

# El presupuesto de la Unión Europea

---

**Marc Oostens**

Director de la Dirección General de Presupuestos  
de la Comisión Europea

El sistema financiero de la Unión Europea se basa en tres tipos de normas jurídicas:

- las disposiciones de los Tratados;
- las disposiciones del Derecho derivado;
- las disposiciones adoptadas mediante acuerdos interinstitucionales.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fija en sus artículos 268 al 280 las Disposiciones financieras relativas a los ingresos y gastos de la Comunidad.

De conformidad con el artículo 279 del Tratado, los reglamentos financieros que tengan por objeto especificar las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto serán adoptados por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

El presupuesto general de la Unión Europea es el acto por el que se aprueban los ingresos y gastos previsibles de la Comunidad Europea que se consideran necesarios para un determinado ejercicio.

Las normas de establecimiento y ejecución del presupuesto de las Comunidades Europeas se especifican en el Reglamento Financiero [Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002].

## PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

### *Reglamento Financiero, artículo 3*

«El presupuesto deberá atenerse, en su establecimiento y ejecución, a los principios de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta, universalidad, especialidad, buena gestión financiera y transparencia.

- Los *principios de unidad y de veracidad presupuestaria* implican que todos los ingresos y gastos de la Comunidad Europea deben agruparse y consignarse en un documento único.

- El *principio de anualidad* significa que el presupuesto se vota por un solo ejercicio presupuestario cada vez, y que los créditos de dicho ejercicio, tanto de compromiso como de pago, deberán utilizarse en principio durante ese mismo ejercicio. Los créditos de compromiso financian el coste total de los compromisos jurídicos contraídos durante el ejercicio en curso, mientras que los créditos de pago financian los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos jurídicos contraídos durante el ejercicio en curso y/o en ejercicios anteriores.

En algunos casos los créditos de compromiso o de pago podrán prorrogarse al ejercicio siguiente. El ejercicio presupuestario se extiende desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre.

- Según el *principio de equilibrio*, las previsiones de los ingresos del ejercicio deberán ser iguales a los créditos de pago para el mismo ejercicio. No es compatible con el sistema de recursos propios recurrir al empréstito para financiar un posible déficit presupuestario, por lo que no está autorizado.

En la fase de ejecución el saldo de un ejercicio se consignará como ingreso en el presupuesto del ejercicio siguiente.

- Según el *principio de unidad de cuenta*, el establecimiento, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto se efectuará en euros.

- El *principio de universalidad* significa que, a excepción de algunos ingresos, determinados de forma restrictiva y destinados a la financiación de gastos específicos (por ejemplo, algunos programas de investigación), el total de los ingresos cubrirá el total de los créditos de pago. Los ingresos y los gastos se consignarán en el presupuesto por su importe íntegro, sin compensación entre sí.

- El *principio de especialidad presupuestaria* significa que, para evitar confusiones de un crédito con otro, todo crédito deberá tener un destino determinado y asignarse a un objetivo específico. Los créditos se especializarán por títulos, capítulos, artículos y partidas.

Hasta 2003 el presupuesto de la Comisión Europea, que supone el 95% de los gastos comunitarios, estaba dividido en una Parte “A”, para créditos administrativos de funcionamiento, y una Parte “B”, para créditos de operaciones. Desde 2004, con la presupuestación por actividades, la mayor parte de los gastos administrativos quedan integrados en las políticas correspondientes, ofreciéndose así una estimación del coste total de las políticas desarrolladas por la Comisión (cf. Estructura presupuestaria).

Sin embargo, dentro del presupuesto, la Comisión puede efectuar, dentro de los límites y condiciones fijados por el Reglamento Financiero, transferencias de créditos entre capítulos o entre subdivisiones.

- El *principio de buena gestión financiera* se define en referencia a los principios de economía, eficiencia y eficacia. Este principio supone fijar objetivos específicos y mensurables para todos los sectores de actividad. La consecución de dichos objetivos se controlará mediante indicadores de eficacia.

- El presupuesto deberá elaborarse con arreglo al *principio de transparencia*, garantizando una buena información sobre la ejecución del presupuesto y sobre la contabilidad. El presupuesto y los presupuestos rectificativos, los estados financieros consolidados y los informes de la gestión financiera elaborados por cada institución deberán publicarse en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.»

## ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

*Reglamento Financiero, artículo 40*

«En cada ejercicio presupuestario deberán elaborarse previsiones de todos los ingresos y gastos de la Comunidad y consignarse en el presupuesto.

La estructura del presupuesto general viene representada por su articulación, que se organiza en torno a los dos componentes básicos siguientes:

1. El “institucional”.

El presupuesto se articula de forma que comprende una sección por institución. Así, la composición para el presupuesto 2004 es la siguiente:

- Sección I. Parlamento.
- Sección II. Consejo.
- Sección III. Comisión.
- Sección IV. Tribunal de Justicia.
- Sección V. Tribunal de Cuentas.
- Sección VI. Comité Económico y Social.
- Sección VII. Comité de las Regiones.
- Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo y Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Cada sección comprende su propio estado de ingresos (ingresos “varios”) y su propio estado de gastos, si bien el presupuesto total incluye un “estado general de ingresos” que consolida los “recursos propios” y los ingresos varios de cada una de las instituciones.

## 2. El contenido.

Como todo presupuesto, el presupuesto general se compone de:

- el estado de ingresos,
- el estado de gastos.

## Los ingresos

Además de los recursos propios, este estado menciona distintas categorías de ingresos, como: impuestos varios, ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones, intereses de demora y multas y, en su caso, el superávit resultante de ejercicios anteriores.

Los recursos propios comprenden:

a) Las exacciones reguladoras agrícolas (derechos agrícolas percibidos sobre las importaciones de productos agrícolas regulados por una organización común de mercado y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa, previstas en el marco de la organización común de mercados en el sector azucarero).

