



EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO

Desde los Tratados de 1970 y 1975 se ha ido reforzando de forma progresiva el papel del Parlamento Europeo en el procedimiento presupuestario. El Tratado de Lisboa ha situado al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en relación con el conjunto del presupuesto de la Unión.

BASE JURÍDICA

- Artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 106 bis del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).
- Artículos 36 a 52 del Reglamento Financiero [Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo^[1]].
- Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, aprobado por el Parlamento el 19 de noviembre de 2013 y por el Consejo el 2 de diciembre de 2013^[2], tras el acuerdo político alcanzado entre los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión el 27 de junio de 2013.

OBJETIVOS

El ejercicio de competencias presupuestarias consiste tanto en determinar el importe general y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como los ingresos necesarios para hacerles frente, como en controlar la ejecución del presupuesto. El procedimiento presupuestario propiamente dicho engloba la preparación y aprobación del presupuesto (véanse las fichas [1.4.1](#) sobre los ingresos de la Unión, [1.4.2](#) sobre los gastos, [1.4.3](#) sobre el MFP, [1.4.4](#) sobre la ejecución del presupuesto y [1.4.5](#) sobre el control presupuestario).

[1]DO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

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



DESCRIPCIÓN

A. Antecedentes

El Parlamento Europeo y el Consejo forman conjuntamente la autoridad presupuestaria. Hasta 1970, únicamente el Consejo gozaba de competencias presupuestarias; el Parlamento desempeñaba un papel meramente consultivo. Los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 aumentaron las competencias presupuestarias del Parlamento:

- el Tratado de 1970, si bien mantenía el derecho del Consejo a tener la última palabra sobre los «gastos obligatorios» relativos a las obligaciones derivadas del Tratado o de actos adoptados con arreglo al Tratado, concedió al Parlamento la última palabra sobre los «gastos no obligatorios», que inicialmente ascendían al 8 % del presupuesto;
- el Tratado de 1975 otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento efectuaban dos lecturas cada uno a lo largo del procedimiento presupuestario, a cuyo término el Parlamento podía tanto aprobar el presupuesto como rechazarlo en su totalidad.

Los Tratados posteriores que se fueron sucediendo no aportaron modificaciones de calibre hasta la llegada del Tratado de Lisboa. El Tratado de Lisboa introdujo un procedimiento presupuestario más sencillo y transparente (codecisión presupuestaria). El principal cambio radica en la eliminación de la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios, de forma que todos los gastos se tratan de igual manera a través del mismo procedimiento. Por otra parte, el procedimiento también se ha simplificado en la medida en que cada institución realiza una única lectura sobre la base del proyecto de presupuesto presentado por la Comisión.

B. Etapas del procedimiento presupuestario

En el artículo 314 del TFUE se establecen las fases y los plazos que deben respetarse durante el procedimiento presupuestario. No obstante, las instituciones acuerdan un calendario «pragmático» cada año, con tiempo suficiente antes del comienzo del procedimiento presupuestario y basándose en la práctica actual.

1. Primera etapa: elaboración del proyecto de presupuesto por la Comisión

El Parlamento y el Consejo establecen orientaciones sobre las prioridades presupuestarias. La Comisión elabora el proyecto de presupuesto y lo presenta al Consejo y al Parlamento a más tardar el 1 de septiembre, de conformidad con el artículo 314, apartado 2, del TFUE (pero a finales de abril o principios de mayo según el calendario «pragmático»). El proyecto de presupuesto podrá ser modificado en una etapa posterior por la Comisión para tener en cuenta nuevos elementos, pero nunca después de la convocatoria del Comité de Conciliación (véase más adelante).



2. Segunda etapa: adopción de la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto

El Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmite al Parlamento a más tardar el 1 de octubre, de conformidad con el artículo 314, apartado 3, del TFUE (pero a finales de julio según el calendario «pragmático»). El Consejo informará cumplidamente al Parlamento de las razones que le llevaron a adoptar su posición.

