

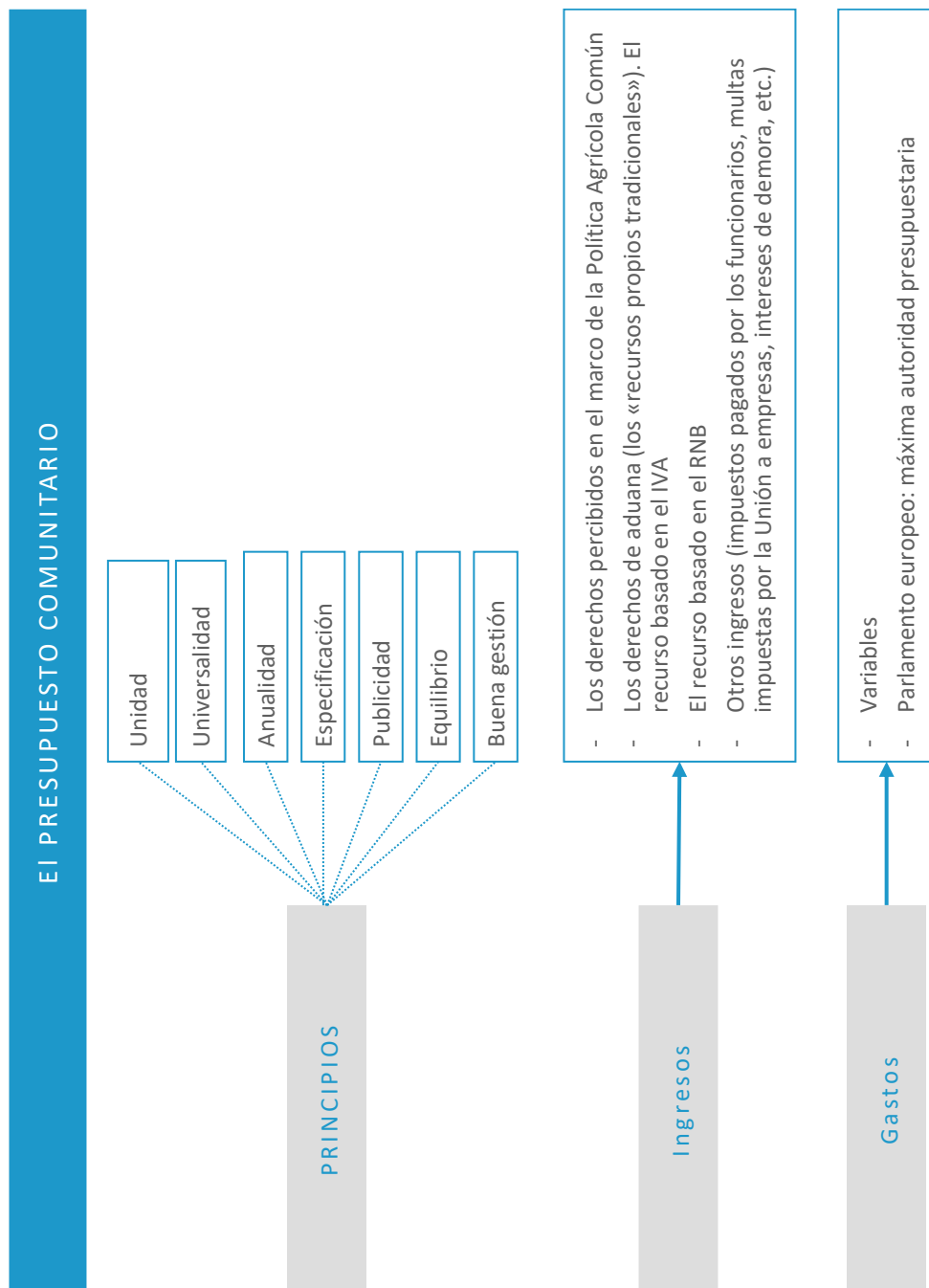
Derecho de la Unión Europea

El presupuesto de la Unión Europea

Índice

Esquema	3
Ideas clave	4
10.1. ¿Cómo estudiar este tema?	4
10.2. Introducción	4
10.3. Sistema de recursos propios	7
10.4. Procedimiento presupuestario (arts. 314 y ss. TFUE)	14
10.5. Control presupuestario	17
A fondo	20
Test	24

Esquema



10.1. ¿Cómo estudiar este tema?

