ES

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Análisis rápido de casos

Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE – Análisis detallado

Abril de 2019

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-21
¿Qué son los RAL?	04-08
Base de los compromisos	09-11
Contabilidad de los RAL	12-15
Evolución de los RAL	16-21
¿Qué factores influyen en los RAL?	22-78
Diferencia entre créditos de compromiso y créditos de pago en un MFP	24-29
Lentitud de ejecución de los MFP	30-33
El caso particular de los Fondos EIE	34-69
RAL en otros ámbitos presupuestarios	70-75
Acción exterior	70-72
Otros programas	73-75
«RAL potencialmente anormales»	76-78
Comparación entre Estados miembros	79-85
Conclusión y maneras de avanzar	86-106
La historia se repite	87-93
Riesgos para presupuestos futuros	94-101
¿Cómo se pueden reducir los RAL?	102-106

Anexos

Anexo I — RAL por programas principales - 2014 a 2017 (millones de euros)

Anexo II — Porcentajes de pagos acumulados y RAL por Estado miembro al final de 2017 correspondientes al MFP 2014-2020

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Resumen

I Los compromisos pendientes de pago, es decir, importes comprometidos pero no abonados, han centrado periódicamente la atención de numerosas partes interesadas en el presupuesto de la UE. Ello se debe al volumen acumulado de dichos compromisos y el aumento constante de su valor.

II El Tribunal sigue la evolución de los compromisos pendientes de pago en el marco de su auditoría anual de las cuentas de la UE, y en el presente análisis examina el nivel alcanzado por dichos compromisos al final de 2017, que es el último año auditado por el Tribunal. Su propósito no es ofrecer garantías con respecto a esta cantidad, sino analizar los principales factores que influyeron para llegar a ella. El informe del Tribunal se basa en una revisión de los documentos pertinentes, en el análisis de los datos disponibles en los sistemas y en otros informes de la Comisión, en entrevistas con el personal de la Comisión y en un examen de una serie de compromisos pendientes de pago.

III Después de años de crecimiento casi ininterrumpido, el valor de los compromisos pendientes de pago alcanzó los 267 000 millones de euros al final de 2017. Ello obedecía en gran medida a la brecha entre los créditos de compromiso y los créditos de pago, unida al solapamiento de los marcos financieros plurianuales y a la lentitud en la aplicación de los programas financiados por la UE. El incremento también puede atribuirse en parte al crecimiento del presupuesto de la UE y a la necesidad de adaptarse a la adhesión de nuevos Estados miembros.

IV Las normas que regulan el gasto en distintos ámbitos del presupuesto influyeron mucho en el aumento de los compromisos pendientes de pago. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) contribuyeron en mayor proporción (189 900 millones de euros al final de 2017) debido principalmente a los siguientes factores:

- solapamiento entre los períodos en que pueden ejecutarse los programas de los Fondos EIE;
- adopción tardía del marco legislativo para los programas de los Fondos EIE;
- ampliación del período de liberación automática de dos a tres años;
- retrasos ocasionados por los nuevos procedimientos y requisitos aplicados al gasto de los Fondos EIE en el período 2014-2020.

V El Tribunal señala los importantes riesgos que un elevado nivel de compromisos pendientes podrían suponer para el presupuesto de la UE. Puede impedir la liquidación de las órdenes de pago a tiempo porque los importes de los presupuestos anuales sean insuficientes e incrementar el riesgo financiero del presupuesto de la UE.

VI El nivel de los compromisos pendientes de pago puede reducirse mediante:

- modificando los niveles de sus componentes presupuestarios (compromisos, pagos y liberaciones);
- teniendo en cuenta los factores causantes de su crecimiento;
- garantizando la disciplina financiera y aplicando unas normas más sencillas para regular el gasto presupuestario.

VII El Tribunal indica posibles soluciones que ya ha señalado en trabajos anteriores, como, por ejemplo:

- la adopción sin retrasos del MFP 2021-2027 y los programas plurianuales;
- la simplificación de las normas sobre el gasto del presupuesto;
- una previsión adecuada de las necesidades de pago;
- garantizar un equilibrio adecuado entre los créditos para compromisos y pagos.

Introducción

01 El valor acumulado de los compromisos pendientes de pago –también denominados «RAL»[1]– ha sido debatido por numerosas partes interesadas en el presupuesto de la UE. Desde hace muchos años, el Tribunal utiliza sus informes anuales para manifestar su preocupación por esta tendencia al alza[2], y ha recomendado a la Comisión que actúe para reducir este nivel. El propósito de este análisis es facilitar información sobre cómo ha evolucionado el importe de los compromisos pendientes de pago hasta el final de 2017, y sobre los principales factores que originan esta tendencia. El Tribunal señala los principales riesgos asociados a un importe elevado de RAL y formula conclusiones teniendo en cuenta algunas de sus recomendaciones anteriores.

