

EL CONTROL PRESUPUESTARIO

Todas las instituciones de la Unión y los Estados miembros controlan el presupuesto de la Unión. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) y el Parlamento Europeo realizan controles detallados a distintos niveles. Cada año, el Parlamento examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión y a las demás instituciones y agencias de la Unión.

BASE JURÍDICA^[1]

- Artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).
- [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](#) (y en particular su título II, capítulo 7, sobre el principio de buena gestión financiera y rendimiento, y su título XIV sobre auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria).
- [Acuerdo Interinstitucional, 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, parte III.
- [Reglamento interno del Parlamento Europeo](#), título II, capítulos 6 y 7, artículos 99, 100 y 104; título V, capítulo 2, artículo 134; anexo V.

OBJETIVOS

Garantizar la legalidad, la exactitud y la solidez de la gestión financiera de las operaciones presupuestarias y los sistemas de control financiero, así como una buena gestión financiera del presupuesto de la Unión (economía, eficiencia y efectividad) y, con respecto al papel del Tribunal de Cuentas y del Parlamento, velar por que se alcancen estos objetivos (criterios de rendimiento).

RESULTADOS

A. Control a escala nacional

Las autoridades nacionales ejercen en gran parte el control inicial de los ingresos y los gastos y han conservado sus competencias sobre todo en materia de recursos

[1]Las negociaciones interinstitucionales sobre el nuevo Reglamento Financiero estaban [en curso](#) cuando se redactó el presente documento.

propios tradicionales ([1.4.1](#)), ya que cuentan con los procedimientos necesarios para recaudar y controlar las sumas correspondientes. El control presupuestario se ejerce, asimismo, mediante la lucha contra el fraude y las irregularidades ([1.4.6](#)). Los gastos de funcionamiento de los instrumentos de gestión compartida, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo (que juntos constituyen los Fondos Estructurales), así como el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) son también examinados en primer lugar por las autoridades de los Estados miembros.

B. Control a escala de la Unión

1. Interno

En cada institución, el control corre a cargo, en primer lugar, de los ordenadores y contables y, posteriormente, del auditor interno de la institución en cuestión.

2. Externo: por el Tribunal de Cuentas Europeo ([1.3.12](#))

El control externo lo llevan a cabo los tribunales de cuentas nacionales y el Tribunal de Cuentas Europeo, que, de conformidad con el artículo 287 del TFUE, presenta todos los años informes detallados a la autoridad presupuestaria, a saber:

- una «declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes» (conocida como la DAS);
- un informe anual sobre la ejecución del presupuesto general, incluidos los presupuestos de todas las instituciones y organismos descentralizados;
- informes anuales específicos relativos a las agencias y los organismos de la Unión;
- informes especiales sobre cuestiones determinadas (auditorías operativas y de conformidad);
- dictámenes (sobre leyes nuevas o modificadas que tengan un impacto significativo en la gestión financiera de la Unión);
- revisiones que abarcan estrategias y temas de gestión, analizan ámbitos o cuestiones que aún no han sido objeto de auditoría o establecen una base fáctica sobre determinados temas;
- el Tribunal de Cuentas Europeo publicó informes sobre el rendimiento global del presupuesto de la Unión para los ejercicios 2019, 2020 y 2021. Dejó de publicar estos informes a partir del ejercicio 2022.

El Tribunal de Cuentas también elabora informes acerca de las operaciones de empréstitos y préstamos y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El último FED abarcó el período 2014-2020 y posteriormente se integró en el presupuesto de la Unión con el marco financiero plurianual 2021-2027^[2].

3. Control político: por el Parlamento Europeo

En el Parlamento Europeo, la Comisión de Control Presupuestario se encarga de preparar la posición del Parlamento y, en particular, de las siguientes actividades:

- el control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del FED;

[2] Los FED 8.º, 9.º, 10.º y 11.º se están ejecutando todavía y se informará sobre ellos por separado hasta su cierre.

- la preparación de las decisiones sobre la aprobación de la gestión, incluido el procedimiento interno de aprobación de la gestión;
- el cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se benefician de su financiación;
- el control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones ([1.3.15](#));
- el seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación de la Unión en la puesta en práctica de sus políticas;
- el nombramiento de los miembros del TCE, teniendo en cuenta sus informes;
- el examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión y la adopción de medidas destinadas a la prevención y la persecución de las irregularidades y los fraudes, así como a la protección de los intereses financieros de la Unión en general;
- las relaciones con el TCE, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea.

EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN

Una vez al año, el Parlamento, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión (y de otras instituciones y organismos) en la ejecución del presupuesto para el ejercicio n-2, tras haber examinado, entre otras cosas, los informes anuales de actividad de las direcciones generales de la Comisión (y de otras instituciones), el informe anual de gestión y de resultados de esta última, el informe de evaluación (conforme al artículo 318 del TFUE; este informe se centra en los resultados de los programas de la UE, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en años anteriores por el Parlamento y el Consejo), el informe anual del TCE y las respuestas de la Comisión y de otras instituciones a las observaciones del Parlamento (artículo 319 del TFUE). Este proceso se conoce como control parlamentario de la ejecución del presupuesto y tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, así como la buena gestión financiera. La Comisión de Control Presupuestario prepara la posición del Parlamento sobre los informes mencionados. Las decisiones de aprobación de la gestión presupuestaria resultantes van acompañadas de una Resolución que contiene las observaciones y recomendaciones del Parlamento sobre la ejecución del presupuesto.

La Comisión y las demás instituciones están obligadas a dar curso a las observaciones del Parlamento adjuntas a su decisión sobre la aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 319, apartado 3, del TFUE y artículo 262 del Reglamento Financiero).

Por regla general, el Parlamento examina los informes sobre la aprobación de la gestión en un período parcial de sesiones antes del 15 de mayo (artículo 260 del Reglamento Financiero). De este modo, salvo excepciones, la votación sobre la aprobación de la gestión tiene lugar durante el período parcial de sesiones de mayo y, en caso de que se posponga, durante el período parcial de sesiones de octubre. Si la propuesta relativa a la aprobación de la gestión no obtiene la mayoría o si el Parlamento decide aplazar su decisión de aprobación de la gestión presupuestaria (en primavera), este debe informar a las instituciones o agencias

afectadas sobre los motivos del aplazamiento de la decisión. Estas últimas deben adoptar, lo antes posible, las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria. Posteriormente, la Comisión de Control Presupuestario remite, en un plazo de seis meses, un nuevo informe con una nueva propuesta de concesión o denegación de la aprobación de la gestión.

Pese a que el TFUE solo hace referencia a la aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión, por razones de transparencia y control democrático, el Parlamento también concede individualmente la aprobación de la gestión a las demás instituciones y organismos, así como a cada agencia o entidad similar (las disposiciones relativas a la aprobación de la gestión de las agencias descentralizadas y las asociaciones público-privadas figuran en sus respectivos Reglamentos de base). El Parlamento deniega la aprobación de la gestión al secretario general del Consejo de la Unión Europea desde 2009, por la falta de cooperación por parte del Consejo en el procedimiento de aprobación de la gestión. Por último, las decisiones del Parlamento de aprobación de la gestión presupuestaria y sus Resoluciones sobre la ejecución de la Sección I – Parlamento Europeo del presupuesto general de la Unión se dirigen al presidente del Parlamento.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

A. Evolución de sus competencias

Entre 1958 y 1970, el Parlamento recibía información sobre las decisiones de aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto adoptadas por el Consejo. En 1971 se facultó al Parlamento para aprobar la gestión conjuntamente con el Consejo. Desde el 1 de junio de 1977, fecha en la que entró en vigor el Tratado de 22 de julio de 1975, únicamente el Parlamento es competente para aprobar la gestión una vez que el Consejo ha formulado su recomendación. Cabe, asimismo, indicar que los candidatos a comisarios comparecen ante las comisiones pertinentes del Parlamento, y que los candidatos a miembros del TCE, así como los candidatos seleccionados para el puesto de director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y para ser miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF, lo hacen ante la Comisión de Control Presupuestario. La comparecencia ante el Parlamento es indispensable para confirmar estos nombramientos. Además, es necesario señalar que la Comisión nombra al director general de la OLAF, previo acuerdo con el Parlamento y el Consejo, y que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF se designan de común acuerdo entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

B. Uso de la aprobación de la gestión

El Parlamento puede decidir aplazar la aprobación de la gestión cuando no esté satisfecho con determinados aspectos de la gestión del presupuesto por parte de la Comisión. La denegación de la aprobación de la gestión puede asimilarse a una petición de dimisión de la Comisión. Esta amenaza se hizo realidad en diciembre de 1998, cuando, tras una votación en el Pleno en la que se denegó la aprobación de la gestión, se creó un grupo de cinco expertos independientes encargados de investigar las acusaciones de fraude, mala gestión y nepotismo formuladas contra la Comisión, lo que dio lugar a la dimisión en bloque de los comisarios el 16 de marzo de 1999.

