación de informes y la accesibilidad de la información presupuestaria en los distintos fondos y programas de la UE. Además, la UE debe alentar y apoyar a los Estados miembros en la publicación de conjuntos de datos de alta calidad sobre sus presupuestos y el uso de los fondos europeos, ya que esto es esencial para el buen funcionamiento de cualquier plataforma de transparencia fiscal a escala de la UE.

1.3. La Unión debe promover y respaldar iniciativas de presupuestación participativa, en particular en los niveles local y regional, donde han demostrado ser más eficaces. Este apoyo incluye a) proporcionar orientación y recursos para poner en marcha procesos de presupuestación participativa; b) fomentar el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre los Estados miembros; y c) integrar, cuando proceda, elementos participativos en los procesos presupuestarios a escala de la UE mediante la participación de la sociedad civil organizada, por ejemplo en las decisiones de financiación de la política de cohesión.

1.4. La UE debe desarrollar e impulsar el uso de plataformas digitales para aumentar la transparencia fiscal y la participación ciudadana. Esto requiere a) crear una plataforma digital a escala de la UE de fácil utilización que permita acceder a la información presupuestaria y entenderla; b) utilizar el análisis de datos y la IA para ofrecer una visión más en profundidad de los datos presupuestarios y mejorar la toma de decisiones; y c) garantizar que estas herramientas digitales hagan más comprensible información compleja sin simplificarla en exceso ni adoptar un sesgo populista.

1.5. El CESE recomienda que las instituciones de la UE refuercen los procesos de supervisión y evaluación existentes en el ámbito de la transparencia fiscal y las iniciativas presupuestarias participativas. Para ello deberá a) facultar a los organismos de supervisión independientes para hacer un seguimiento de las finanzas públicas y auditarlas; b) poner en marcha evaluaciones de impacto sólidas y mecanismos de retorno de información en las iniciativas participativas y de transparencia; y c) revisar y actualizar periódicamente las normas y prácticas de transparencia sobre la base de los resultados de las evaluaciones. El CESE hace hincapié en la importancia del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) en este proceso y recomienda que se refuerce su papel en el fomento de la transparencia fiscal.

1.6. El CESE subraya la importancia de dar prioridad a los esfuerzos para incrementar la sensibilización y participación del público en lo que atañe a las cuestiones fiscales. Esto implica a) llevar a cabo campañas exhaustivas de educación y concienciación sobre transparencia fiscal y presupuestación participativa; b) facilitar programas de formación y desarrollo de capacidades destinados a los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil; y c) involucrar activamente a las personas jóvenes y a los futuros líderes en los procesos participativos y de transparencia fiscal.

1.7. El CESE quiere que se garantice que las iniciativas de transparencia fiscal y presupuestación participativa sean compatibles con los objetivos críticos de la UE y las apoyan, en concreto las siguientes: a) prepararse para una posible ampliación de la UE mediante prácticas fiscales transparentes; b) equilibrar los objetivos de independencia energética con los compromisos del Pacto Verde a través de procesos presupuestarios claros y participativos; c) aumentar la transparencia y la eficacia de la política de cohesión, que representa aproximadamente un tercio del presupuesto de la UE; y d) respaldar la competitividad sostenible de la UE mediante una financiación transparente de la innovación y la toma de decisiones económicas.

1.8. El CESE desea que se fomenten una mayor cooperación y un intercambio de conocimientos más amplio sobre transparencia fiscal y presupuestación participativa entre todos los Estados miembros de la UE mediante a) la elaboración de programas a escala de la UE para el intercambio de buenas prácticas y modelos de éxito; b) el apoyo a las colaboraciones regionales para hacer frente a los retos comunes en materia de transparencia; y c) la promoción de asociaciones entre democracias consolidadas y emergentes con miras a reforzar las prácticas de transparencia fiscal.

1.9. Si aplica estas recomendaciones, la UE podrá mejorar significativamente la transparencia fiscal y las prácticas presupuestarias participativas en todos sus Estados miembros. Estos esfuerzos contribuirán a aumentar la confianza de la ciudadanía, hacer un uso más eficaz de los recursos públicos y reforzar el proceso democrático en el marco vigente de la democracia representativa. El CESE hace hincapié en que estas medidas están concebidas para complementar y mejorar, pero no sustituir, las actuales estructuras de gobernanza de la UE, lo que en última instancia permitirá contar con una ciudadanía más comprometida e informada y con instituciones más receptivas y responsables.