Para estudiar este tema realiza una lectura detenida y comprensiva del apartado **Ideas clave**.

10.2. Introducción

La creación en la década de los cincuenta de las tres Comunidades trajo consigo la necesaria adopción de un sistema de recursos. En **principio**, existía **total independencia entre los presupuestos** de las tres Comunidades, que se financiaban exclusivamente con cargo a las aportaciones de los Estados miembros. **El Tratado de Fusión de Ejecutivos de 1965** supuso la unificación de los distintos instrumentos presupuestarios, que pasaron de cinco a dos: el Presupuesto General y el Presupuesto operativo de la CECA¹.

¹ Tras la expiración de la CECA, el 23 de julio de 2002, su presupuesto (valorado en 1.6 billones de euros) se transfiere por entero a las restantes Comunidades, que deberán mantener su autonomía y deberán destinarlo a la investigación en el ámbito del Carbón y del Acero. Para más información, vid. Anexo C al Tratado de Niza que introduce el Protocolo Anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el fondo de investigación del carbón y del acero, Comunicación de la Comisión COM (97) 506 final, de 8 de octubre de 1997, sobre la expiración del Tratado CECA, Resoluciones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 20 de julio de 1998 y 21 de junio de 1999 y las Decisiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de 27 de febrero de 2002 y 19 de julio de 2002 (DO C 247, de 7 de agosto de 1998 y DO C 190 de 7 de julio de 1999, DO L 79, de 22 de marzo de 2002 y DO L 194 de 23 de julio de 2002).

La **característica principal** del sistema financiero de la Unión es el de su **autonomía**. El presupuesto de la UE es un *acto* distinto del que cada Estado posee. La Unión dispone de un sistema propio de adopción en el que participan determinadas instituciones de la Unión y se basa fundamentalmente en que la UE se ha de bastar con los recursos y con los ingresos que pueda obtener, sin que sea necesario recurrir a la ayuda complementaria de los Estados: **autofinanciación**.

Es cierto que, en una **primera etapa**, desde que entra en vigor el Tratado de Roma hasta 1970 —y a pesar de las disposiciones del tratado (entonces TCEE)— los **ingresos eran fijados de común acuerdo entre los jefes de Estado y de Gobierno** decidiendo qué parte del mismo debía aportar cada Estado miembro (art. 201 TCE).

La **decisión** del Consejo de Luxemburgo de 21 de abril de 1970, pone fin a aquel sistema, creando una forma diferente, típica, única, para la financiación de las Comunidades. La **Comunidad se nutriría**, en adelante, de las **actividades propias de sus competencias** y, en consecuencia, dispondría de recursos propios que asegurasen tal autofinanciación. Este sistema requirió de una progresividad en su establecimiento.

Si la característica principal —tal y como hemos apuntado anteriormente— es la de la autonomía, **otras notas características del sistema de recursos de la UE** son:

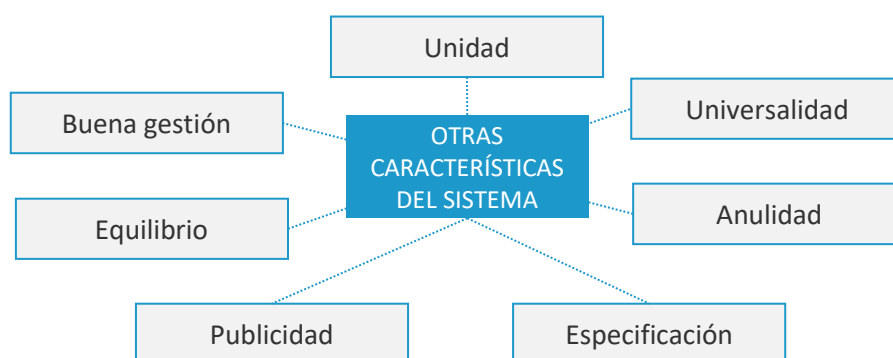


Figura 1.

