

*Subdirección General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea**

BALANCE PRESIDENCIA EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Durante el primer semestre de 2010, periodo durante el cual España ha ostentado la Presidencia de la Unión Europea, se han sucedido diversas actuaciones en materia presupuestaria. En este sentido, España ha liderado, tanto las actuaciones que dentro del procedimiento presupuestario tienen lugar periódicamente en la primera mitad del año, como aquellas otras dirigidas principalmente a adecuar la normativa presupuestaria y financiera de la Unión Europea a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El presente artículo trata de sintetizar los aspectos más relevantes desarrollados por la presidencia española en materia presupuestaria.

Palabras clave: presupuesto UE, descarga, presupuestos rectificativos, orientaciones presupuestarias, Servicio Europeo de Acción Exterior.

Clasificación JEL: H60, H61.

1. Actuaciones con periodicidad anual

Entre estas actuaciones se encuentra la Recomendación del Consejo para la aprobación de la gestión del ejercicio 2008, la tramitación de los proyectos de presupuestos rectificativos del ejercicio 2010 que presenta la Comisión y la aprobación de las orientaciones presupuestarias para el ejercicio 2011.

1.1. Aprobación de la gestión del presupuesto (Descarga) 2008

De acuerdo con el artículo 319 del Tratado de Lisboa corresponde al Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto, denominada Descarga.

La Descarga representa el aspecto político del control externo de la ejecución presupuestaria y es la

decisión a través de la cual el Parlamento Europeo, actuando en base a la Recomendación del Consejo, descarga a la Comisión de la responsabilidad por la gestión del presupuesto de un ejercicio determinado, marcando así el final de la existencia de ese presupuesto.

Esto significa que una vez confeccionadas y auditadas las cuentas anuales se envían al Consejo para que emita su opinión y, a continuación, al Parlamento Europeo (autoridad de descarga) para que decida si concede la descarga a la Comisión por la ejecución del presupuesto de referencia. Esta decisión está basada en una revisión de las cuentas, en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas (que incluye la Declaración de Fiabilidad –DAS–), en las alegaciones de la Comisión y también en las respuestas a determinadas preguntas e información adicional proporcionadas por la Comisión.

Durante la presidencia española se ha preparado la Recomendación del Consejo para la aprobación de la gestión correspondiente al ejercicio 2008, ▷

* Ministerio de Economía y Hacienda. Este artículo ha sido elaborado por Esperanza Samblás y Ana de la Fuente Santorcuato.

texto que se aprobó en el Consejo Ecofin de 16 de febrero de 2010.

De acuerdo con los objetivos fijados para la presidencia, se logró acordar un texto de Recomendación que además de atender a los intereses españoles, logró su aprobación por consenso, aun cuando una mayoría cualificada hubiera resultado suficiente.

El procedimiento de descarga en el ámbito del Consejo se compone de cuatro documentos de Recomendación que son remitidos al Parlamento Europeo:

1. El principal documento se refiere a la descarga a conceder a la Comisión en relación con la ejecución del presupuesto para el año 2008¹ y que se acompaña de otro documento en el que se recogen las conclusiones del Consejo sobre los Informes especiales elaborados por el Tribunal de Cuentas durante este ejercicio².

2. El segundo documento, sobre las agencias, recoge las recomendaciones del Consejo sobre la descarga a conceder a 23 agencias europeas por la ejecución de sus presupuestos en 2008³.

3. El tercero, sobre agencias ejecutivas, recoge la recomendación de descarga a 4 agencias con competencias en la gestión de programas europeos por su ejecución en 2008⁴.

4. Por último, el documento sobre Gestión Compartida recoge las recomendaciones de descarga sobre la ejecución presupuestaria en 2008 de dos Empresas Comunes⁵.

El Consejo acordó recomendar la descarga en todos los documentos, si bien introduciendo observaciones. Si analizamos los textos aprobados y partiendo de la consideración de que se trata de documentos de consenso entre 27 Estados miembros, cabe destacar las siguientes ideas recogidas en el documento con la Recomendación de Descarga a conceder a la Comisión:

– Reconoce que se han producido mejoras notables en la gestión y control de los fondos.

