

LOS GASTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los gastos presupuestarios son aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. El presupuesto anual de la Unión debe respetar los límites de gasto máximos acordados en el marco financiero plurianual (MFP) para las distintas rúbricas, es decir, categorías de gasto, como los relativos al mercado único, la cohesión y los recursos naturales. Los instrumentos especiales temáticos y no temáticos permiten a la Unión reaccionar en caso de necesidades imprevistas. El uso de garantías presupuestarias e instrumentos financieros crea un efecto de apalancamiento por lo que respecta al gasto de la Unión. Además del MFP, el gasto total de la Unión para 2021-2027 incluye el instrumento de recuperación temporal NextGenerationEU, que ayudará a la economía de la Unión a recuperarse de la crisis de la COVID-19.

BASE JURÍDICA

- Artículos 310 a 325 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículos 106 bis, 171 a 182 y 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012;
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consejo](#), de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Reglamento sobre el MFP);
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2024/765](#) del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.
- [Reglamento \(UE\) 2020/2094 del Consejo](#), de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19;
- [Acuerdo Interinstitucional \(AI\)](#) de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

OBJETIVO

El objetivo general del presupuesto de la UE es financiar las políticas de la Unión Europea dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria, con arreglo a las normas y procedimientos en vigor. El presupuesto de la UE se dedica principalmente a la inversión. Por este motivo, la Unión adopta planes de gasto a largo plazo, conocidos como marcos financieros plurianuales (MFP), que duran un período de cinco a siete años (véase más adelante).

PRINCIPIOS BÁSICOS

El presupuesto de la Unión se rige, de conformidad con los artículos 6 a 38 del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por los nueve principios generales de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad^[1], equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especialidad (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia.

El principio de anualidad tiene que conciliarse con la necesidad de gestionar acciones plurianuales, que han crecido en importancia dentro del presupuesto. Por consiguiente, el presupuesto incluye créditos disociados, que dan lugar a:

- créditos de compromiso, destinados a financiar, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas en relación con acciones cuya realización se extiende a lo largo de varios ejercicios;
- créditos de pago, destinados a financiar los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos adquiridos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.

En el AI de 16 de diciembre de 2020 se estipula que la Comisión debe preparar un informe anual que ofrezca una visión general de las consecuencias financieras y presupuestarias de diversas actividades de la UE, ya sean financiadas con cargo al presupuesto de la Unión o al margen de este. Dicho informe debe incluir información sobre los activos y pasivos de la Unión, las diferentes operaciones de préstamo y crédito, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (2.6.8), y otros posibles mecanismos futuros. Además, el informe debe incluir información sobre los gastos relacionados con el clima, los gastos que contribuyen a detener e invertir el declive de la biodiversidad, el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en todos los programas pertinentes de la Unión.

ESTRUCTURA Y CATEGORÍAS DE GASTOS DE LA UNIÓN

1. Secciones del gasto de la Unión

El presupuesto general se divide en diez secciones, una por cada institución. Mientras que las secciones de las demás instituciones incluyen esencialmente gastos administrativos, la de la Comisión (sección III) incluye gastos operativos, así

[1]El principio de que los créditos consignados en el presupuesto se autorizarán por un ejercicio presupuestario, cuya duración coincidirá con el año natural.

como los costes administrativos de su aplicación (asistencia técnica, organismos descentralizados y recursos humanos). En 2024, está previsto que los gastos administrativos globales representen el 6,3 % de los créditos de compromiso totales de 189 280 millones EUR.

La Comisión emplea una nomenclatura presupuestaria que presenta los recursos por políticas y programas, alineando las áreas programáticas por rúbricas o «agrupaciones de programas» (véase abajo), con lo que se facilita la evaluación de los costes y de la eficacia de cada política de la Unión.

2. Marco financiero plurianual (MFP) [\(1.4.3\)](#)

Desde 1988, los gastos de la Unión se inscriben en un marco plurianual, que divide el presupuesto en rúbricas, correspondientes a amplios ámbitos políticos, a las que se impone un límite máximo de gasto que refleja las principales prioridades presupuestarias del período considerado. El primer período de programación fue de cinco años, mientras que los siguientes y el actual tienen una duración de siete años. Los presupuestos anuales deben respetar los límites establecidos en el marco plurianual.