- ▶ Unidad: en un solo acto normativo han de incluirse la totalidad de ingresos y gastos.
- ▶ Universalidad: la cantidad recaudada como ingresos deberá cubrir los gastos previstos, no pudiendo haber afectación.
- ▶ Anualidad: se adopta anualmente, mediante un procedimiento de codecisión que deberá comenzar con el anteproyecto de la Comisión (antes del 1 de julio) y finalizará con su aprobación (o no) en el mes de diciembre.
- ▶ Especificación: tanto los ingresos como los gastos han de estar especificados de forma detallada.
- ▶ Publicidad: publicación en el DOUE.
- ▶ Equilibrio: los gastos han de cubrir los ingresos, de modo que si un determinado ejercicio resultare superávit, la cantidad se anota en el ejercicio del año siguiente (presupuesto rectificativo) como ingreso. De igual forma, de existir déficit se anotaría en aquel (presupuesto suplementario) como gasto.
- ▶ Buena gestión: la buena gestión conlleva un control; control que puede ser político y técnico; externo e interno. El control interno lo soporta la Comisión –ejecutante del presupuesto–, quien debe informar de cómo se ha empleado el dinero; el externo, el Parlamento Europeo (de tipo externo y político) y el Tribunal de Cuentas (externo y técnico) que supervisa el mismo.

10.3. Sistema de recursos propios

Ingresos

Aunque en los primeros años, las Comunidades se nutrían de las aportaciones de los Estados miembros, **a partir de 1970 se introdujo el sistema de recursos propios, por el que se comenzaría un proceso de evolución hacia la autonomía financiera de la Comunidad, si bien el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 ya preveía un periodo de transición con contribuciones nacionales antes de pasar a un sistema de recursos propios (art. 201). Así, la Decisión de 21 de abril de 1970 estableció la financiación autónoma mediante recursos propios tradicionales (exacciones reguladoras agrícolas, derechos de aduana) y un recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), fijando el tipo reclamable máximo del IVA al 1 % de una base imponible determinada².**

El Consejo decidió en 1988³ la creación de un **cuarto recurso propio basado en el PNB⁴**, que en principio debía sustituir al IVA, fijando el límite máximo de los recursos propios a un porcentaje del PNB, que en 1988 era del 1,14 % y en 1999 del 1,27 %. En el marco financiero anual del período actual, 2007-2013 es del 1,23 %.

El actual sistema de recursos propios viene determinado por la Decisión del Consejo de 26 de mayo de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (2014/335/UE, Euratom) que deroga la Decisión 2007/436/CE, Euratom.

Nueva normativa es la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom

² El recurso del IVA ha sido modificado en varias ocasiones-

³ Decisión, de 24 de junio de 1988.

⁴ El recurso RNB se obtiene mediante aplicación de un tipo que se fija anualmente en el marco del procedimiento presupuestario, a una base imponible que constituye la suma de los productos nacionales brutos al precio del mercado.

CONFORME ESTE SISTEMA LOS RECURSOS PROPIOS SE SUBDIVIDEN EN LAS SIGUIENTES CLASES

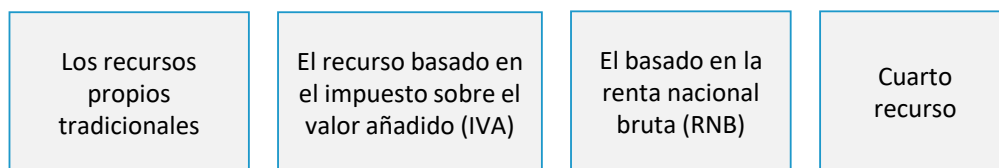


Figura 2.

Se añaden los **recursos procedentes de «otros ingresos»** tales como los provenientes de los impuestos pagados por los funcionarios, de las multas impuestas por la Unión a empresas y de los intereses de demora.

Esta decisión establece:

- Un **límite máximo de los recursos propios**, que es aproximadamente un 1,23 %.
- Los **recursos propios tradicionales** consistentes en exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, derechos del **arancel aduanero común** y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de la Unión en los intercambios comerciales con terceros países, derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, ya expirado, así como cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar; Son los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar y la isoglucosa. La fracción que los Estados miembros pueden retener del importe total como gastos de recaudación asciende al 20 %.

Respecto del recurso IVA se establece que **este se aplicará sobre las bases IVA de los Estados miembros**, armonizadas a tal efecto. El tipo máximo de referencia del IVA es del 0,30 %. La base máxima del IVA a tener en cuenta para calcular el tipo máximo se fija en el 50 % de la RNB de cada Estado miembro («nivelación del recurso IVA»).