3. Tercera etapa: lectura del Parlamento

El Parlamento dispone de un plazo de cuarenta y dos días para reaccionar. En dicho plazo, puede aprobar la posición del Consejo o no pronunciarse, en cuyo caso el presupuesto se considerará adoptado, pero el Parlamento también puede aprobar enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, en cuyo caso el proyecto así enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, convocará entonces sin demora al Comité de Conciliación.

4. Cuarta etapa: reunión del Comité de Conciliación y adopción del presupuesto

Desde la fecha en que se convoca al Comité de Conciliación (compuesto por representantes de los miembros del Consejo y por un número igual de representantes del Parlamento), este cuenta con veintiún días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Para ello, ha de adoptar una decisión por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y toma todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento y del Consejo.

Si, en el plazo de veintiún días mencionado anteriormente, el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto. En cambio, si el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto en dicho plazo, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de catorce días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto. El siguiente cuadro resume las diferentes posibilidades que pueden darse al término del plazo de catorce días.

Procedimiento de aprobación del texto conjunto
acordado por el Comité de Conciliación

Posiciones sobre el texto conjunto	Parlamento	Consejo	Resultado
+ = aprobación	+	+	Adopción del texto conjunto
- = rechazo		-	Regreso a la posición del Parlamento, posiblemente ^[3]
Sin decisión = no se pronuncia			

[3] Esto sucede si el Parlamento confirma en su totalidad o en parte sus anteriores enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos. Si el Parlamento no alcanza la mayoría requerida, se adoptará la posición acordada en el texto conjunto.



		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	Sin decisión	+	Adopción del texto conjunto
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	-	+	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión

Si el procedimiento se completa de manera satisfactoria, el presidente del Parlamento declara que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado. Si no se ha alcanzado ningún acuerdo al comienzo del ejercicio, se aplicará un sistema de doceavas partes provisionales hasta que se llegue a un acuerdo. En ese caso, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el capítulo correspondiente del presupuesto del ejercicio precedente, sin que pueda superarse la doceava parte de los créditos previstos para el mismo capítulo en el proyecto de presupuesto. No obstante, con arreglo al artículo 315 del TFUE, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar gastos que excedan de la doceava parte (de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Financiero), salvo que el Parlamento decida, en un plazo de treinta días, reducir los gastos autorizados por el Consejo.

5. Presupuestos rectificativos y suplementarios

En circunstancias inevitables, excepcionales e imprevistas (de conformidad con el artículo 41 del Reglamento Financiero), la Comisión podrá presentar proyectos de presupuesto rectificativo que modifiquen el presupuesto adoptado para el ejercicio en curso. Dichos presupuestos rectificativos están sujetos a las mismas normas que el presupuesto general.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

A. Competencias conferidas por el artículo 314 del TFUE

Desde 1970, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios. La proporción de dichos gastos pasó del 8 % en el presupuesto de 1970 a más del 60 % en el presupuesto de 2010, último ejercicio en el que se hizo la distinción. Con la eliminación de la diferenciación entre gastos obligatorios y no obligatorios (en el TFUE), el Parlamento comparte ahora con el Consejo el poder de decisión respecto de todos los gastos del presupuesto. Es más, la posición del Parlamento puede incluso considerarse de mayor relieve que la del Consejo, dado que este último nunca puede imponer un presupuesto en contra de la voluntad del Parlamento, mientras que el Parlamento tiene, en determinadas circunstancias, la última palabra, por lo



que sí puede imponer un presupuesto en contra de la posición del Consejo (véase el apartado 4 de la sección B anterior). Sin embargo, se trata de una situación bastante improbable, por lo que resultaría más apropiado afirmar que, en general, el nuevo procedimiento presupuestario se basa en una codecisión real (aunque específica) entre el Parlamento y el Consejo, situados en pie de igualdad, que cubre todos los gastos de la Unión. El Parlamento ha rechazado en dos ocasiones el presupuesto en su conjunto (en diciembre de 1979 y diciembre de 1984) desde que obtuvo la potestad para hacerlo en 1975. Con arreglo a las nuevas normas acordadas en el Tratado de Lisboa, el Comité de Conciliación no ha sido capaz de alcanzar un acuerdo en otras tres ocasiones (presupuestos de 2011, 2013 y 2015). En estos tres casos, al final se adoptó el nuevo proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que reflejaba el esbozo de compromiso al que había podido llegar el Comité de Conciliación.