2. **Antecedentes y observaciones generales**

2.1. La transparencia fiscal y la presupuestación participativa son elementos determinantes de la buena gobernanza e impulsan procesos democráticos que complementan las estructuras de la democracia representativa.

2.2. A efectos del presente Dictamen, cabe formular las observaciones siguientes.

— La transparencia fiscal se refiere a la apertura del Gobierno a divulgar información financiera. Incluye hacer que los datos presupuestarios sean accesibles al público, proporcionar informes claros y exhaustivos sobre los ingresos y gastos públicos y garantizar la transparencia de las decisiones financieras.

— La presupuestación participativa es un proceso democrático en que los ciudadanos deciden directamente cómo asignar parte de un presupuesto público. Permite la participación de la comunidad en las decisiones presupuestarias, velando por que los fondos públicos se gasten de manera que reflejen las prioridades de la población.

2.3. A pesar del compromiso de la UE con la transparencia, existen disparidades significativas en la transparencia fiscal en función de las distintas áreas de gasto (por ejemplo, la agricultura o la política de cohesión) en el MFP. No solo existen diferencias significativas entre los fondos gestionados directamente por la UE y los que son objeto de gestión compartida, sino que hay diferencias incluso más importantes dentro de las herramientas y los niveles. Por ejemplo, para la política de cohesión, a escala de la UE hay dos ejemplos de plataformas que ofrecen amplias herramientas de transparencia para supervisar el gasto: Cohesiondata ([1]) y Kohesio ([2]), que realizan un seguimiento del gasto casi en tiempo real, pero con diferente grado de detalle, también en función de los datos recopilados en cada Estado miembro. Al mismo tiempo, el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia ([3]) no proporciona datos en tiempo real, sino solo una instantánea *ex post* de la situación del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en razón del carácter orientado a los resultados, que vincula la presentación de informes a la consecución de hitos y objetivos.

2.4. La UE ya utiliza varios mecanismos de rendición de cuentas, incluido el procedimiento de aprobación de la gestión para examinar cómo se ejecuta el presupuesto, el principio de asociación para que la ciudadanía y la sociedad civil participen en la planificación de los fondos de la UE, y los paneles de ciudadanos para dar voz al público en las cuestiones presupuestarias. Estos últimos hacen especial hincapié en la participación de la juventud y el objetivo es que un tercio de los miembros del panel sean representantes de los jóvenes. Estos instrumentos existentes sientan las bases para mejorar la transparencia fiscal y los procesos participativos a escala de la UE.

2.5. En la Unión, la presupuestación participativa se ha aplicado a varias escalas, y ha demostrado ser más eficaz a nivel local, ya que sirve tanto de instrumento de toma de decisiones como de oportunidad educativa para la ciudadanía. Aunque el Parlamento Europeo y algunos Estados miembros han experimentado con este enfoque, la práctica varía en grado considerable a lo largo y ancho de la UE. En algunos países, la presupuestación participativa es una práctica consolidada e integrada en las estructuras de gobernanza, mientras que en otros sigue siendo marginal. Este panorama diverso, en particular a escala subnacional, pone de manifiesto la necesidad acuciante de un enfoque global e integrador de la transparencia fiscal y de la presupuestación participativa en toda la UE con el objetivo de aumentar la participación pública, la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos presupuestarios.

2.6. Es importante ser conscientes de los distintos niveles de presupuestación participativa, desde el nivel local hasta el de la UE. En la medida en que se esfuerzan por extender estas prácticas, el CESE y la sociedad civil organizada desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar una participación efectiva e inclusiva. Sus conocimientos especializados y las redes establecidas pueden ayudar a salvar la brecha entre la ciudadanía y los procesos de toma de decisiones en el nivel de la UE. A escala de la UE, estas organizaciones deben aprovecharse para desarrollar modelos que fomenten una participación amplia y significativa, y que al mismo tiempo mantengan la integridad del proceso.

3. **Observaciones generales y recomendaciones**

3.1. A la luz de los retos que deben afrontar las instituciones democráticas en toda Europa, las iniciativas de transparencia y participación ofrecen una oportunidad para restablecer la confianza. El CESE, en su calidad de puente entre la sociedad civil y las instituciones de la UE, puede desempeñar un papel fundamental en este proceso. Al implicar activamente a la sociedad civil organizada en los debates presupuestarios y demostrar claramente de qué manera su contribución ayuda a conformar las decisiones, podemos crear una UE más inclusiva y receptiva.

3.2. El CESE aboga por desarrollar un marco común para la transparencia fiscal en todos los programas financiados a través del MFP, con independencia del nivel de gestión. Dicho marco común podría ayudar a garantizar que todos los Estados miembros de la UE dispongan de normas y directrices similares en materia de transparencia fiscal. Esto podría contribuir a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público y a reducir el riesgo de evasión fiscal y corrupción.