- ▶ Habida cuenta de los ingresos generados por los otros recursos propios, el recurso **RNB** se basa en la aplicación de un tipo uniforme a la suma de las RNB de todos los Estados miembros.

Gastos

La parte de los Gastos del Presupuesto de la UE se encuentra dividida en diez secciones:

- ▶ Sección 1: Parlamento Europeo.
- ▶ Sección 2: el Consejo Europeo y Consejo.
- ▶ Sección 3: la Comisión.
- ▶ Sección 4: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- ▶ Sección 5: Tribunal de Cuentas.
- ▶ Sección 6: el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones.
- ▶ Sección 7: el Comité de las Regiones.
- ▶ Sección 8: Defensor del Pueblo Europeo.
- ▶ Sección 9: Supervisor Europeo de Protección de Datos.
- ▶ Sección 10: Servicio Europeo de Acción Exterior.

Obviamente, y al igual que los presupuestos en los Estados, **cada partida dependerá de las circunstancias económicas del momento y las prioridades aconsejables**. Un marco financiero plurianual establece las prioridades y límites del gasto a largo plazo de la UE. Los países miembros gestionan el 80% de los fondos. En caso de pago indebido, la Comisión colabora con los Estados implicados con el fin de recuperar el dinero. Para garantizar la transparencia, existe un registro público de las empresas y organizaciones que reciben financiación de la UE.



Figura 3.

«El presupuesto de la UE para 2020 (rectificaciones incluidas) consta de: 172 500 millones de euros en compromisos —capacidad de contraer obligaciones jurídicas (por ejemplo, firmar contratos) hasta ese límite máximo en 2020 y 155 400 millones de euros en pagos— gasto real en 2020» afirma la UE en su página web.

Las dos principales áreas de gasto se concentran en las tres siguientes: «cohesión económica, social y territorial», «crecimiento sostenible» y en seguida de «competencia y empleo».

A efectos de conocer las diferentes partidas presupuestarias, es conveniente consultar el siguiente enlace:

<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/2020-eu-budget/>

El futuro del sistema presupuestario

No obstante, Junker propuso en mayo de 2018 una modernización o adaptación del sistema a la nueva realidad en la cual, la salida del Reino Unido repercute también, un sistema que «proteja, empodere y vele por su seguridad». Todo ello para el período 2021-2027.

Ello pasa por:

- ▶ Modernizar los recursos propios existentes de la siguiente forma:
 - Se mantienen los derechos de aduana como recursos propios tradicionales de la UE, reduciendo al 10 % el porcentaje que los Estados miembros retienen en concepto de gastos de recaudación.
 - Igualmente se mantienen los recursos propios basados en la renta nacional bruta, que seguirán siendo el recurso equilibrador.
 - Se mantiene el recurso del IVA, pero se simplifica.
- ▶ Se introduce una cesta de nuevos recursos propios formada por una tasa del 3 % sobre la nueva base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades; un 20 % de los ingresos procedentes de las subastas del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y una contribución nacional en función de la cantidad de residuos de embalajes de plástico no reciclados en cada Estado miembro.
- ▶ Eliminar los descuentos, pero disminuyendo gradualmente su cuantía durante un período de cinco años para evitar el aumento repentino de la contribución por parte de algunos Estados miembros.
- ▶ Aumentar el límite máximo de los recursos propios: permitir que se recurra a un mayor porcentaje de la renta nacional bruta de la EU-27 como recursos propios para cubrir el gasto del presupuesto de la UE.

La propuesta del nuevo sistema tiene como base jurídica el artículo 322 del TFUE.



Figura 4.

Evolución de fuentes de ingresos

Evolución de las fuentes de ingresos del presupuesto de la UE

% de la RNB

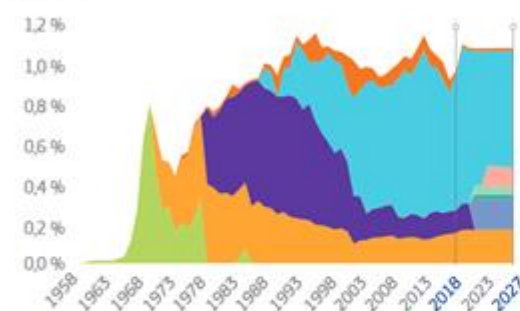


Figura 5.