En cuanto al presupuesto de 2021, el Parlamento y el Consejo alcanzaron el 4 de diciembre de 2020 un acuerdo que no pudo aprobarse antes de que el Consejo concluyera el procedimiento de acuerdo sobre el MFP. Tras el Consejo Europeo celebrado los días 10 y 11 de diciembre, una vez alcanzado el acuerdo sobre el MFP, la Comisión elaboró un nuevo proyecto de presupuesto para 2021, que la Comisión de Presupuestos del Parlamento votó en su sesión del 15 de diciembre de 2020. El presupuesto definitivo de 2021 fue aprobado en sesión plenaria el viernes 18 de diciembre y firmado por el presidente del Parlamento ese mismo día, para que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 2021.

Como se acordó en el Comité de Conciliación de 4 de diciembre, el presupuesto de 2021 establece el nivel global de los créditos de compromiso en 164 300 millones EUR y el de los créditos de pago en 166 100 millones EUR. Esto corresponde a un aumento global de 185 millones EUR en créditos de compromiso garantizados por el Parlamento para financiar sus prioridades, que incluyen, entre otras, el Mecanismo «Conectar Europa», Europa Digital, el medio ambiente y la ayuda humanitaria.

B. Acuerdos interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria (AI) y marcos financieros plurianuales (MFP) ([1.4.3](#))

Tras repetidos conflictos relacionados con la base jurídica para la aplicación del presupuesto, las instituciones aprobaron una declaración conjunta en 1982 por la que se establecieron asimismo medidas encaminadas a facilitar el desarrollo del procedimiento presupuestario. A dicha declaración le siguió una serie de acuerdos interinstitucionales para los siguientes periodos: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 y 2007-2013. Estos sucesivos acuerdos han proporcionado un marco de referencia interinstitucional para los procedimientos presupuestarios anuales y mejorado de forma considerable el modo de funcionamiento del procedimiento presupuestario.

El AI actual entró en vigor el 23 de diciembre de 2013^[4]. Tiene por objeto facilitar el procedimiento presupuestario anual y complementar las disposiciones del Reglamento relativo al marco financiero plurianual —que ha pasado a ser un Reglamento vinculante (con umbrales vinculantes)—, especialmente en relación con los instrumentos especiales no incluidos en dicho marco. Estas disposiciones se refieren a los siguientes instrumentos especiales: Reserva para Ayudas de Emergencia, Fondo de Solidaridad

[4]DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.



de la Unión Europea, Instrumento de Flexibilidad, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y Margen para Imprevistos.

Aunque los MFP no sustituyen al procedimiento presupuestario anual, los acuerdos interinstitucionales han introducido una suerte de procedimiento de codecisión en materia presupuestaria que permite al Parlamento reafirmar su papel como rama de pleno derecho de la autoridad presupuestaria, consolidar su credibilidad como institución y orientar el presupuesto hacia sus prioridades políticas. El Tratado de Lisboa y el Reglamento Financiero también establecen que el presupuesto anual debe respetar los límites máximos definidos en el MFP, que, a su vez, ha de respetar los establecidos en la decisión sobre recursos propios.

C. Semestre Europeo

El 7 de septiembre de 2010, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó la creación del «Semestre Europeo», un ciclo de coordinación de la política económica a escala de la Unión con la finalidad de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se trata de un periodo de seis meses durante el cual se examinan todos los años las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros al objeto de detectar incoherencias y la aparición de desequilibrios. A partir de una evaluación económica analítica, la Comisión ofrece orientaciones políticas o recomendaciones a los Estados miembros relativas a las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. El Semestre Europeo tiene por objeto el refuerzo de la coordinación cuando las principales decisiones presupuestarias todavía están en fase de preparación en el nivel nacional. El Parlamento Europeo no solo trabaja en pos de la coordinación de los presupuestos nacionales, sino también para aprovechar las sinergias y reforzar la coordinación entre los presupuestos nacionales y el de la Unión.

Rita Calatozzolo
12/2020