El presupuesto de la Unión está sujeto a un estricto principio de equilibrio consagrado en el artículo 310 del TFUE y en el Reglamento Financiero. Esto significa en la práctica que el presupuesto de la Unión está «orientado al gasto». En otras palabras, los ingresos agregados solo pueden aumentar en la medida en que lo permitan ex ante los límites máximos del MFP y el tamaño de los instrumentos especiales por encima de dichos límites máximos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento sobre el MFP, dichos límites máximos están sujetos a un ajuste nominal automático al alza del 2 % anual^[2]. El MFP para el período comprendido entre 2021 y 2027 preveía un total de créditos de compromiso de 1 824 300 millones EUR a precios de 2018, de los que 1 074 300 millones EUR correspondían al MFP y 750 000 millones EUR al instrumento de recuperación NextGenerationEU, incrementado en otros 11 000 millones EUR como resultado de los ajustes específicos del programa establecidos en el artículo 5 del Reglamento sobre el MFP.

A raíz de una propuesta legislativa presentada por la Comisión el 20 de junio de 2023, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo el 6 de febrero de 2024, allanando el camino para, por primera vez, llevar a cabo una revisión intermedia del MFP. Este acuerdo afectará a los años restantes del MFP en curso al permitir revisar los límites máximos del MFP, así como el alcance y el tamaño de los instrumentos especiales por encima de dichos límites máximos. Específicamente, el acuerdo prevé 21 000 millones EUR (a precios de 2024) de gasto adicional en términos nominales netos, incluidos 17 000 millones EUR de subvenciones destinadas a Ucrania a través de un nuevo instrumento especial por encima de los límites máximos del MFP^[3]. Este aumento corresponde a un aumento del 2,8 % del gasto máximo permitido para el resto del período del MFP en curso.

[2]El mismo ajuste automático se aplica a efectos de la ejecución de los programas específicos del NextGenerationEU.

[3]El acuerdo también prevé 33 000 millones EUR de préstamos cruzados para Ucrania en el contexto del recientemente acordado Mecanismo para Ucrania.

En resumen, a pesar del aumento nominal de la financiación del gasto, el gasto de la UE se contraerá de forma significativa en términos reales debido al aumento de la inflación del período 2021-2023. Durante los primeros dos años y medio del actual MFP 2021-2027, la inflación acumulada en la Unión ya se sitúa en el 23,7 %. Como se señala en [un estudio reciente encargado por el Parlamento](#), se espera que, en igualdad de condiciones, esta evolución reduzca el volumen del MFP como porcentaje de la renta nacional bruta de la Unión en un 0,96 % para el final del período en 2027. Esta cifra se sitúa muy por debajo del 1,05 % de la renta nacional bruta que se esperaba que representara el MFP para 2021-2027 en el momento de su adopción.

En el siguiente cuadro se desglosa el presupuesto de 2024 por ámbitos políticos, tal como se define en el actual MFP para el período 2021-2027.

Presupuesto de la UE para 2024 (en millones EUR): desglose de los créditos y pagos de compromiso en categorías del MFP.

CRÉDITOS POR LÍNEA PRESUPUESTARIA	Presupuesto 2024	
	Créditos de compromiso	Créditos de pago
1. Mercado único, innovación y economía digital	21 493,4	20 828,0
2. Cohesión, resiliencia y valores	74 560,7	33 716,0
— Cohesión económica social y territorial	64 665,2	24 155,7
— Resiliencia y valores	9 895,5	9 560,3
3. Recursos naturales y medio ambiente	57 338,6	54 151,4
Gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	40 517,3	40 505,5
4. Migración y gestión de las fronteras	3 892,7	3 249,0
5. Seguridad y defensa	2 321,2	2 035,4
6. Vecindad y resto del mundo	16 230,0	15 291,2
7. Administración pública europea	11 988,0	11 988,0
Instrumentos especiales temáticos	2 221,7	1 734,4
Total de los créditos	189 385,4	142 630,3

Fuente: Comisión Europea. Cifras expresadas a precios de noviembre de 2023.

3. Flexibilidad e instrumentos temáticos especiales

Además del gasto previsto para financiar las políticas de la Unión en el marco de los programas plurianuales, se han reservado algunos recursos financieros en el presupuesto de la Unión para poder hacer frente a situaciones y crisis imprevistas. Estos instrumentos especiales temáticos y de flexibilidad pueden usarse en caso de crisis económicas (por ejemplo, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización o FEAG), catástrofes naturales, crisis de salud pública y emergencias humanitarias (por ejemplo, la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia, SEAR por sus siglas en inglés) u otras necesidades imprevistas (por ejemplo, el Instrumento de Flexibilidad) en los Estados miembros, los países candidatos o en terceros países. Estos fondos permiten dar respuesta a necesidades financieras excepcionales y limitadas.

INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA NEXTGENERATIONEU

En el marco de este instrumento, la Comisión movilizará 750 000 millones EUR a precios de 2018, de los cuales hasta 390 000 millones EUR podrán utilizarse para subvenciones y hasta 360 000 millones EUR para conceder préstamos, además del presupuesto a largo plazo para 2021-2027, con el fin de ayudar a reconstruir la Unión tras la COVID-19. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la [Decisión sobre los recursos propios](#), la Comisión ha estado facultada para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión. El reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos (390 000 millones EUR a precios de 2018) y los intereses correspondientes adeudados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan gradualmente a partir de 2021 ([1.4.1](#)).

El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea debe centrarse, en particular, en: a) restablecer el empleo y crear nuevos puestos de trabajo; b) reformas e inversiones para revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y aumentar su resiliencia; c) medidas para las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas afectadas por el impacto económico de la crisis de la COVID-19, y el refuerzo del crecimiento sostenible en la UE, incluida la inversión financiera directa en empresas; d) medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19; e) aumentar el nivel de preparación frente a situaciones de crisis y permitir una respuesta rápida y efectiva de la Unión cuando se produzcan emergencias graves, incluidas medidas como el almacenamiento de suministros y material médico esenciales y la adquisición de las infraestructuras necesarias para proporcionar una respuesta rápida a la crisis; f) medidas para garantizar que una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático no se vea minada por la crisis de la COVID-19; g) medidas para hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural.

Para apoyar a los Estados miembros con inversiones y reformas, el 12 de febrero de 2021 se acordó el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Inicialmente, se esperaba que el mecanismo pusiera a disposición de los Estados miembros 672 500 millones EUR (a precios de 2018) en forma de préstamos y subvenciones, que se ejecutarán a través de los planes nacionales de recuperación y resiliencia^[4]. Los planes deben contener reformas e inversiones que cubran ámbitos fundamentales de la formulación de políticas (seis pilares^[5]), impulsar las transiciones

[4]Retroactivamente, y tras considerar los planes nacionales de recuperación y resiliencia actualizados que tienen en cuenta REPowerEU, dichos importes corresponden a 648 000 millones EUR a precios de 2022. Con el Reglamento del MRR modificado, se han puesto a disposición de los Estados miembros subvenciones adicionales en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión y de la Reserva de Adaptación al Brexit. Por lo tanto, los 357 000 millones EUR en subvenciones se dividen ahora en 338 000 millones EUR en subvenciones originales del MRR, 17 300 millones EUR en subvenciones del régimen de comercio de derechos de emisión y 1 600 millones EUR en subvenciones de la Reserva de Adaptación al Brexit. Además, los Estados miembros pudieron solicitar ayudas en forma de préstamo hasta agosto de 2023. De la dotación total disponible de 385 000 millones EUR, a finales de 2023 se habían comprometido cerca de 291 000 millones EUR.

[5]Transición ecológica; transformación digital; cohesión económica, productividad y competitividad; cohesión social y territorial; resiliencia sanitaria, económica, social e institucional; políticas para la próxima generación.

ecológica y digital y abordar las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo.

En el contexto de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión adoptó el 18 de mayo de 2022 la Comunicación [REPowerEU](#), que establece una estrategia para reducir la dependencia de la UE de las importaciones de energía rusas. Según la evaluación de la Comisión, esta estrategia requiere una inversión adicional de 210 000 millones EUR para tener éxito. Teniendo esto en cuenta, la Comisión propuso, entre otras medidas^[6], modificar el Reglamento del MRR para reorganizar hasta 225 000 millones EUR de los préstamos restantes del MRR, así como asignar hasta el 7,5 % de los fondos disponibles en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus y los Fondos de Cohesión para objetivos de REPowerEU. Además, hasta 20 000 millones EUR a precios de 2022 se pondrán a disposición a partir de la [subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión](#) con arreglo a la Directiva 2003/87/CE o de transferencias de la Reserva de Adaptación al Brexit establecida por el Reglamento (UE) 2021/1755. Estos recursos, en forma de préstamos (hasta 225 000 millones EUR) y subvenciones (hasta 75 000 millones EUR), financiarán un nuevo capítulo de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en el que se identificarán medidas específicas para diversificar el suministro de energía y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Los Estados miembros solicitaron préstamos por valor de 127 240 millones EUR en el contexto de los planes de recuperación y resiliencia revisados dentro del plazo establecido en el Reglamento REPowerEU.