Marco 2024-2027

EL NUEVO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027
UN PRESUPUESTO DE LA UE MODERNO PARA UNA UNIÓN QUE PROTEJA, CAPACITE Y VELE POR LA SEGURIDAD

En miles de millones EUR (precios corrientes)

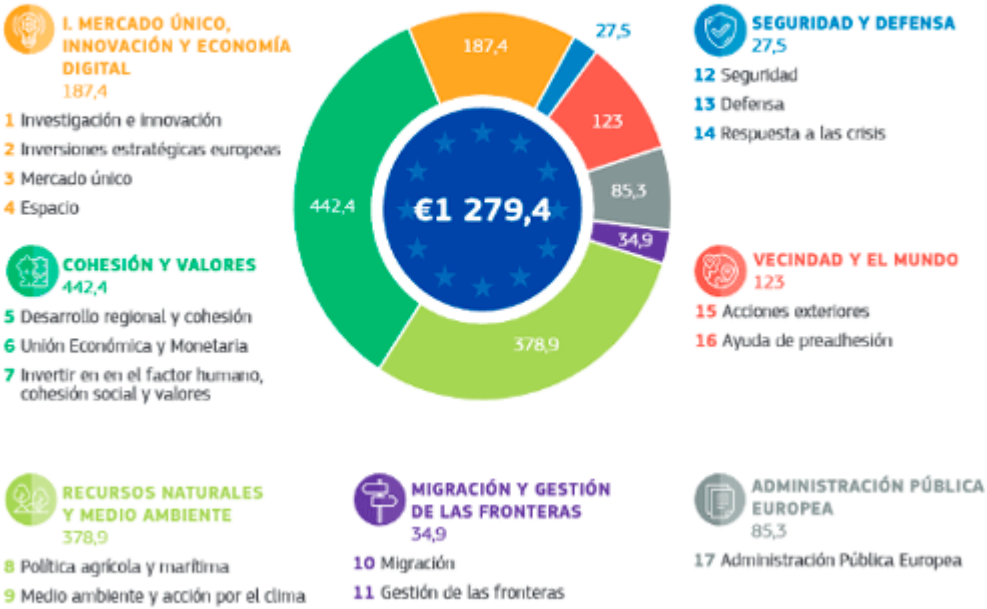


Figura 6.

10.4. Procedimiento presupuestario (arts. 314 y ss. TFUE)⁵

El régimen presupuestario de la Unión se encuentra regulado en Artículo 314 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Además de las normas básicas de la gestión presupuestaria y financiera, **este Reglamento establece** las normas relativas a la gestión de la contabilidad y a la rendición de las cuentas, la adjudicación de contratos públicos y la concesión de subvenciones. Determina las normas relativas a la responsabilidad de los ordenadores, los contables y los auditores internos. También se establecen las modalidades del control externo y del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Por último, el **Reglamento establece** las disposiciones particulares aplicables al Fondo Europeo Agrícola de Garantía, los Fondos Estructurales, la investigación y las medidas exteriores.

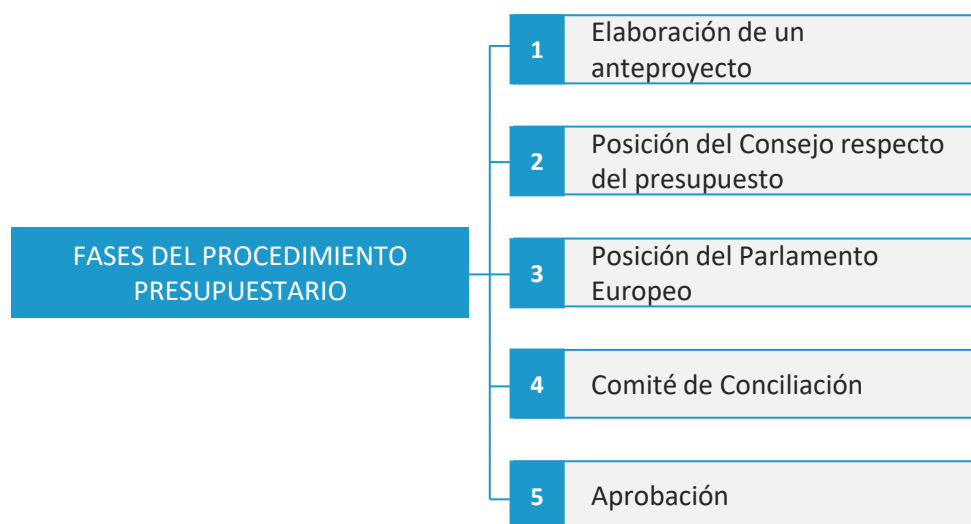


Figura 7.