02 El presente documento no constituye un informe de auditoría, sino un análisis basado principalmente en información de carácter público. El Tribunal lo ha elaborado a partir de las preguntas formuladas durante la presentación de su informe anual relativo al ejercicio 2017 a la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo el 4 de octubre de 2018. El análisis utiliza el trabajo efectuado en los informes anuales del Tribunal y en una serie de informes especiales. Se han examinado, asimismo, documentos relevantes elaborados por la Comisión y otros organismos y se han celebrado reuniones con departamentos de la Comisión que representan ámbitos de gasto fundamentales que contribuyen a los RAL[3].

03 En sus informes anuales, el Tribunal analiza una muestra de los compromisos compuesta por compromisos asumidos durante al año financiero auditado y compromisos pendientes de pago de años anteriores. El Tribunal se ha basado en los resultados de su análisis de compromisos en el contexto del informe anual relativo al

---

1 Del francés «*reste à liquider*».

2 Véanse, por ejemplo, los informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2017 (apartado 2.48), 2016 (apartado 2.14), 2015 (apartado 2.40), 2011 (apartados 1.37 y 1.38), 2007 (apartados 3.8 a 3.11), y 2003 (apartados 2.16 a 2.20).

3 El Tribunal visitó las direcciones generales responsables de gestionar el presupuesto de la UE (DG Presupuestos), la política de cohesión regional y urbana (DG Política Regional y Urbana), el desarrollo rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), la política de vecindad y las negociaciones de ampliación (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación) y la investigación y la innovación (DG Investigación e Innovación).

ejercicio 2017, y lo ha complementado con una muestra adicional de treinta compromisos pendientes para analizar por qué siguen abiertos.

¿Qué son los RAL?

04 Para poder contraer obligaciones jurídicas de financiación («compromisos jurídicos»), la Comisión debe tener un presupuesto anual aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo. El presupuesto anual consta de créditos de compromiso (importes que se van a comprometer durante el año pero que no necesariamente se pagarán en el mismo año), y créditos de pago (importes reales disponibles para el pago durante el año).

05 Los RAL abarcan todos los compromisos adquiridos en el ejercicio actual y ejercicios anteriores que no se hayan abonado o cancelado («liberado»). Representan una futura obligación financiera del presupuesto de la UE.

06 Normalmente, existe un desfase intrínseco en el tiempo entre el inicio de un programa[4], momento en que los fondos suelen estar comprometido en su totalidad o en tramos anuales, y los pagos realizados. Dependiendo del tipo de proyecto, antes de iniciar los trabajos, se seguirán procedimientos tales como convocatorias de manifestaciones de interés, evaluación de las solicitudes de financiación de la UE, decisiones de concesión de financiación de la UE, y convocatorias de licitaciones y adjudicaciones de contratos. Una vez completados estos procedimientos, cuando el proyecto se encuentre en ejecución, es preciso declarar, comprobar y certificar los gastos en que se ha incurrido antes de enviar a la Comisión una solicitud de pago. La duración de este proceso puede ser más o menos larga dependiendo del proyecto y puede durar varios años en los proyectos de infraestructuras complejas.

07 Por consiguiente, dado que se adquieren compromisos cada año, pueden seguir pendientes durante varios años mientras se encuentran en ejecución. Durante este tiempo constituyen compromisos pendientes de pago o RAL, cuyo valor aumenta cuando se contraen nuevos compromisos y se reduce cuando se efectúan los pagos o se realizan liberaciones.

---

[4] En la rúbrica 1b del MFP, los programas operativos son planes detallados en los que los Estados miembros establecen el modo en que se gastará el presupuesto de la UE. Los programas se ejecutan mediante proyectos que seleccionan y supervisan los Estados miembros.

08 No todos los compromisos pendientes de pago se abonan finalmente. Algunos se anulan (se liberan) por una serie de motivos definidos en los Reglamentos, lo que contribuye a reducir los RAL. Entre otros ejemplos, cabe citar los importes comprometidos en el presupuesto de la UE que exceden los plazos de pago establecidos o el excedente que se produce cuando los pagos totales son inferiores a lo contratado. El valor de liberaciones es relativamente bajo, a lo largo de los últimos 11 años (2007-2017) representa el 2,1 % del total de los compromisos suscritos.

Base de los compromisos

09 La base típica de los compromisos varía de un ámbito presupuestario a otro. El *cuadro 1* presenta ejemplos de la base de los compromisos correspondiente a cada rúbrica del marco financiero plurianual (MFP) de la UE.