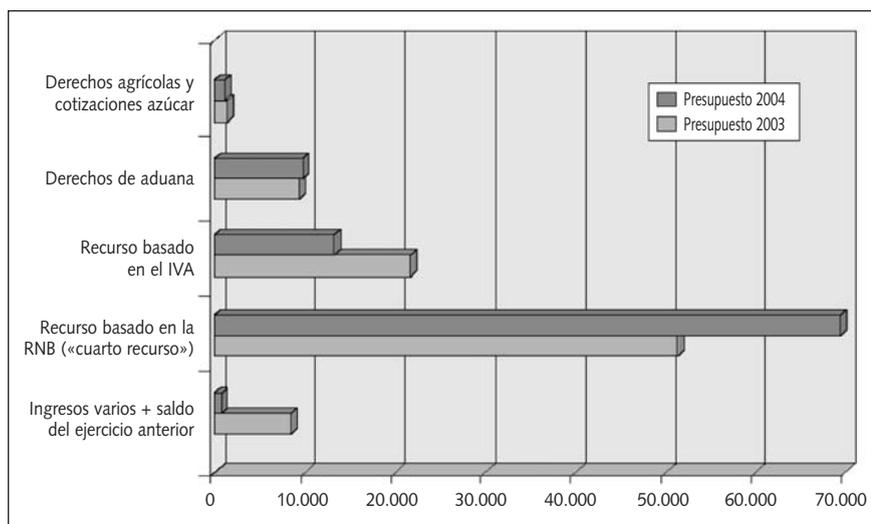
b) Los derechos de aduana resultantes de la aplicación del arancel aduanero común al valor en aduana de mercancías importadas por terceros países.

c) El recurso IVA procedente de la aplicación de un tipo uniforme a la base IVA de cada Estado miembro, armonizado con arreglo a normas comunitarias.

d) El recurso complementario basado en el Producto Nacional Bruto (PNB) que resulta de la aplicación de un tipo a la suma de los Productos Nacionales Brutos (PNB) de todos los Estados miembros, a fijar cada año, en el marco del procedimiento presupuestario, en función de todos los demás ingresos del presupuesto. Éste es un recurso de equilibrio del presupuesto que permite que el importe total de los ingresos pueda cubrir el importe total de los créditos de pago necesarios para financiar los gastos consignados en el presupuesto de un ejercicio determinado.

El presupuesto comunitario anual es un presupuesto de gastos, en el sentido de que la evaluación de los gastos es anterior al cálculo de los ingresos que se necesitarán para la financiación de los primeros. El presupuesto se equilibra siempre *a priori*. Se recurre a las distintas fuentes de ingresos de forma secuencial, es decir, mediante el *cálculo* de una serie de saldos consecutivos. En primer lugar, el producto esperado de los otros ingresos y de los superávits estimados del ejercicio anterior se resta del total de los gastos previstos. El saldo de gastos será financiado por los recursos propios.

**FIGURA I**  
**REPARTO DE LA FINANCIACIÓN**  
**POR TIPO DE INGRESOS**



TIPO DE INGRESOS	PRESUPUESTO 2004		PRESUPUESTO 2003	
	Millones euros	%	Millones euros	%
Derechos agrícolas y cotizaciones azúcar	1.190,03	1,3	1.426,42	1,5
Derechos de aduana	9.849,97	10,4	9.479,78	10,2
Recurso basado en el IVA	13.319,47	14,1	21.748,03	23,5
Recurso basado en el RNB («cuarto recurso»)	69.444,62	73,4	51.356,72	55,5
Ingresos varios + saldo del ejercicio anterior	805,66	0,9	8.513,89	9,2
<b>Total</b>	<b>94.618,75</b>	<b>100,0</b>	<b>92.524,84</b>	<b>100,0</b>

## Los gastos

Todas las secciones del presupuesto comprenden créditos de funcionamiento.

Por su parte, los créditos inscritos relativos a la sección III (Comisión) son de dos tipos:

a) Los créditos de funcionamiento, que hasta el año 2003 estaban reagrupados en la parte “A” del presupuesto, sufragan los gastos de la Comisión correspondientes a personal, inmuebles y material, publicaciones, informática, funcionamiento de las delegaciones, gastos derivados de cometidos específicos, como la concesión de subvenciones, y determinados gastos de carácter interinstitucional, como las pensiones de los funcionarios y agentes temporales de todas las instituciones.

b) La parte “B” comprendía los créditos de operaciones y estaba subdividida en ocho subsecciones, según la categoría del gasto.

El presupuesto 2004 presenta dos particularidades con respecto a los presupuestos anteriores.

- Por primera vez el presupuesto de la Unión Europea se presenta en su nueva estructura por actividades políticas. Como consecuencia de la reciente adopción del nuevo Reglamento Financiero, el estado de gastos de la sección de la Comisión se presenta con una nomenclatura que comprende una clasificación por destino. Cada título corresponde a una política comunitaria, que se desglosa en varios capítulos, correspondiendo cada uno de ellos, por regla general, a una actividad. Los créditos administrativos se integran en un capítulo único de un mismo título.

La presupuestación por actividades (PA) es el componente presupuestario de un enfoque más amplio: la gestión por actividades, que

tiene como objetivo mejorar el procedimiento de toma de decisión, mediante el establecimiento de una estrategia política anual.

En el marco de la presupuestación por actividades, las acciones dirigidas por la Comisión se reparten en unas 200 actividades, las cuales se integran en 30 ámbitos políticos, que corresponden muy directamente a las Direcciones Generales.

- En segundo lugar, ante la perspectiva de la ampliación de 2004, el presupuesto prevé los créditos necesarios para la Unión con 25 Estados miembros. En tanto en cuanto la ampliación no se producirá el 1 de enero, sino el 1 de mayo, el presupuesto contiene, aparte de las previsiones presupuestarias basadas en la Unión ampliada, las previsiones presupuestarias para los 15 Estados miembros actuales. El presupuesto para 15 Estados miembros entrará en vigor a principios del ejercicio 2004, y el incremento del mismo en razón de la ampliación se producirá el 1 de mayo, fecha de ingreso de los 10 nuevos Estados miembros.

En la figura 2 se presenta, sólo referido a la Comisión, el presupuesto 2004 comparado con el presupuesto 2003 por políticas, teniendo en cuenta la ampliación de la Unión a 25 Estados miembros e indicando los recursos humanos y financieros. El total de los créditos comprende conjuntamente los recursos administrativos y operativos (en millones de euros).

El presupuesto establecido por actividades permite visualizar claramente el importe total de los recursos propuestos para cada política comunitaria, incluidos los recursos humanos y financieros, que a su vez se subdividen en gastos administrativos y de operaciones.

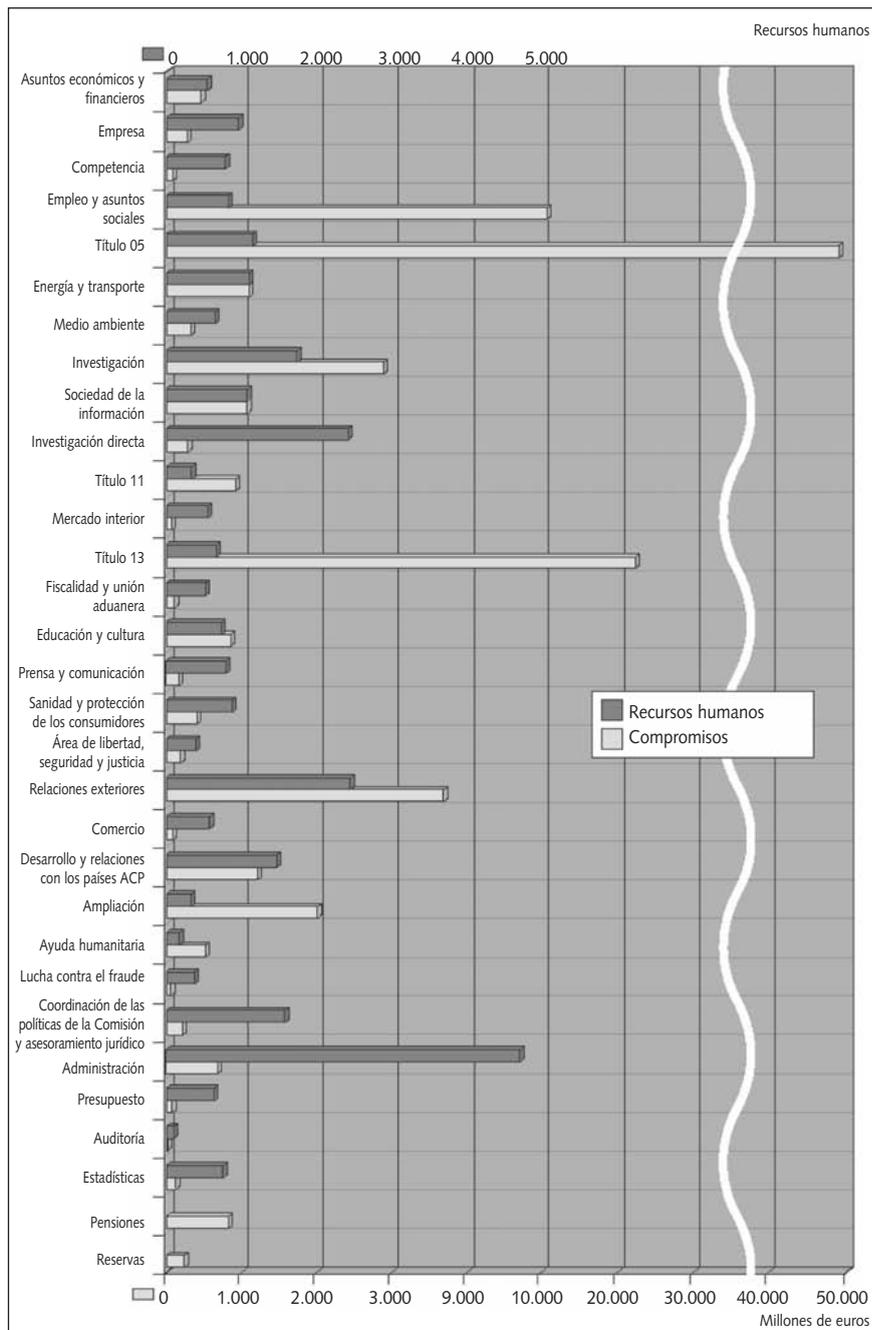
El presupuesto refleja, en relación a los gastos:

- los créditos de compromiso y de pago del ejercicio en cuestión;
- los créditos de compromiso y de pago del ejercicio anterior;
- los gastos comprometidos y los gastos pagados durante el ejercicio N-2;
- un estado recapitulativo de los calendarios de vencimiento de los pagos a efectuar en ejercicios posteriores.

### **Relación entre recursos y gastos**

Para financiar sus gastos, la Unión dispone de los recursos propios, que se definen como los ingresos de carácter fiscal que le son asignados de una sola vez y que le corresponden de pleno derecho

**FIGURA 2**  
**RESUMEN GENERAL DE LOS CRÉDITOS**  
**PARA COMPROMISOS (POR POLÍTICAS)**



TÍTULO	PRESUPUESTO 2003		PRESUPUESTO 2004		DIFERENCIA 2004-2003	
	Compromisos	Recursos humanos (1)	Compromisos	Recursos humanos (1), (2)	Compromisos	Recursos humanos
	1	2	3	4	3/1	4-2
01 Asuntos económicos y financieros	456,45	519	450,39	538	-1,33%	19
02 Empresa	294,65	929	281,07	954	-4,61%	25
03 Competencia	76,14	730	82,28	775	8,06%	45
04 Empleo y asuntos sociales	9.830,16	775	9.927,80	816	0,99%	41
05 Título 05. Agricultura y desarrollo rural	48.408,06	1.053	48.053,15	1.138	-0,73%	85
06 Energía y transporte	1.030,49	1.021	1.094,10	1.089	6,17%	68
07 Medio ambiente	302,49	585	312,72	640	3,38%	55
08 Investigación	2.712,45	1.667	2.873,07	1.727	5,92%	60
09 Sociedad de la información	1.004,03	1.048	1.073,80	1.072	6,95%	24
10 Investigación directa	269,18	2.131	276,82	2.400	2,84%	269
11 Título 11. Pesca	925,58	313	913,38	324	-1,32%	11
12 Mercado interior	65,45	492	66,22	540	1,18%	48
13 Título 13. Política regional	21.988,77	597	21.478,85	653	-2,32%	56
14 Fiscalidad y unión aduanera	94,68	470	97,31	507	2,78%	37
15 Educación y cultura	834,36	715	841,62	722	0,87%	7
16 Prensa y comunicación	147,21	692	168,29	787	14,32%	95
17 Sanidad y protección de los consumidores	381,43	819	400,61	869	5,03%	50
18 Área de libertad, seguridad y justicia	146,73	328	183,41	380	25,00%	52
19 Relaciones exteriores (3)	3.317,43	2.314	3.661,66	2.426	10,38%	112
20 Comercio (3)	69,57	512	73,49	560	5,63%	48
21 Desarrollo y relaciones con los países ACP (3), (4)	1.153,63	1.467	1.199,89	1.459	4,01%	-8
22 Ampliación (3)	1.972,27	592	1.097,64	313	-44,35%	-279
23 Ayuda humanitaria	458,28	160	507,33	169	10,70%	9
24 Lucha contra el fraude	45,47	348	52,16	366	14,71%	18
25 Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico	183,68	1.382	196,94	1.561	7,22%	179
26 Administración	615,88	4.378	680,08	4.676	10,42%	298
27 Presupuesto (5)	66,20	615	66,91	627	1,07%	12
28 Auditoría	9,22	92	9,4	92	1,95%	0
29 Estadísticas	118,66	741	121,18	740	2,12%	-1
30 Pensiones	741,12		817,64		10,32%	
31 Reservas	222,05		221		-0,47%	
<b>Total Comisión</b>	<b>97.941,78</b>	<b>27.485</b>	<b>97.280,21</b>	<b>28.920</b>	<b>-0,68%</b>	<b>1.435</b>
<b>Otras instituciones</b>	<b>1.870,60</b>		<b>2.248,68</b>		<b>20,21%</b>	
<b>Total</b>	<b>99.812,38</b>		<b>99.528,89</b>		<b>-0,28%</b>	

Créditos de compromiso en millones de euros, puestos y hombres/año.

(1) Incluye personal estatutario y de apoyo.

(2) AP 2004.

(3) Incluye los créditos y el personal estatutario que trabaja en las delegaciones de la CE cubiertas por la zona de la política.

(4) Incluido el personal que trabaja en el Fondo Europeo de Desarrollo.

(5) Las cifras sobre recursos humanos incluyen los puestos (154 en 2003 y 135 en 2004) atribuidos sólo por razones técnicas al presupuesto.

sin que deba intervenir ninguna decisión posterior de las autoridades nacionales (Reglamento CE nº 1150/2000).

A principios de los ochenta la Comunidad pasó por dificultades financieras, en tanto en cuanto las necesidades, crecientes y poco flexibles, no podían ser cubiertas por los recursos disponibles. El sistema implantado a partir de 1988 tiene en cuenta *a priori* la contabilidad entre el límite máximo de los recursos propios y la evolución prevista de los gastos. En este límite fijado globalmente, la introducción del cuarto recurso PNB permite establecer el equilibrio requerido entre ingresos y gastos.

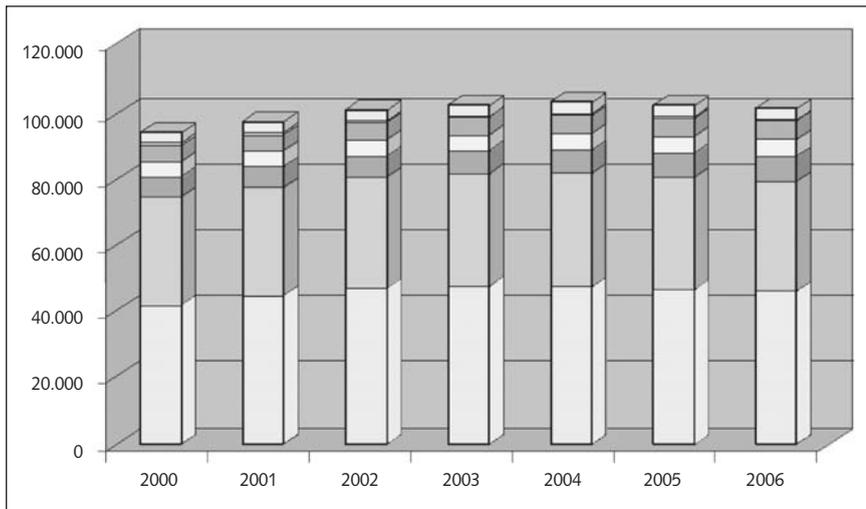
El límite máximo global de los recursos propios está fijado para el período 2000-2006 en el 1,27% del PNB de la Comunidad. El carácter global de dicho límite significa que se aplica a los recursos propios considerados como un todo y a todos los Estados miembros considerados colectivamente. Este límite máximo se determina en relación con la fijación de los límites máximos de gastos (en términos de créditos para pagos), en las Perspectivas Financieras, a lo largo de un período a medio plazo.

El cuadro de las Perspectivas Financieras contiene una distribución en rúbricas de las intervenciones presupuestarias de la Comunidad. Las Perspectivas Financieras actuales (2000-2006) se componen de siete rúbricas:

- Agricultura.
- Acciones estructurales.
- Políticas internas.
- Acciones exteriores.
- Administración.
- Reservas.
- Ayudas de preadhesión.

Basándose en una previsión de la evolución del PNB de la Comunidad es posible expresar el límite máximo de los créditos de pago en porcentaje de dicho PNB estimado. Aquí es cuando se comprueba la contabilidad, *a priori*, entre los gastos de la Comunidad y los recursos propios. Sin embargo, entre el límite máximo de los recursos propios y el límite máximo de los créditos para pagos se contempla un margen para gastos imprevistos.»

**FIGURA 3**  
**PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006**



CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	PRECIOS CORRIENTES				PRECIOS 2004		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<input type="checkbox"/> 1. AGRICULTURA	41.738	44.530	46.587	47.378	47.211	46.294	45.996
Gastos agrícolas (al margen del desarrollo rural)	37.352	40.035	41.992	42.680	42.408	41.480	41.171
Desarrollo rural y medidas de acompañamiento	4.386	4.495	4.595	4.698	4.803	4.814	4.825
<input type="checkbox"/> 2. ACCIONES ESTRUCTURALES	32.678	32.720	33.638	33.968	34.326	34.053	33.240
Fondos Estructurales	30.019	30.005	30.849	31.129	31.541	31.268	30.461
Fondo de Cohesión	2.659	2.715	2.789	2.839	2.785	2.785	2.779
<input checked="" type="checkbox"/> 3. POLÍTICAS INTERNAS	6.031	6.272	6.558	6.796	7.053	7.175	7.308
<input type="checkbox"/> 4. ACCIONES EXTERIORES	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.093	5.104
<input checked="" type="checkbox"/> 5. ADMINISTRACIÓN (1)	4.638	4.776	5.012	5.211	5.426	5.536	5.647
<input checked="" type="checkbox"/> 6. RESERVAS	906	916	676	434	442	442	442
Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para garantías	203	208	213	217	221	221	221
Reserva para ayudas de emergencia	203	208	213	217	221	221	221
<input type="checkbox"/> 7. ESTRATEGIA DE PREADHESIÓN	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.455	3.455
Agricultura	529	540	555	564	576	576	576
Instrumentos estructurales de preadhesión (ISPA)	1.058	1.080	1.109	1.129	1.152	1.152	1.152
Phare (países candidatos)	1.587	1.620	1.664	1.693	1.727	1.727	1.727
<b>TOTAL DE LOS CRÉDITOS PARA COMPROMISOS</b>	<b>93.792</b>	<b>97.189</b>	<b>100.672</b>	<b>102.145</b>	<b>102.905</b>	<b>102.048</b>	<b>101.192</b>
<b>TOTAL DE LOS CRÉDITOS PARA PAGOS</b>	<b>91.322</b>	<b>94.730</b>	<b>100.078</b>	<b>102.767</b>	<b>101.543</b>	<b>99.612</b>	<b>99.017</b>
<b>Créditos para pagos en % de la RNB DISPONIBLE PARA ADHESIÓN</b>	<b>1,07</b>	<b>1,08</b>	<b>1,11</b>	<b>1,09</b>	<b>1,03</b>	<b>0,99</b>	<b>0,96</b>
(créditos para pagos)			4.397	7.266	9.819	12.634	15.704
Agricultura			1.698	2.197	2.705	3.235	3.754
Otros gastos			2.699	5.069	7.114	9.399	11.950
<b>TECHO TOTAL DE LOS CRÉDITOS PARA PAGOS</b>	<b>91.322</b>	<b>94.730</b>	<b>104.475</b>	<b>110.033</b>	<b>111.362</b>	<b>112.246</b>	<b>114.721</b>
<b>Techo total de los créditos para pagos en % de la RNB</b>	<b>1,07</b>	<b>1,08</b>	<b>1,15</b>	<b>1,17</b>	<b>1,13</b>	<b>1,12</b>	<b>1,11</b>
<b>Margen para imprevistos (%)</b>	<b>0,17</b>	<b>0,16</b>	<b>0,09</b>	<b>0,07</b>	<b>0,11</b>	<b>0,12</b>	<b>0,13</b>
<b>Techo máximo de los recursos propios (%)</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>

(1) En el caso de los gastos de pensiones, los importes tomados en consideración bajo el límite máximo de esta rúbrica se calculan al margen de las contribuciones del personal al régimen correspondiente, hasta el límite de 1.100 millones de euros a precios de 1999 para el período 2000-2006.

## ESTABLECIMIENTO DEL PRESUPUESTO

### *Reglamento Financiero, artículo 31*

«El artículo 272 del Tratado CE organiza el desarrollo del procedimiento presupuestario, determinando el encadenamiento automático de distintas etapas que se suceden en plazos fijos que la Autoridad Presupuestaria –constituida por dos ramas: el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo– debe cumplir imperativamente. El procedimiento presupuestario, tal como estipula el Tratado, se extiende desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre del año que precede al ejercicio en cuestión.

En la práctica, no obstante, se ha acordado entre las tres instituciones un calendario “pragmático”. El debate presupuestario anual toma en cuenta el marco financiero a medio plazo sin volver a cuestionar las disposiciones básicas contenidas en el Tratado, el principio de anualidad o las competencias respectivas de las instituciones.

El establecimiento del marco financiero a medio plazo supone entablar periódicamente un debate de fondo sobre las grandes orientaciones financieras de la Comunidad: dimensión de las finanzas comunitarias, elección de las formas de financiación y evaluación política compartida de las prioridades a perseguir. En estas condiciones, el debate presupuestario anual puede centrarse más en los arbitrajes políticos que resulten necesarios, así como en la búsqueda de una asignación eficaz de los recursos disponibles entre las diversas intervenciones de la Comunidad, examinando los resultados alcanzados con respecto a los objetivos perseguidos.

El desarrollo de las distintas fases del procedimiento presupuestario anual, en adelante, es el siguiente:

- Elaboración del anteproyecto de presupuesto (APP) por la Comisión y remisión del mismo a la Autoridad Presupuestaria el 15 de junio a más tardar. Tras un debate interno de orientación, que permite determinar las grandes prioridades políticas y presupuestarias para el siguiente ejercicio, la Comisión elabora su “estado de previsiones”, recabando las solicitudes de todos los departamentos generadores de gastos y efectuando los arbitrajes internos que procedan. Toma también en cuenta a estos efectos las conclusiones de un “diálogo a tres bandas”, entre las tres instituciones, sobre las prioridades presupuestarias. Además, la Comisión recibe los “estados de previsiones” de las otras instituciones y lo funde todo en un anteproyecto de presupuesto (APP), que constituirá la previsión global de los in-

gresos y gastos para el siguiente ejercicio. Este documento es aprobado por el Colegio de Comisarios a principios de mayo y remitido a la Autoridad Presupuestaria, en todas las lenguas de la Comunidad, el 15 de junio a más tardar.

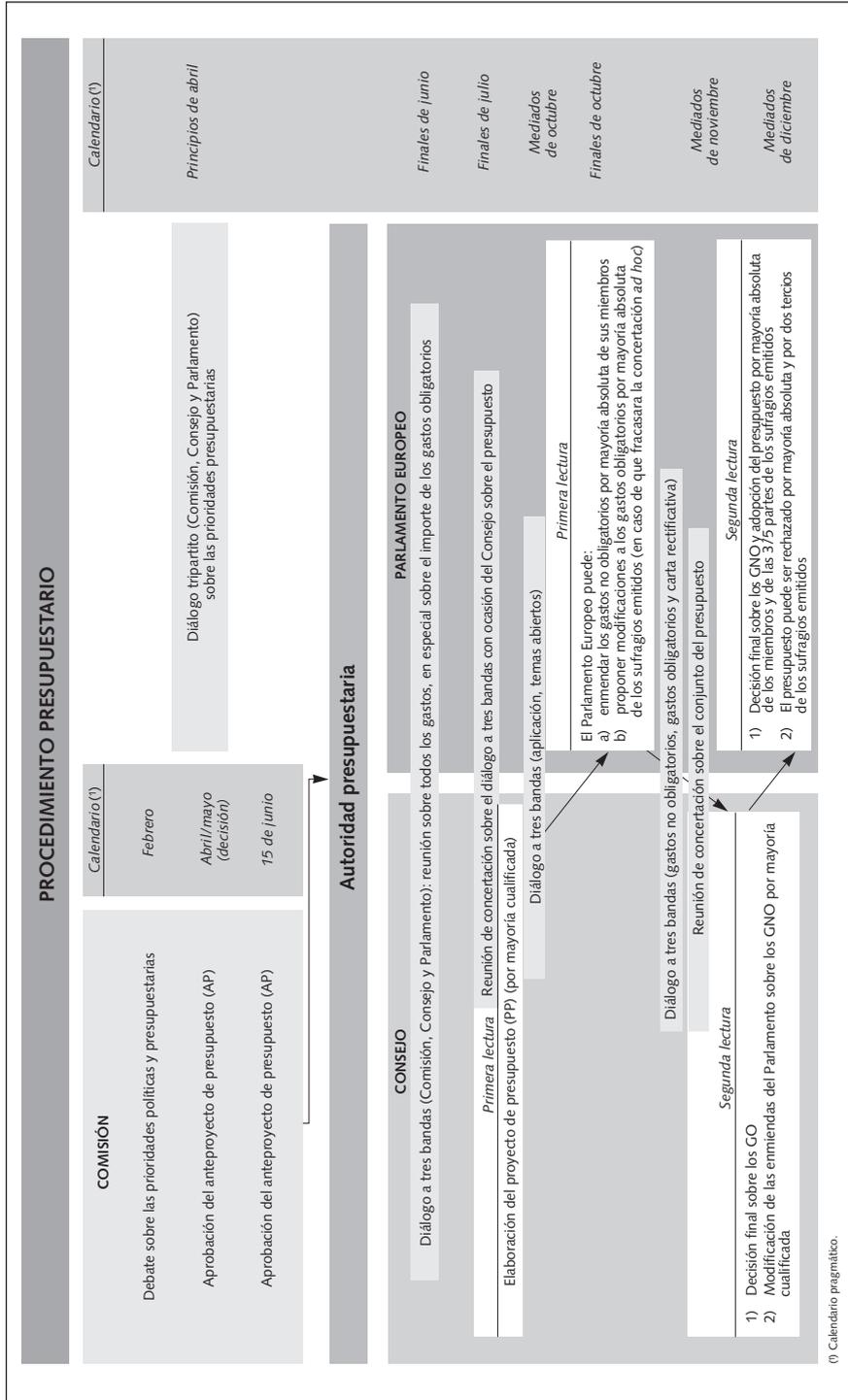
El anteproyecto de presupuesto (APP) puede ser modificado posteriormente por la Comisión mediante nota rectificativa, con objeto de introducir los nuevos elementos que durante la elaboración del anteproyecto se desconocían.

- *Adopción del proyecto de presupuesto por el Consejo.* El Consejo procede a su primera lectura y adopta, antes del 31 de julio, sobre la base del anteproyecto de presupuesto (APP) y previa concertación con una delegación del Parlamento, un proyecto de presupuesto que remite al Parlamento durante la primera quincena de septiembre. Al margen de esta lectura se desarrolla el procedimiento de concertación *ad hoc* sobre los gastos obligatorios a consignar en el presupuesto, que origina previamente un “diálogo a tres bandas” entre las instituciones, hacia finales de junio.

- *Primera lectura del Parlamento.* El Parlamento, sobre la base del proyecto del Consejo, procede a la primera lectura durante el mes de octubre. Las enmiendas relativas a los gastos no obligatorios (GNO) se aprueban por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. En cuanto a las propuestas de modificación para los gastos obligatorios (GO), en caso de no alcanzarse un acuerdo sobre el importe de tales gastos durante la concertación *ad hoc* se aprueban por mayoría absoluta de los votos emitidos.

- *Segunda lectura del Consejo.* El Consejo efectúa esta segunda lectura durante la tercera semana de noviembre, previa concertación con una delegación del Parlamento Europeo. El proyecto de presupuesto puede ser modificado en función de las enmiendas [relativas a los gastos no obligatorios (GNO)] o de las propuestas de modificación [relativas a los gastos obligatorios (GO)] votadas por el Parlamento.

Los resultados de las deliberaciones del Consejo en segunda lectura sobre los gastos obligatorios conducen normalmente a la fijación de sus importes definitivos, pues, salvo que el Parlamento rechace después globalmente el proyecto de presupuesto, al Consejo corresponde decir la “última palabra” sobre esta categoría de gastos. El proyecto de presupuesto así modificado se remite de nuevo al Parlamento en torno al 22 de noviembre.



- *Segunda lectura del Parlamento y aprobación del presupuesto.* Al haber pronunciado ya el Consejo su última palabra sobre los gastos obligatorios, el Parlamento consagrará principalmente la sesión plenaria de diciembre al examen de los gastos no obligatorios, respecto de los que podrá aceptar o rechazar las propuestas del Consejo. El Parlamento, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos aprueba entonces el presupuesto. El presidente del Parlamento levanta acta de la aprobación definitiva del presupuesto, y éste adquiere carácter ejecutivo.

En caso de que surjan circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas, la Comisión puede verse abocada a proponer, durante el ejercicio, la modificación del presupuesto votado mediante anteproyectos de presupuestos rectificativos. También se recurrirá a un presupuesto rectificativo cuando se trate de consignar en el presupuesto del ejercicio en curso el saldo del ejercicio anterior.

Estos presupuestos rectificativos se someterán a las mismas normas de procedimiento que el presupuesto general.»

## **EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO**

*Reglamento Financiero, artículo 48*

### **«Competencias de ejecución**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 274 del Tratado CE, la Comisión ejecutará el presupuesto, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, con arreglo al principio de buena gestión financiera. El artículo 50 del Reglamento Financiero reconoce a las demás instituciones las competencias necesarias para la ejecución de sus respectivas secciones de los presupuestos.

La ejecución de los créditos consignados en el presupuesto requerirá la adopción previa de un acto de base, que es todo acto de Derecho derivado que dé fundamento jurídico a la acción comunitaria (Directiva, Reglamento o Decisión). Podrán, no obstante, ejecutarse sin acto de base los créditos destinados a proyectos piloto de carácter experimental, cuyo objetivo sea comprobar la viabilidad de una acción, y los créditos destinados a acciones preparatorias, cuyo objetivo sea preparar propuestas para la adopción de acciones futuras. Los créditos destinados al funcionamiento de cada institución podrán también ejecutarse sin acto de base.

Las instituciones podrán delegar en sus respectivos servicios las competencias de ejecución del presupuesto en las modalidades que determinen dichas instituciones en sus normas internas y dentro de los límites fijados en el acta de delegación.

## **Ejecución de los gastos**

1. El Reglamento Financiero reconoce tres formas de ejecución presupuestaria:

- *De modo centralizado.* La Comisión se encarga, a través de sus servicios, de la ejecución directa de una parte del presupuesto comunitario, principalmente en los ámbitos de las políticas internas (investigación, educación, formación...) y de las acciones exteriores.

Estas competencias de gestión directa se han ampliado recientemente. Tal evolución constituye, pues, un reto para la administración de la Unión, que deberá modernizar permanentemente sus métodos de gestión.

En el ámbito de la gestión directa, la Comisión podrá encomendar algunas tareas a entidades externas, que actuarán por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad. Nos estamos refiriendo a la externalización. La Comisión podrá, por ejemplo, subcontratar con sociedades privadas tareas de carácter técnico, tales como los estudios especializados o la gestión de los recursos informáticos.

La Comisión, cuando ejecute el presupuesto de modo centralizado indirecto, podrá también encomendar competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria a agencias de Derecho comunitario o, en determinadas condiciones, a organismos nacionales de carácter público.

- *En gestión compartida o descentralizada.* Cuando la Comisión ejecute el presupuesto en gestión compartida, se delegarán en Estados miembros competencias de ejecución del presupuesto. Cuando la Comisión ejecute el presupuesto en gestión descentralizada, se delegarán en terceros países competencias de ejecución del presupuesto.

Antes de encomendar la gestión a las entidades correspondientes, la Comisión deberá asegurarse, mediante un examen tanto basado en documentos como *in situ*, de la existencia, idoneidad y buen fun-

cionamiento, de conformidad con las normas de la buena gestión financiera, de los siguientes aspectos:

- a) procedimientos utilizados;
- b) sistemas de control;
- c) sistemas de contabilidad;
- d) procedimientos de contratación y de adjudicación de subvenciones.

- *En gestión conjunta con organizaciones internacionales.* Cuando la Comisión encomiende ciertas competencias de ejecución presupuestaria a organizaciones internacionales, éstas deberán aplicar normas que ofrezcan una garantía equivalente a las normas internacionalmente reconocidas.

2. El Reglamento Financiero define el principio de separación de funciones entre el ordenador y el contable.

El **ordenador** se encarga de ejecutar los ingresos y gastos, así como de garantizar la legalidad y regularidad de los mismos. Cada institución determinará en sus normas administrativas internas los agentes idóneos, en los que delegará las funciones de ordenador. El ordenador delegado habrá de determinar la estructura organizativa y los sistemas y procedimientos de gestión y control internos idóneos para la ejecución de sus competencias.

Cada institución nombrará un **contable**, que se encargará de la buena ejecución de los pagos y del cobro de los ingresos. El contable deberá encargarse de la contabilidad, de la preparación y presentación de las cuentas, así como de la gestión de la tesorería.

3. La ejecución de los gastos consta de cuatro operaciones:

- *El compromiso.* Para toda medida que pueda generar un gasto con cargo al presupuesto, el ordenador competente deberá efectuar previamente un compromiso presupuestario antes de adquirir un compromiso jurídico con terceros. El compromiso presupuestario es la operación mediante la cual se reservan los créditos necesarios para ejecutar pagos posteriores.

- *La liquidación.* La liquidación del gasto es el acto por el cual el ordenador comprueba la existencia de los derechos del acreedor y determina o comprueba la realidad, el importe, así como las condiciones de exigibilidad de los títulos de crédito. La liquidación está supeditada a la presentación por parte del acreedor de los correspondientes justificantes que acrediten sus derechos y quedará formalizada mediante la firma del “Páguese” por el ordenador competente.

- *La ordenación.* Tras comprobar la disponibilidad de los créditos y mediante la emisión de una orden de pago, el ordenador da al contable la instrucción de pagar un gasto del que ha efectuado previamente la liquidación.

- *El pago.* Corresponde al contable proceder al pago de los gastos con arreglo a los fondos disponibles.

## **Recaudación de los recursos propios**

Las modalidades de transferencia de los recursos propios se recogen en el Reglamento CE nº 1150/2000.

### *1. Recaudación*

Los recursos propios son recaudados por las autoridades administrativas de los Estados miembros, que actúan por delegación de la Comunidad, en tanto en cuanto ésta no dispone de una administración aduanera y fiscal propia para llevar a cabo estas tareas.

### *2. Constatación y consignación*

Los recursos propios tradicionales son devengados por los Estados miembros cuando se cumplan las condiciones previstas en el código aduanero comunitario en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor por parte de los servicios competentes. Respecto de los recursos propios procedentes del IVA o basados en el PNB, los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión los cálculos realizados en aplicación de las normas vigentes.

### *3. Transferencia*

Los recursos, una vez devengados y contabilizados en cada Tesoro nacional, se ponen a disposición de la Comisión para que los utilice conforme surjan las necesidades. Estos importes se consignan en una

cuenta abierta a nombre de la Comisión en cada Tesoro nacional o en la entidad que designe el Estado miembro (Banco Nacional).

#### 4. Sistema de control

Como la recaudación de los recursos se efectúa a nivel nacional, compete en primer lugar a las Administraciones de los Estados miembros establecer una infraestructura adecuada de control. En su calidad de ordenador de ingresos, y, como tal, responsable ante la Autoridad Presupuestaria, la Comisión deberá poder comprobar que la recaudación de los recursos propios se lleva a cabo con arreglo a las normas comunitarias. Así pues, podrá solicitar asociarse a los controles nacionales que se efectúen, y, también, solicitar a los Estados miembros la realización de controles suplementarios. Además, en materia de recursos propios tradicionales, la Comisión podrá proceder, por sí misma y por propia iniciativa, a verificaciones *in situ*.

### Gestión de tesorería

La Comisión dispone de dos tipos de cuentas donde se custodian sus fondos:

1. Las cuentas abiertas en los **Tesoros** de los Estados miembros.

Teniendo en cuenta que los Tesoros nacionales no ejercen actividades bancarias, los pagos se transfieren a través de los bancos centrales, donde la Comisión también tiene cuentas. Estas cuentas están abiertas en euros en los casos de los Estados miembros cuya moneda sea el euro, y en los demás Estados miembros, en sus respectivas divisas. Las cuentas abiertas en los Tesoros sirven para percibir los recursos propios y efectuar pagos destinados a los gobiernos de los Estados miembros (en particular pagos del FEOGA y de los Fondos Estructurales).

Los fondos de la Comisión deberán depositarse en estas cuentas, y sólo podrá disponer de ellos cuando sea necesario atender necesidades de tesorería derivadas de la ejecución del presupuesto.

2. Las cuentas abiertas en **bancos comerciales**.

Sólo los fondos efectivamente necesarios se depositan en cuentas de bancos comerciales, seleccionados por procedimiento de licitación, en cada Estado miembro.

Estas cuentas, que producen intereses, se utilizan para efectuar pagos destinados a los perceptores de fondos comunitarios que po-

sean cuentas en el Estado miembro del que se trate. A pesar de la introducción del euro, la Comisión sigue manteniendo cuentas en los Estados miembros, porque los pagos transfronterizos suelen generar gastos más elevados que los pagos interiores. Las cuentas abiertas en bancos comerciales se abastecerán de los fondos procedentes de la cuenta abierta en el Tesoro del país en cuestión.»