⁵ Ver:

[http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetaryprocedure/default_es.htm?epbox\[iframe\]=true&epbox\[width\]=1050&epbox\[height\]=650](http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetaryprocedure/default_es.htm?epbox[iframe]=true&epbox[width]=1050&epbox[height]=650)

Elaboración de un anteproyecto:

- ▶ Cada institución elabora antes del 1 de julio un estado de los gastos previstos.
- ▶ Se envían a la Comisión que reúne tales previsiones en un anteproyecto al que adjunta un dictamen (que puede tener previsiones diferentes) que comprende las previsiones de ingresos y gastos. La Comisión lo remite al Consejo y al Parlamento Europeo, a más tardar el 1 de septiembre del año precedente.

Posición del Consejo respecto del presupuesto.

Antes del 1 de octubre, el Consejo establece su posición y la envía al Parlamento Europeo.

Posición del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo **puede:**

- ▶ Enmendar (por mayoría de los miembros que lo componen).
- ▶ Proponer modificaciones (mayoría absoluta de los votos emitidos).
- ▶ Aprobar la posición del Consejo. Para ello dispone de un plazo de 42 días. La votación en el Pleno tiene lugar en el período parcial de sesiones de octubre II en Estrasburgo.

Comité de Conciliación

Si el Parlamento ha adoptado enmiendas, el proyecto enmendado se transmite al Consejo, y el presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, convoca sin demora al Comité de Conciliación. No obstante, el Comité de Conciliación no llega a reunirse si, en el plazo de 10 días, el Consejo comunica al Parlamento que aprueba todas sus enmiendas.

El Comité de Conciliación, compuesto por miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, **tiene 21 días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto.**

Si el Comité de Conciliación alcanza dicho acuerdo, el texto se transmite al Parlamento y al Consejo para su aprobación en un plazo de 14 días. La votación en sesión plenaria se prevé para el período parcial de sesiones de noviembre II en Estrasburgo.

Aprobación

Cuando el procedimiento ha concluido, el presidente del Parlamento declara que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado.

Si el **procedimiento de conciliación fracasa o si el texto conjunto es rechazado** por el Parlamento, la Comisión presenta un nuevo proyecto de presupuesto. Si el Parlamento aprueba el texto conjunto, pero el Consejo lo rechaza, el Parlamento puede decidir confirmar en su totalidad o en parte las enmiendas aprobadas en el período parcial de sesiones de octubre II. Si no se confirma una enmienda, se mantiene la posición adoptada en el Comité de Conciliación y el presupuesto se considera definitivamente adoptado sobre esa base.

10.5. Control presupuestario

El **sistema presupuestario de la UE** cuenta con un complejo **mecanismo de control** que se instrumenta en **dos etapas**.

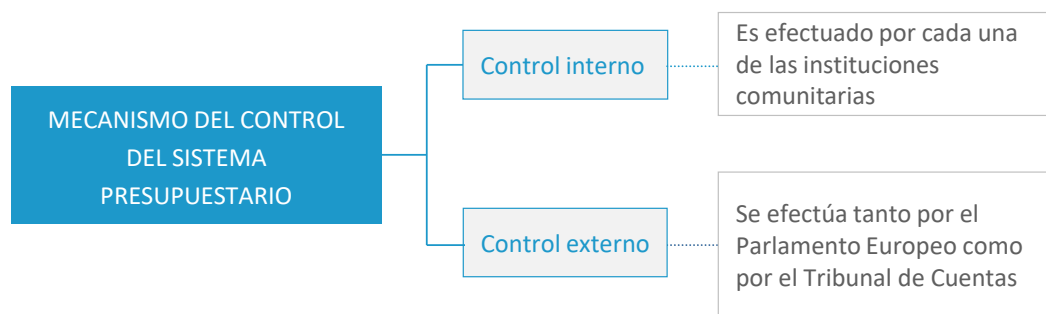


Figura 8.