3.3. La última Encuesta de Presupuesto Abierto (2023) pone de relieve la insuficiencia de los marcos legislativos y los mecanismos de supervisión para la transparencia fiscal y la presupuestación participativa en toda la UE. El CESE recomienda establecer normas uniformes a escala de la Unión a través de la legislación, que garanticen una transparencia coherente independientemente del lugar en que se gasten los fondos de la UE. También aboga por habilitar a las instituciones fiscales independientes existentes para que supervisen y auditen las finanzas públicas, en lugar de crear nuevos estratos burocráticos. Estas medidas deben adaptarse a las diferentes fases del proceso presupuestario (planificación, ejecución y auditoría), que requieren enfoques participativos distintos. El CESE recomienda desarrollar herramientas específicas para cada fase a fin de garantizar una participación ciudadana efectiva a lo largo de todo el ciclo presupuestario. El objetivo de estas medidas es abordar la actual disparidad en las prácticas de transparencia entre los países de la UE y reforzar en términos generales la rendición de cuentas en materia fiscal.

([1]) Cohesiondata.
([2]) Kohesio.
([3]) Cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia.

3.4. Aumentar la participación pública en la presupuestación es fundamental para hacer realidad la transparencia. La presupuestación participativa es una poderosa herramienta que puede aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público. La UE podría animar a más Estados miembros a adoptar una presupuestación participativa y prestar apoyo a aquellos que ya la estén aplicando.

3.5. Para abordar el reto que plantea la complejidad de los presupuestos de la UE, que son difíciles de entender tanto para la ciudadanía como para los especialistas, deben realizarse esfuerzos para simplificar y aclarar la información presupuestaria. Para ello, podrían elaborarse resúmenes y presentaciones visuales de los datos presupuestarios fáciles de entender y recursos educativos para ayudar a la ciudadanía a comprender mejor las finanzas de la UE. El CESE recomienda que se haga referencia sistemáticamente a los recursos relacionados con la financiación y la transparencia del presupuesto de la UE en los sitios web en los que se detalle cómo los ciudadanos y las empresas pueden utilizar los fondos de la UE, idealmente a través de preguntas frecuentes, herramientas y otros formatos accesibles.

3.6. El CESE propone desarrollar una plataforma digital a escala de la UE para la transparencia fiscal a fin de mejorar la rendición de cuentas sobre el gasto público. Esta plataforma de fácil utilización integraría los esfuerzos existentes y brindaría acceso en tiempo real a los datos presupuestarios, los detalles de la contratación pública y los resultados de los proyectos. Gracias a la colaboración con organizaciones de tecnología cívica, la sociedad civil y socios del sector privado, esta plataforma podría aprovechar sus conocimientos especializados para crear herramientas digitales atractivas y eficaces. A fin de reducir al mínimo la carga administrativa, debería extraer datos directamente de los sistemas existentes en lugar de requerir informes adicionales a los Estados miembros. Una plataforma de este tipo mejoraría significativamente el acceso del público a la información financiera de la UE y su comprensión.

3.7. A fin de que estas herramientas tengan un impacto, es fundamental la participación de las partes interesadas. La UE podría fomentar dicha participación brindando al público y a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de participar en el procedimiento presupuestario y de aportar información sobre las políticas fiscales. Esto debería complementar, pero no sustituir, los procesos formales de consulta con las organizaciones representativas de la sociedad civil. La participación de la sociedad civil organizada debe ser un requisito mínimo para establecer las prioridades presupuestarias.

3.8. Facilitar formación y desarrollo de capacidades a los funcionarios, en todos los niveles en los que se gestionan los fondos procedentes del MFP, así como a las organizaciones de la sociedad civil, podría contribuir a aumentar la transparencia fiscal y mejorar la rendición de cuentas. La UE podría proporcionar programas de formación y desarrollo de capacidades para ayudar a los funcionarios públicos y a las organizaciones de la sociedad civil a comprender la importancia de la transparencia fiscal y la manera de aplicarla de manera eficaz.

3.9. Un obstáculo significativo para la transparencia fiscal efectiva y la presupuestación participativa es el bajo nivel de sensibilización y compromiso de la opinión pública. Muchas personas no están informadas acerca de su derecho a participar ni de cómo acceder a la información fiscal. Debe prestarse un apoyo significativo en el marco de cada uno de los fondos importantes para llevar a cabo campañas globales de educación y sensibilización junto con la sociedad civil, así como programas de desarrollo de capacidades para funcionarios sobre las mejores prácticas en materia de transparencia y de participación ciudadana. Estas campañas deben dirigirse no solo a los ciudadanos, sino también a las empresas, reconociendo su papel como partes interesadas clave en el panorama económico de la UE.