En cuanto a la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea por parte de la Comisión, cabe destacar que el Parlamento Europeo introdujo dos nuevos elementos en el procedimiento de aprobación para los ejercicios 2011 y 2012: la comprobación de la legalidad y la regularidad de los gastos que irá acompañada por una evaluación del rendimiento (artículo 318 del TFUE); un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos y la disposición que estipula que una decisión de aprobación de la gestión puede ser «compensada» por reservas relativas a ámbitos políticos concretos. Por primera vez en cuatro años, el TCE tuvo que emitir una opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los gastos subyacentes a las cuentas en el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019. Sin embargo, en su primer informe sobre el rendimiento global del presupuesto de la Unión, el TCE constató que los procedimientos eran satisfactorios. El Parlamento respaldó la sugerencia del TCE de que la Comisión siga mejorando la calidad de su información, e hizo hincapié en que los indicadores de resultados y de impacto son más adecuados para medir el rendimiento que los indicadores de recursos y de realizaciones.

Durante el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019, el Parlamento también examinó las deficiencias en la gestión financiera y presupuestaria de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), y consideró insuficientes las explicaciones de esta. El Parlamento decidió aplazar la aprobación de la gestión de Frontex de la primavera de 2021 hasta el 21 de octubre de 2021, cuando el Pleno votó a favor de la aprobación de la gestión de la Agencia, pero consignó en la reserva 90 millones EUR (es decir, alrededor del 12 % del presupuesto total de Frontex). Estos fondos solo pueden liberarse si Frontex cumple determinadas condiciones, concretamente, la contratación de veinte observadores de los derechos fundamentales que faltan y de tres directores ejecutivos adjuntos que deben estar suficientemente cualificados para ocupar estos puestos, así como el establecimiento de un mecanismo de notificación de incidentes graves en las fronteras exteriores de la Unión y un sistema operativo de supervisión de los derechos fundamentales. Durante el posterior procedimiento de aprobación de la gestión (para el presupuesto de 2020), el Parlamento aplazó su decisión sobre las cuentas de Frontex porque consideraba que Frontex no había cumplido las condiciones establecidas por el Parlamento en octubre de 2021. Además, la Agencia aún tenía que abordar las conclusiones de una investigación de la OLAF sobre acoso, mala conducta y devoluciones forzosas de migrantes, e informar de sus progresos al Parlamento. En los últimos procedimientos de aprobación de la gestión presupuestaria, las cuestiones más acuciantes para el Parlamento han sido los requisitos de control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los elevados porcentajes de error de los programas de gasto, la transparencia en el uso de los fondos de la Unión (en especial la información sobre los beneficiarios finales), el acceso de las organizaciones no gubernamentales a los fondos de la Unión y el refuerzo del marco de control y seguimiento de los fondos de la Unión en zonas inestables o de conflicto.

Como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión, las demás instituciones y las agencias descentralizadas deben informar sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones del Parlamento adjuntas a sus Resoluciones de aprobación de la gestión. A su vez, los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre las medidas que hayan adoptado para dar curso a las observaciones del Parlamento, y la

Comisión debe tener en cuenta dichas medidas en la elaboración de su propio informe de seguimiento (artículo 262 del Reglamento Financiero).

Las comisiones especializadas del Parlamento también contribuyen a garantizar que los fondos de la Unión se gasten de forma eficiente a fin de preservar los intereses de los contribuyentes de la Unión. En repetidas ocasiones, los miembros de la Comisión de Control Presupuestario se han reunido con representantes de las comisiones homólogas de los Parlamentos de los Estados miembros, con las autoridades nacionales de auditoría y con representantes de los servicios de aduanas.

Para obtener más información sobre este tema, puede visitar el sitio web de la [Comisión de Control Presupuestario](#).

Diána Haase

04/2024