Control interno

Lo realiza la Comisión, que es la encargada de su gestión y ejecución. El principio básico en el que se apoya la ejecución es el de separación de funciones entre quienes:

- **Ordenan el ingreso o gasto** (ordenadores), función que cumplen en la Comisión sus servicios operativos: el presidente, comisarios y Direcciones Generales.
- Realizan los **cobros y pagos** (contables).
- **Controlan las distintas operaciones** (interventores) agrupados en la Dirección General de Control Financiero.

Dicho control interno **se efectúa en dos momentos distintos**, ya que primero se realiza un control *a priori*, seguido de un control en su ejecución en base al principio de buena gestión financiera. Estos controles tienden a comprobar, no solo la regularidad de las operaciones, sino también su legalidad.

Control externo



Figura 9.

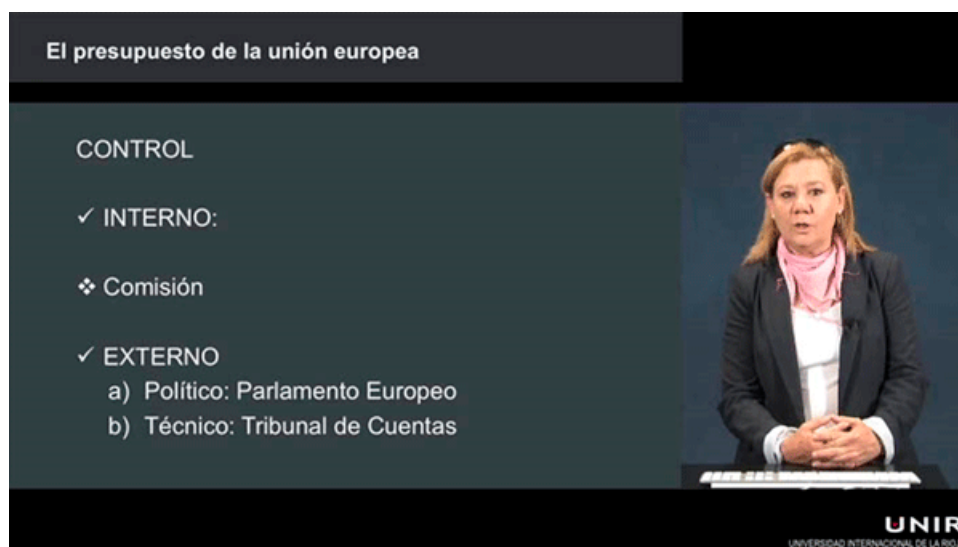
- ▶ **Externo de tipo político:** efectuado por el Parlamento Europeo. Su examen pasa por dos fases:
 - Durante el **mismo ejercicio** hace un **seguimiento a la Comisión** que le envía informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto en curso. Estos son analizados en la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento y a finales de año se celebra un debate general sobre el proceso.
 - En una **segunda fase, un año después de su ejecución**, se vuelve a considerar la gestión para después estudiar la documentación aportada por la Comisión⁶ y el Tribunal de Cuentas, denegar la aprobación, posponerla o cerrar el ejercicio presupuestario con la aprobación, liberación o **descargo** de la gestión de la Comisión. La resolución por la que se aprueba el descargo, se remitirá a la Comisión, quien emitirá un Informe de seguimiento del Descargo que deberá entregar al Parlamento Europeo antes del 15 de diciembre del segundo año posterior al ejercicio objeto de descargo.
- ▶ **Externo de tipo técnico:** efectuado de forma totalmente independiente por el Tribunal de Cuentas, aunque **no se trata de un control jurisdiccional**, ya que esta institución no dispone de poder sancionador. En cualquier caso, **la actividad del Tribunal de Cuentas no se centra exclusivamente en la fiscalización de las cuentas**, ya que deberá evaluar si con las operaciones se han alcanzado los objetivos fijados, **de forma económica y eficiente**.

⁶ Sobre la base del art. 318 TFUE.