3.10. La UE debe dar prioridad a la participación de los jóvenes en los procesos de presupuestación participativa, ya que serán partes interesadas y responsables políticos en el futuro. Esto puede lograrse mediante el desarrollo de plataformas y herramientas digitales adaptadas a los jóvenes para la presupuestación participativa, la realización de campañas específicas de divulgación y sensibilización para informar e involucrar a la juventud y la colaboración con organizaciones juveniles e instituciones educativas para promover la participación de las personas más jóvenes. Como medida concreta, la UE podría considerar la posibilidad de poner a prueba un programa en el que los jóvenes decidan un pequeño porcentaje de un presupuesto determinado a través de organizaciones juveniles.

4. **Observaciones y recomendaciones específicas**

4.1. Aunque existen muchas herramientas innovadoras para la transparencia fiscal y la presupuestación participativa, a menudo están fragmentadas y no se han adoptado ampliamente en toda la UE. Es necesaria una mayor coordinación y apoyo a las iniciativas de tecnología cívica. Esto puede lograrse a través de actos que reúnan a expertos tecnológicos, funcionarios gubernamentales y la sociedad civil con el fin de crear soluciones para la transparencia fiscal y el compromiso público. Al mismo tiempo, las plataformas eficaces a nivel de los Estados miembros o de la UE, como opencoesione.it ([4]) y cohesiondata.ec.europa.eu ([5]), podrían y deberían convertirse en una norma.

([4]) OpenCoesione.
([5]) Cohesiondata.

4.2. Muchos gobiernos no están haciendo un pleno uso del análisis de datos y de la inteligencia artificial (IA) para mejorar la transparencia fiscal y la presupuestación participativa. Estas tecnologías pueden proporcionar una visión más profunda de los datos presupuestarios y mejorar la toma de decisiones. Dada la necesidad de adoptar nuevas medidas para lograr un acuerdo digital, este ámbito debe ser uno de los primeros en integrar el análisis avanzado de datos y la IA. El análisis de datos puede utilizarse para proporcionar información sobre los patrones de gasto, la previsión de los resultados presupuestarios y la determinación de posibles problemas. Las herramientas basadas en la IA pueden utilizarse para analizar grandes conjuntos de datos, detectar anomalías y proponer mejoras en las asignaciones presupuestarias.

4.3. La colaboración transfronteriza y el intercambio de conocimientos sobre transparencia fiscal y presupuestación participativa entre los Estados miembros de la UE siguen siendo limitados. El CESE recomienda aumentar las oportunidades para llevar a cabo esta colaboración en el marco de los programas financiados por el MFP a través de iniciativas o asociaciones regionales a escala de la UE. Estos esfuerzos deben facilitar el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de soluciones conjuntas a los retos comunes en materia de transparencia. Debe hacerse especial hincapié en el fomento de las colaboraciones transfronterizas entre las organizaciones juveniles y los jóvenes líderes en este ámbito, al objeto de garantizar que la próxima generación participe activamente en el fomento de la transparencia fiscal y la presupuestación participativa en toda la UE.

4.4. El CESE señala que muchas iniciativas de transparencia y presupuestación participativa carecen de mecanismos sólidos de evaluación y seguimiento, lo que dificulta evaluar su eficacia e introducir las mejoras necesarias. Para abordar esta cuestión, recomienda la aplicación de marcos de seguimiento exhaustivos que incluyan evaluaciones de impacto periódicas y canales públicos de retorno de información. Estas medidas facilitarían la mejora continua de estas iniciativas y garantizarían su eficacia y una capacidad de respuesta permanentes. El CESE hace hincapié en la importancia del TCE y del procedimiento de aprobación de la gestión para garantizar la rendición de cuentas presupuestaria y recomienda que este proceso se examine más detalladamente y se haga más accesible en el contexto de la mejora de la transparencia presupuestaria.