El mencionado acuerdo de revisión intermedia del MFP introduce, en particular, un nuevo «mecanismo en cascada» de financiación para cubrir los sobrecostes en los pagos de intereses relacionados con el Instrumento Europeo de Recuperación. Este mecanismo podrá movilizar como último recurso un nuevo Instrumento de Recuperación de la Unión Europea especial temático por encima de los límites máximos del MFP, solo si los importes ya previstos en la rúbrica 2b, además de las liberaciones de créditos, las reordenaciones de prioridades y los recursos disponibles en el marco de los instrumentos especiales no temáticos, no son suficientes.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento comparte la autoridad presupuestaria con el Consejo, y las competencias en este ámbito fueron de las primeras que adquirieron los diputados al PE en la década de 1970 ([1.2.5](#)). Las competencias presupuestarias se refieren al establecimiento del importe global y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como al ejercicio del control sobre la ejecución del presupuesto.

La Comisión de Presupuestos del Parlamento es responsable de negociar el MFP y adoptar el presupuesto anual en nombre del Parlamento, y representa los puntos de vista de esta institución en las negociaciones con el Consejo. Por lo general, ha conseguido hacer que este asuma los aumentos prioritarios como resultado de sus enmiendas (aunque no siempre en la magnitud inicial).

[6]REPowerEU también prevé nueva financiación mediante la asignación de 20 000 millones EUR de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión mantenidos en la reserva de estabilidad del mercado, así como transferencias de los fondos de cohesión (hasta el 12,5 % de las asignaciones de los Estados miembros) y de desarrollo rural (también el 12,5 % de su asignación).

En las negociaciones para el MFP 2021-2027, el Parlamento defendió y garantizó en gran medida: a) un aumento del límite máximo del MFP y un refuerzo de varios programas emblemáticos; b) un compromiso para introducir nuevos recursos propios de la Unión con el fin de cubrir por lo menos los costes relacionados con NextGenerationEU (principal e intereses); c) su papel en la aplicación del instrumento de recuperación, de conformidad con el método comunitario; d) la importancia de la contribución del presupuesto de la Unión para lograr los objetivos en materia de clima, biodiversidad e igualdad de género; e) la introducción del nuevo mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a vulneraciones de los principios del Estado de Derecho ([1.4.3](#)).

El Parlamento también ha insistido sistemáticamente en la transparencia presupuestaria y en un control adecuado de todas las operaciones y los instrumentos financiados con cargo al presupuesto de la Unión.

El Parlamento es la autoridad de aprobación de la gestión (artículo 319 del TFUE), para la cual la Comisión de Control Presupuestario prepara todos los trabajos relativos al control político de la ejecución presupuestaria ([1.4.5](#)). Cada año, el procedimiento de aprobación de la gestión refleja sus conclusiones al final de un proceso sobre la manera en que la Comisión y otras instituciones han ejecutado el presupuesto de la Unión. Así se pretende comprobar si la ejecución se llevó a cabo conforme a las normas pertinentes (conformidad), en especial los principios de buena gestión financiera (sobre todo los requisitos de rendimiento).

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra una reunión anual con el Banco Europeo de Inversiones ([1.3.15](#)) a fin de examinar con detenimiento sus actividades financieras y elabora un informe anual en el que evalúa la actividad y los resultados pasados del BEI. La Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento acordaron elaborar un informe anual para evaluar las acciones presentes y futuras del BEI, alternándose en el papel de comisión competente para el fondo. El Parlamento considera que los instrumentos financieros pueden ser una valiosa herramienta para multiplicar los efectos de los fondos de la Unión, pero también ha destacado que deben emplearse en condiciones estrictas, limitando los riesgos para el presupuesto de la Unión. Con este fin se han incluido en el Reglamento Financiero normas detalladas sobre el uso de los instrumentos financieros que se financian o garantizan con él.

La Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento se encargan conjuntamente del control del MRR mediante un grupo de trabajo y diálogos bimensuales sobre recuperación y resiliencia con la Comisión.

Francisco Padilla Olivares
04/2024