El Tribunal de Cuentas deberá **emitir un Informe Anual sobre el Presupuesto De la UE**, donde analice todas las partidas, y formulará, igualmente, una declaración sobre la fiabilidad, legalidad y regularidad de las operaciones objeto de control, y cuantos informes especiales necesite sobre los controles plurianuales. Estos informes serán entregados al Parlamento Europeo a lo largo del ejercicio siguiente al del ejercicio objeto de control.

El presupuesto de la Unión Europea

En esta lección se aborda el sistema de recursos de la UE, su evolución, características, clases y los sistemas de control.



Accede a la lección a través del aula virtual

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) como elemento central de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea

En este enlace podrás encontrar la actividad, normativa, desarrollo y actualidad de la OLAF

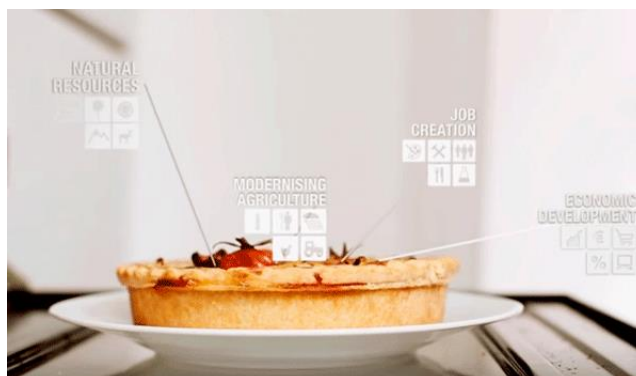
Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección

https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es

An overview of the EU budget

European Commission. (19 de octubre de 2010). *An overview of the EU budget* [Vídeo]. YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=PxTnTIJ_YnU



Breve introducción al presupuesto de la UE.

¿Cuál es el presupuesto de la Unión Europea? ¿Cómo se reparte? ¿Cómo se invierte?

Comisión Europea en España. (5 de febrero de 2014). *¿Cuál es el presupuesto de la Unión Europea? ¿Cómo se reparte? ¿Cómo se invierte?* [Vídeo]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=EsDI5-vWRSQ>



En esta página podrás ver un vídeo explicativo del presupuesto de la Unión Europea.

Procedimiento presupuestario

Accede a este enlace donde podrás ver el procedimiento presupuestario de una manera dinámica.

Procedimiento presupuestario

Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

[http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetaryprocedure/default_es.htm?epbox\[iframe\]=true&epbox\[width\]=1050&epbox\[height\]=650](http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetaryprocedure/default_es.htm?epbox[iframe]=true&epbox[width]=1050&epbox[height]=650)

Presupuesto

Web oficial sobre el presupuesto de la Unión Europea. Aquí se dan datos al respecto, legislación e información de interés.



Unión Europea

Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget_es

Presupuesto

Web del Parlamento Europeo sobre el Presupuesto. En esta página podrás encontrar información relativa a los presupuestos y los cambios o reformas que sobre el mismo cree el Parlamento convenientes.



Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/parliaments-budget>

1. Si la cantidad recaudada como ingresos no cubren los gastos previstos puede haber afectación entre ambas partidas.
A. Verdadero.
B. Falso.
2. El presupuesto de la Unión se adopta por periodos plurianuales.
A. Verdadero.
B. Falso.
3. Para su entrada en vigor no es precisa la publicación en el D.O.U.E.
A. Verdadero.
B. Falso.
4. Los gastos han de cubrir los ingresos, de modo que si un determinado ejercicio resultare superávit, la cantidad se anota en el ejercicio del año.
A. Verdadero.
B. Falso.
5. El control interno del presupuesto corresponde al Parlamento Europeo.
A. Verdadero.
B. Falso.
6. El control externo del presupuesto corresponde al Tribunal de Cuentas.
A. Verdadero.
B. Falso.

7. Los derechos de aduana por productos de la UE y que se perciben por los Estados son parte de los ingresos del presupuesto.
- A. Verdadero.
- B. Falso.
8. Cada Estado contribuye al presupuesto según sus posibilidades.
- A. Verdadero.
- B. Falso.
9. El Tribunal de Cuentas realiza un control jurisdiccional y tiene poder sancionador:
- A. Verdadero
- B. Falso
10. El mayor poder decisorio en cuanto a la aprobación del presupuesto lo detenta el Consejo de la Unión.
- A. Verdadero.
- B. Falso.