Integración de los principales enfoques políticos de la UE

4.5. El MFP dicta las prioridades y asignaciones de gasto a largo plazo de la UE, por lo que actúa a la vez como una restricción y como un elemento facilitador de la transparencia fiscal y la presupuestación participativa. El CESE aboga por armonizar los instrumentos de transparencia fiscal con las prioridades estratégicas del MFP, utilizándolo como marco principal para la aplicación de estos principios. Esta armonización podría contribuir a garantizar la financiación y el apoyo institucional a las iniciativas de transparencia, al mismo tiempo que garantizaría que el próximo MFP incorpore el máximo grado de transparencia y participación. El CESE hace hincapié en la importancia de que la sociedad civil organizada participe en la preparación del MFP, a través de consultas estructuradas similares a las utilizadas para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.6. La política de cohesión, que es esencial para reducir las disparidades entre las regiones, está siendo objeto de control, en especial con el auge del populismo y las críticas a la burocracia de la UE. El CESE considera que mejorar la transparencia y las prácticas participativas podría reforzar la posición de la política de cohesión en el marco financiero plurianual. Esto implica velar por que los fondos de cohesión se asignen de forma transparente, con criterios claros e informes públicos sobre los resultados, a la vez que se integran procesos de presupuestación participativa en las decisiones de financiación. Si involucra a las comunidades locales a la hora de determinar cómo se asignan los fondos, la UE puede fomentar una mayor comprensión y un apoyo más amplio a la política de cohesión, contrarrestar las críticas y reforzar su importancia para solventar las desigualdades regionales. El CESE reconoce que la aplicación de la presupuestación participativa debe tener en cuenta que el grado de descentralización varía en los distintos Estados miembros. Los enfoques deben ser lo suficientemente flexibles para tener en cuenta esas diferencias y promover al mismo tiempo la transparencia y la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.

4.7. La posible adhesión de Ucrania, Moldavia y los países de los Balcanes Occidentales de aquí a 2030 tendrá un impacto significativo en el panorama financiero de la UE. Para prepararse para esta ampliación, el CESE aboga por unas prácticas fiscales transparentes y por apoyar a los países candidatos para que adopten las normas de la UE en materia de transparencia fiscal y presupuestación participativa. Los ajustes en el MFP y la política de cohesión deben realizarse de manera transparente, contando con la contribución de la sociedad civil, a fin de poder tener en cuenta las futuras necesidades financieras de los nuevos Estados miembros. Además, la participación activa de la juventud de los países candidatos en estos debates puede fomentar una cultura de transparencia entre los futuros líderes, garantizando de este modo una integración fluida y un compromiso a largo plazo con estos principios.

4.8. La guerra rusa contra Ucrania ha intensificado la necesidad de independencia energética, lo que podría entrar en conflicto con los compromisos del Pacto Verde. El CESE sostiene que una presupuestación transparente puede contribuir a equilibrar estas prioridades contrapuestas. La UE debe comunicar claramente cómo tiene previsto alcanzar tanto la independencia energética como los objetivos del Pacto Verde, y garantizar la participación pública en estas decisiones críticas. Las inversiones en infraestructuras energéticas deben ser transparentes y estar en consonancia con los objetivos de sostenibilidad a largo plazo, y contar con las aportaciones de organizaciones juveniles y activistas climáticos sobre inversiones sostenibles y prácticas presupuestarias.

4.9. El informe de Enrico Letta «Much More Than A Market» [«Mucho más que un mercado»], subraya la importancia de mantener la competitividad de la UE a través de la innovación, la productividad y la estabilidad económica. Unas políticas y prácticas fiscales transparentes son fundamentales para alcanzar estos objetivos. El CESE aboga por que la financiación de la innovación se asigne de forma transparente y se utilice la presupuestación participativa en la toma de decisiones económicas. Este enfoque puede mejorar la comprensión por parte de la opinión pública y aumentar el apoyo a las iniciativas de competitividad, al tiempo que refuerza la legitimidad y la eficacia de las políticas conexas. El CESE también reconoce la visión complementaria del «Informe Draghi» sobre la competitividad de la UE, que hace hincapié en la necesidad de una asignación transparente y eficaz de recursos para impulsar la resiliencia económica y la capacidad de innovación de la UE.

4.10. Al aplicar la presupuestación participativa, es fundamental aprovechar la sabiduría colectiva de las organizaciones de la sociedad civil. Estos grupos, con su profundo conocimiento de las necesidades sociales, pueden ayudar a equilibrar los deseos a corto plazo con las inversiones a largo plazo. El CESE puede facilitar el diálogo entre diversas partes interesadas y garantizar de este modo que los procesos participativos se beneficien de un amplio abanico de perspectivas y conocimientos especializados. La evaluación periódica de estos procesos, con las aportaciones de las organizaciones participantes, será indispensable para que puedan seguir mejorando y manteniendo su eficacia.

Bruselas, 23 de octubre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE