



LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto en colaboración con los Estados miembros y con sujeción al control político del Parlamento Europeo.

BASE JURÍDICA

- Artículos 290 y 291, 317 a 319 y 321 a 323 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom);
- Reglamento Financiero, es decir, 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012^[1];
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera^[2].

OBJETIVOS

La Comisión es responsable de la ejecución de los ingresos y los gastos del presupuesto de conformidad con los Tratados y con las disposiciones e indicaciones en materia de presupuesto recogidas en el Reglamento Financiero y dentro de los límites de los créditos autorizados (1.4.3).

Los Estados miembros colaboran con la Comisión a fin de que los créditos presupuestarios se utilicen con arreglo a los principios de buena gestión financiera, a saber, economía, eficiencia y eficacia.

DESCRIPCIÓN

A. Mecanismo básico

La ejecución del presupuesto consta de dos operaciones principales: compromisos y pagos. En cuanto al compromiso de gasto, se adopta la decisión de destinar una suma

[1]DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.
[2]DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.



determinada de una línea presupuestaria concreta a la financiación de una actividad específica. Una vez establecidos los compromisos jurídicos correspondientes (por ejemplo, contratos) y prestados los servicios, trabajos o suministros convenidos, tiene lugar la autorización del gasto y el pago de los importes debidos.

B. Métodos de ejecución

La Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras:

- directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
- mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);
- indirectamente («gestión indirecta»), confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otros.

En la práctica, un 76 % del presupuesto se gasta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta»^[3].

El Sistema de Transparencia Financiera^[4] facilita información sobre los beneficiarios de fondos gestionados directamente por la Comisión y enumera asimismo a los beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo. Por otra parte, cada Estado miembro es responsable de publicar datos sobre los beneficiarios de los fondos que administra en las modalidades de gestión indirecta o compartida^[5].

En el artículo 317 del TFUE se especifica que la Comisión debe ejecutar el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, así como que los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322 del TFUE deben determinar las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto y las responsabilidades que de ello se derivan.

Además, en el contexto más amplio de la aplicación de la legislación de la Unión, los artículos 290 y 291 del TFUE establecen las disposiciones que regulan las competencias delegadas y ejecutivas conferidas a la Comisión y, en particular, el control que los Estados miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo ejercen sobre la Comisión en este sentido.

En virtud del artículo 290 del TFUE, un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos que completen «determinados elementos no esenciales del acto legislativo». El Parlamento y el Consejo tienen el derecho de revocar esta delegación de competencias a la Comisión, o de oponerse a ella, con lo que evitan que se lleve a efecto.

[3] Datos facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión.

[4] http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5] Además, hay un mapa con enlaces a los sitios web que gestionan los Estados miembros (únicos responsables del contenido de dichos sitios): https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/funding-recipients_es



En el artículo 291 se regulan las competencias de ejecución conferidas a la Comisión. Mientras que en el artículo 291, apartado 1, del TFUE se establece que los Estados miembros son responsables de la adopción de todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en su apartado 2 se prevé que estos actos confieran competencias de ejecución a la Comisión o, en el caso de los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al Consejo, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Según el artículo 291, apartado 3, del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, mediante reglamentos, las normas relativas a las modalidades de control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

El artículo 291 del TFUE se completa mediante el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión^[6]. Ese control se ejerce mediante comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión. El Reglamento establece dos nuevos tipos de procedimiento, cuya utilización depende del alcance del acto en cuestión: con arreglo al procedimiento de examen, la Comisión no puede adoptar la medida si el comité ha emitido un dictamen no favorable, mientras que, en el procedimiento consultivo, la Comisión está obligada a tener en cuenta «en la mayor medida posible» las conclusiones del comité, si bien no está obligada a respetar su opinión.

La ejecución incorrecta del presupuesto por parte de los Estados miembros se penaliza a través del procedimiento de liquidación de cuentas y los controles de admisibilidad, que permiten aplicar correcciones, recuperando fondos abonados de manera indebida, en los ingresos de los Gobiernos nacionales con cargo al presupuesto de la Unión tras los controles efectuados por la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo. Las decisiones relativas a estas correcciones son adoptadas por la Comisión siguiendo los mencionados procedimientos relativos al ejercicio de las competencias de ejecución (1.4.5).

El Tribunal de Cuentas Europeo ha criticado con frecuencia la ejecución del presupuesto en sectores específicos (1.3.12).

C. Normas de ejecución

El Reglamento Financiero contiene todos los principios y normas que rigen la ejecución del presupuesto. Tiene un carácter horizontal, ya que se aplica a todos los sectores de gasto y a todos los ingresos. Pueden encontrarse otras normas aplicables a la ejecución del presupuesto en la reglamentación sectorial, que abarca determinadas políticas de la Unión.

La adopción del primer Reglamento Financiero se remonta al 21 de diciembre de 1977. El más reciente Reglamento Financiero revisado se adoptó en 2012 tras un procedimiento legislativo iniciado por la Comisión en 2010 previa consulta pública en

[6]DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.



2009. Con posterioridad, fue modificado en mayo de 2014 y, una vez más, en octubre de 2015.

La Comisión presentó en septiembre de 2016 la propuesta de un nuevo Reglamento Financiero para sustituir al actual (junto con sus normas de desarrollo) y modificar catorce reglamentos sectoriales y una decisión que incluyen asimismo, sin excepción, normas financieras. Esta propuesta tiene por objeto declarado disponer de un texto normativo único, y simplificar y flexibilizar las normas financieras de la Unión. Por parte del Parlamento, la competencia para el fondo se asignó a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión de Control Presupuestario. Este proceso legislativo siguió su curso hasta que, en julio de 2018, el Parlamento aprobó en sesión plenaria el texto acordado^[7]. El Reglamento Financiero se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* a continuación, el 30 de julio de 2018, y entró en vigor el 2 de agosto de 2018. No obstante, casi todas las disposiciones de este nuevo Reglamento relativas a la ejecución de los créditos administrativos de las instituciones de la Unión son de aplicación únicamente a partir del 1 de enero de 2019^[8].

El principal instrumento de la Comisión para ejecutar el presupuesto y supervisar su ejecución es su sistema contable informatizado ABAC (contabilidad basada en el devengo). La Comisión ha adoptado medidas para cumplir las normas contables internacionales más exigentes, en particular las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) adoptadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Un aspecto importante de la ejecución del presupuesto es el cumplimiento de la legislación de la Unión aplicable a los contratos públicos (suministros, obras y servicios [2.1.10](#)).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En primer lugar, el Parlamento Europeo, como una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, influye previamente sobre la ejecución del presupuesto de la Unión por medio de las enmiendas y decisiones adoptadas en el contexto del procedimiento presupuestario ([1.2.5](#)) para la asignación de fondos. El Parlamento tiene la posibilidad de decidir utilizar el mecanismo presupuestario de la reserva mediante el cual, si existen dudas sobre la justificación de los gastos o sobre la capacidad de la Comisión para ejecutarlos, puede optar por colocar tales fondos en la reserva hasta que la Comisión presente las pruebas adecuadas, que se incluirán como parte de una solicitud para transferir fondos de la reserva. El Parlamento y el Consejo deben aprobar las propuestas de transferencias. No se pueden ejecutar los créditos hasta que hayan sido transferidos desde la reserva a la línea presupuestaria pertinente.

En segundo lugar, el procedimiento de aprobación de la gestión ([1.4.5](#)) permite al Parlamento controlar la ejecución del presupuesto actual. Si bien la mayor parte de las preguntas planteadas a la Comisión tiene que ver con el periodo cuya gestión debe aprobarse, muchas de las preguntas formuladas por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión se refieren a la ejecución del presupuesto actual. La resolución de aprobación

[7]Seguidamente el Consejo adoptó el acto ese mismo mes.

[8]Artículo 282, apartado 3, letra c), del nuevo Reglamento Financiero.



de la gestión, que forma parte integrante de la decisión de aprobación de la gestión, contiene un gran número de obligaciones y recomendaciones dirigidas a la Comisión y a otros órganos que participan en la ejecución del presupuesto.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, el Parlamento es responsable, junto con el Consejo, de establecer «las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas» (artículo 322, apartado 1, del TFUE).

Además, en casi todos los ámbitos políticos, el Parlamento influye en la ejecución del presupuesto por medio de sus actividades legislativas y no legislativas, tales como los informes y resoluciones o, simplemente, planteando preguntas orales o escritas a la Comisión.

A lo largo de los últimos años, el Parlamento ha reforzado su control político sobre la Comisión estableciendo instrumentos que permiten el intercambio de información sobre la ejecución de los fondos y el importe de los compromisos pendientes (es decir, de los compromisos jurídicos cuyo pago aún no se ha llevado a cabo). Los compromisos pendientes pueden convertirse en un problema si se acumulan durante largos periodos, por lo que el Parlamento presiona a la Comisión para que los mantenga bajo control.

Se están preparando nuevos instrumentos al objeto de permitir una mejor vigilancia del proceso de ejecución y aumentar el rendimiento de los programas de la Unión. A tal fin, el Parlamento pide que las declaraciones de actividad (elaboradas por la Comisión como parte de los documentos de trabajo relativos al anteproyecto de presupuesto general) sean de alta calidad y que se presenten de manera periódica análisis de efectividad de los costes de los programas de la Unión.

Alexandre Mathis
05/2020