– Destaca que el Informe del Tribunal de Cuentas no identifica ningún caso de fraude en el ejercicio 2008 y reitera que el concepto de irregularidad no equivale a fraude.

En esta línea, dentro del apartado de observaciones relativo a la política de Cohesión el texto señala que *«la mayor parte de la tasa de error estimada por el Tribunal se corresponde con errores de elegibilidad, tales como requisitos no alcanzados, fallos en el cumplimiento de la normativa para la subvencionabilidad de los gastos e inclusión de gastos no subvencionables»*.

– En relación con la responsabilidad de los Estados miembros, si bien el segundo párrafo del apartado 4 de la introducción señala que *«(...) el Consejo destaca el papel clave de los Estados miembros a la hora de mejorar la gestión financiera y la rendición de cuentas de los fondos europeos en el marco de la gestión compartida (...)»*, esta afirmación queda atemperada por dos cuestiones; por un lado, el primer párrafo de este apartado transcribe el artículo 322 del Tratado de Lisboa en el que se reconoce que corresponde a la Comisión ejecutar el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, y por otro lado, la parte final de ese segundo párrafo señala que esas actuaciones se deben realizar en el marco jurídico vigente. Este párrafo ya figuraba con la misma redacción en la recomendación de la descarga de 2007.

– Por lo que se refiere a los sistemas de control, el apartado 8 de la introducción, al tiempo que solicita a la Comisión un informe sobre el concepto de riesgo de error tolerable, reconoce la necesidad de definir los controles teniendo en cuenta la relación coste-beneficio; si bien en las páginas 9 y 13, se señala la necesidad de valorar el grado de riesgo en el diseño de los métodos de auditoría.

– Cabe destacar la mención a la necesidad de limitar la imposición de correcciones financieras lineales, que se realiza en el marco de la política agrícola.

Una vez aprobado el texto de la Recomendación de Descarga por el Consejo, correspondió ▷

¹ Doc. 5826/10 FIN 23 PE-L 1 + ADD 1.

² Doc. 5826/10 FIN 23 PE-L 1 ADD 2.

³ Doc. 5827/10 FIN 24 PE-L 2 + ADD 1 + ADD 1 COR 1.

⁴ Doc 5828/10 FIN 25 PE-L 3 + ADD 1.

⁵ Doc 5829/10 FIN 26 PE-L 4 + ADD 1.

a España la representación del Consejo en las reuniones del Parlamento Europeo (Comisión de Control Presupuestario y Plenaria) así como el impulso de las reuniones con esta Institución necesarias para lograr acuerdos en caso de dificultades.

El Parlamento Europeo se mostró favorable a conceder la Descarga siguiendo las recomendaciones aprobadas por el Consejo, pero, y al igual que sucedió con la Descarga del presupuesto 2007, exigió una serie de informaciones adicionales antes de aprobar la gestión de la Sección presupuestaria del Consejo (en la que las competencias de gestión corresponden a la Secretaría General del Consejo).

La aprobación de la Descarga 2007 se retrasó desde mayo 2009 hasta noviembre 2009. Para el ejercicio 2008, y gracias a las negociaciones a alto nivel desarrolladas por la presidencia española, el Parlamento Europeo ha votado favorablemente la aprobación de la gestión del Consejo en la Plenaria del 16 de junio.

1.2. Presupuestos rectificativos 2010

Una vez aprobado el Presupuesto de la Unión Europea para un ejercicio determinado, éste sufre modificaciones a lo largo del año, bien en la forma de transferencias de crédito, bien a través de presupuestos rectificativos que modifican la distribución de créditos del presupuesto inicial pudiendo modificar el importe total de créditos de compromiso previstos en el presupuesto inicial o el importe de créditos de pago (pudiendo afectar en este caso al importe de las aportaciones que deben realizar los Estados miembros para la financiación del presupuesto en curso).

De acuerdo con lo previsto en la normativa presupuestaria de la Unión y de conformidad con el Acuerdo alcanzado en noviembre de 2009 entre las tres instituciones (Consejo, Parlamento Europeo y Comisión) sobre las medidas transitorias aplicables al procedimiento presupuestario después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la tramita-

ción de un presupuesto rectificativo se compone de tres fases: presentación del proyecto por la Comisión y aprobación posterior por el Consejo y el Parlamento Europeo.

De acuerdo con este esquema, la Comisión ha presentado durante el primer semestre del año diversos proyectos de presupuestos rectificativos (PPR) para 2010 que han seguido su tramitación ordinaria.

Entre éstos, cabe destacar el proyecto de Presupuesto Rectificativo nº 1/2010, por la relación que tiene con la Descarga y con el Pacto de Caballeros entre Consejo y Parlamento Europeo. Según este pacto, firmado en 1970, estas instituciones se comprometen a no poner en cuestión el gasto de la otra. El pacto estaba en crisis y la presidencia española ha hecho una importante labor de mejora de relaciones con el Parlamento Europeo al tiempo que ha impulsado una revisión del pacto. Todo ello ha facilitado la aprobación, por parte del Consejo, del PR 1/2010.

1.3. Orientaciones presupuestarias del Consejo para el ejercicio 2011

Antes del inicio oficial del procedimiento presupuestario del ejercicio $n+1$, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión aprueban sendos documentos en los que fijan sus prioridades para el siguiente ejercicio (sin perjuicio de que en el diálogo a tres bandas que se celebra antes de la decisión de la Comisión sobre el anteproyecto de presupuesto, las instituciones pongan en común sus orientaciones).

De acuerdo con este esquema, el Consejo aprobó sus orientaciones para 2011 en la reunión del Ecofin celebrado el 16 de marzo y la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo votó el 4 de marzo el proyecto de Informe sobre las prioridades para el presupuesto 2011, llegando a un acuerdo sobre el mismo que fue sometido a votación en la plenaria del PE del 24-25 de marzo. Por lo que se refiere a la Comisión no ha presentado este año ▷

su documento de estrategia para 2011 (debido a la reciente entrada en funciones de la nueva Comisión).

En este marco, España asumió la responsabilidad en la elaboración del documento de Orientaciones para el ejercicio 2011, presentando un texto acorde con nuestros intereses y que además logró el apoyo del resto de Estados miembros.

A grandes rasgos, el documento aprobado se caracteriza por ser un documento de carácter general en el que se enfatiza el principio de rigor presupuestario que debe presidir la elaboración del presupuesto comunitario (similar al aplicado en los presupuestos nacionales); se insiste en el respeto de las perspectivas financieras, y se recuerda la necesidad de efectuar previsiones de crédito realistas.

La actual situación económica está presente en el documento. En este sentido, se destaca la necesidad de tener en cuenta, de forma especial este año, en el diseño del presupuesto 2011 la situación en la que se encuentran la mayoría de los Estados miembros, inmersos en procedimientos de déficit excesivos y sometidos, por ello, a restricciones económicas y presupuestarias en el plano nacional, y se contienen alusiones expresas al Plan Europeo de Recuperación Económica.

El otro aspecto que caracteriza las Orientaciones 2011, son las referencias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y a las consiguientes modificaciones en el procedimiento presupuestario, destacándose una vez más, la necesaria coordinación entre las Instituciones.

Aprobados sus respectivos documentos por el Consejo y el Parlamento Europeo, el 25 de marzo tuvo lugar el diálogo a tres bandas entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, en el que España presentó el documento aprobado por el Consejo y presidió el diálogo con el Parlamento Europeo.

Como conclusión, cabe decir que en todos estos expedientes habituales dentro del procedimiento presupuestario, es fundamental mantener una estrecha colaboración entre el Consejo y el Parlamento Europeo, al objeto de obtener resultados

satisfactorios para todas las partes, lo que no siempre sucede. La presidencia española ha sido consciente de esta realidad y ha impulsado negociaciones a alto nivel con esa institución que han dado sus frutos.

2. Actuaciones de carácter excepcional

2.1. *El Paquete Lisboa (excepto SEAE)*

El Tratado de Lisboa introduce modificaciones en el ámbito de las finanzas de la Unión, especialmente en lo que se refiere a las relaciones interinstitucionales y a los procedimientos de toma de decisiones. Estas modificaciones afectan al procedimiento presupuestario, e implican la necesidad de modificar la normativa presupuestaria y financiera de la Unión.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la normativa presupuestaria de la Unión, dejando de lado las previsiones contenidas en los tratados, se recogía en:

– El Reglamento (CE, EURATOM) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado por los Reglamentos nº 1995/2006 y nº 1525/2007.

El Reglamento Financiero, tal y como dispone su artículo 1 «(...) *tiene por objeto especificar las normas de establecimiento y ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas (...) y de presentación y auditoría de cuentas*».

En concreto, el reglamento establece, además de las normas básicas de la gestión presupuestaria y financiera, 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, y establece las modalidades del control externo y del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Por último, ▷

el reglamento incluye disposiciones particulares aplicables al FEOGA-Garantía, los fondos estructurales, la investigación y las medidas exteriores.

– El Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera de 17 de mayo de 2006.

De acuerdo con el texto del AII tiene por objeto *«la aplicación de la disciplina presupuestaria y la mejora del desarrollo del procedimiento presupuestario anual y de la cooperación interinstitucional en el ámbito presupuestario, así como garantizar una buena gestión financiera»*.

Frente a esta situación, el Tratado de Lisboa dibuja a través de dos artículos un nuevo panorama normativo presupuestario:

– El artículo 312, regula el Marco Financiero Plurianual disponiendo que se fijará a través de un reglamento aprobado por el Consejo con arreglo a un procedimiento legislativo especial en el que el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo que lo hará por mayoría de sus miembros.

De acuerdo con este artículo *«el Marco Financiero Plurianual fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categorías de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos (...)»* y establecerá además *«cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual»*.

– Por su parte, el artículo 322, establece que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario⁶ y tras consultar al Tribunal de Cuentas:

a) 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 a la censura de cuentas.

b) Las normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y de los contables.

Además, en los artículos 310, 315, 316 y 317 del Tratado de Lisboa, se establece, específicamente, que la prórroga del presupuesto, su ejecución, las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, las responsabilidades que se deriven de ello, y las transferencias de crédito se regularán en el reglamento del artículo 322.

– Para terminar de definir las posibilidades normativas tras el Tratado de Lisboa cabe destacar la previsión contenida en el artículo 295 conforme al cual el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con carácter vinculante.

En consecuencia, y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la normativa presupuestaria y financiera de la Unión Europea, tenía que adaptarse a la nueva situación, con este fin, la Comisión presentó el 3 de marzo de 2010 sus propuestas de modificación del Reglamento Financiero, de creación del Reglamento del Marco Financiero Plurianual (MFP) y de aprobación de un nuevo Acuerdo Interinstitucional.

Del análisis conjunto de las tres propuestas presentadas por la Comisión podrían destacarse los siguientes aspectos:

– El ejercicio realizado por la Comisión ha sido de carácter puramente técnico, sin que se hayan introducido modificaciones sustanciales distintas de las derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

– No obstante lo anterior, sí resulta relevante la inclusión en el Reglamento Financiero de un nuevo artículo 155a que reproduce lo hasta ahora dispuesto en el apartado 40 del AII de 2006, al señalar que *«El Parlamento Europeo y el Consejo se comprometen a respetar las asignaciones en créditos de compromiso previstas en los actos de base correspondientes relativos a las acciones estructurales, el Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca»*. ▷

⁶ El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta del reglamento por el Parlamento Europeo (que decide por mayoría de sus miembros) y el Consejo (por mayoría cualificada), a propuesta de la Comisión.

Esto supone conceder a esta previsión carácter de permanencia y garantiza que en los procedimientos anuales no se van a reducir los créditos de compromisos de acciones estructurales.

– Por último, la modificación propuesta del Reglamento Financiero deja dos cuestiones pendientes:

- Las modificaciones relacionadas con las nuevas obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros, previstas en el artículo 317 del TL: la Comisión ha optado por dejar esta cuestión pendiente para negociar dentro de su propuesta de revisión trianual.

- Las modificaciones para recoger el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que se presentaron en una propuesta de la Comisión ad hoc.

Las propuestas presentadas por la Comisión han sido debatidas durante la presidencia española por los distintos órganos del Consejo, habiéndose alcanzado acuerdos sobre todos los extremos salvo la cuestión relativa al alcance que debe darse a la flexibilidad prevista en el Marco Financiero Plurianual. En este sentido, mientras una parte de los Estados miembros consideran que el nuevo Reglamento del MFP debe requerir la unanimidad para cualquier modificación del marco, otros, además de la Comisión, consideran que debe establecerse un límite, por ejemplo del 0,03 por 100 de la renta nacional bruta, por debajo del cual la modificación del MFP podría aprobarse por mayoría cualificada.

No obstante lo anterior, el Paquete Lisboa no ha quedado definitivamente aprobado en este semestre, ya que el Parlamento Europeo no resolverá sobre el mismo hasta el mes de septiembre.

2.2. Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

El artículo 27.3 del Tratado de Lisboa establece la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior cuya organización y funcionamiento se establecerán mediante decisión del Consejo que se pronunciará a propuesta del Alto Representante,

previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

En materia presupuestaria, la creación de este Servicio obliga a una modificación del Reglamento Financiero para regular su funcionamiento y a la tramitación de un presupuesto rectificativo para la integración de este Servicio en el Presupuesto de la Unión Europea de 2010. La presentación de estas propuestas se ha retrasado, dado que se tienen que presentar integradas en un paquete junto con el resto de instrumentos legislativos relativos a este nuevo Servicio.

La Comisión presentó su propuesta de modificación del Reglamento Financiero en relación con el SEAE el 24 de marzo. Los cambios propuestos por la Comisión se basan en las directrices aprobadas por el Consejo Europeo de los días 29 y 30 de octubre 2009 y se resumen a continuación:

- En términos presupuestarios el SEAE será tratado como una institución en el sentido del artículo 1 del Reglamento Financiero de modo que tenga autonomía presupuestaria, es decir, sección propia en el presupuesto. El Parlamento Europeo ejercerá sus plenas competencias presupuestarias y de control respecto al SEAE.

- Las delegaciones actuales de la Comisión en todo el mundo pasarán a ser delegaciones de la Unión y formarán parte del SEAE. Deberán poder ejecutar gastos operativos aún cuando ya no formen parte de la Comisión; los jefes de delegación de la Unión actuarán como ordenadores subdelegados de la Comisión al ejecutar los créditos operativos y es necesario modificar el Reglamento Financiero para permitirlo.

- Se proponen nuevas disposiciones para garantizar que el Alto Representante desempeñe un papel central de coordinación e intercambio de información adecuados entre el SEAE y la Comisión.

La presidencia española concluyó la discusión en el nivel del COREPER (Comité de Representantes Permanentes), logrando un acuerdo unánime respecto al texto, y continuó con el resto de las negociaciones en el marco global de la negociación sobre el SEAE. ▷

En cuanto al presupuesto rectificativo, la Comisión presentó el 17 de junio el proyecto de Presupuesto Rectificativo nº 6/2010, con vistas a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y por el que se propone modificar los créditos de la Sección II (Consejo Europeo y Consejo) y de la Sección III (Comisión), así como la creación de una nueva Sección presupuestaria X (Servicio Europeo de Acción Exterior), de acuerdo con lo previsto en la modificación propuesta del Reglamento Financiero para la creación de este servicio.

De acuerdo con las propuestas presentadas, la plantilla del SEAE estará integrada por personal

transferido desde la Comisión y el Consejo, y además requerirá la dotación de fondos para la creación de nuevos puestos de trabajo. En cifras el coste recogido en este presupuesto rectificativo supone incrementar los créditos de compromiso y pago incluidos en la rúbrica de gastos administrativos en 9.521.362 euros.

El proyecto de Presupuesto Rectificativo presentado por la Comisión, se ha debatido en el marco del Comité Presupuestario del Consejo, donde las delegaciones han sido muy críticas con el texto y no se ha podido alcanzar un acuerdo sobre este expediente durante la presidencia española.