Cuadro 1 – Base de los compromisos

Rúbrica del MFP	Base de los compromisos
Rúbrica 1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	Contratos con investigadores y organizaciones de investigación, acuerdos financieros para proyectos de infraestructuras, organismos gestores de programas espaciales, agencias nacionales gestoras de programas Erasmus.
Rúbrica 1b Cohesión económica, social y territorial	Tramos anuales establecidos en el plan de financiación de los programas operativos para el gasto de cohesión previsto.
Rúbrica 2 Crecimiento sostenible: recursos naturales	Tramos anuales establecidos en el plan de financiación de los programas operativos para el gasto en desarrollo rural previsto. Acuerdos de pesca basados en protocolos firmados entre el Consejo y terceros países a fin de garantizar los derechos de pesca.
Rúbrica 3 Seguridad y ciudadanía	Contratos y acuerdos con Estados miembros u otros terceros para fomentar la salud, la cultura, el asilo, la igualdad y la justicia.
Rúbrica 4 Una Europa global	Acuerdos de financiación firmados con socios de desarrollo por un período específico.
Rúbrica 5 Administración	Adjudicación de contratos públicos de suministros y servicios.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

10 Algunos compromisos, como, por ejemplo, los asumidos para proyectos de infraestructuras, pueden quedar pendientes durante varios años. En 2017, el total de RAL, por un valor de 267 300 millones de euros, representaba una media de 2,7 años de compromisos contraídos de más de un año de duración[5]. Dicho gasto osciló entre rúbricas del MFP debido a la distinta naturaleza de los compromisos y los proyectos en cada rúbrica (***cuadro 2***).

Cuadro 2 – RAL en años de compromisos de más de un año de duración

Rúbrica del MFP	RAL en años de compromisos
1. Crecimiento inteligente e integrador	
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	1,7 años
1b. Cohesión económica, social y territorial	3,0 años
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	2,3 años
3. Seguridad y ciudadanía	1,2 años
4. Una Europa global	2,7 años
5. Administración	sin objeto
Todas las rúbricas del MFP	2,7 años

Fuente: Informe de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera del ejercicio 2017

11 La mayoría de las rúbricas combinan compromisos contraídos y pagados en el mismo año con compromisos prorrogados a años posteriores. El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), con cargo a la rúbrica 2 y a la rúbrica 5 «Administración» se compone casi exclusivamente de compromisos pagados en el mismo año y, por tanto, no tiene ninguna influencia sobre los RAL. En el ***anexo I*** se ofrece más información sobre los principales programas.

[5] Calculado como el importe de RAL al final de 2017 dividido por el importe de los créditos de compromiso disociados del presupuesto de 2017. Los créditos de compromiso disociados representan los importes que, en general, no se pagan en el mismo año, sino en el futuro.

Contabilidad de los RAL

12 Los RAL se publican en las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea, en los estados relativos a la ejecución del presupuesto y en los estados financieros. Los estados relativos a la ejecución del presupuesto muestran el importe total de los RAL, mientras que, en las cuentas anuales consolidadas del final de 2017[6], el valor total de los RAL, de 267 300 millones de euros, se divide entre pasivos (45 900 millones de euros) y partidas fuera de balance (221 400 millones de euros).

13 La parte de los RAL reconocida en el balance financiero como pasivo representa la cantidad que se ha incluido en los gastos y figura según se indica a continuación:

- como importe a pagar por declaraciones de gastos o facturas recibida pero no abonadas aún;
- o como gastos devengados, correspondientes a sumas por las cuales no se han recibido solicitudes aún, pero que pueden estar vinculadas al progreso de un programa o proyecto.

14 La parte de los RAL presentada como partida fuera de balance[7] representa compromisos que no pueden vincularse (aún) a un importe de gasto. Se trata de obligaciones contingentes que será abonadas o liberadas en años posteriores.

15 El Proyecto de Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea establece que el Reino Unido será responsable ante la Unión en lo que respecta a la cuota del Reino Unido en los compromisos presupuestarios[8] del presupuesto de la Unión y pendientes de liquidación a 31 de diciembre de 2020[9]. Por tanto, al aumento de los RAL incrementa el importe de la liquidación. Sin embargo, esto no supone un aumento de la contribución global del Reino Unido, ya que un incremento de los RAL también implica una disminución de las contribuciones del mismo importe en el período anterior al 31 de diciembre de 2020.

---

[6] COM(2018) 521 – Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2017.

[7] En la nota 5.1 «Compromisos presupuestarios pendientes no desembolsados todavía» de las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2017.

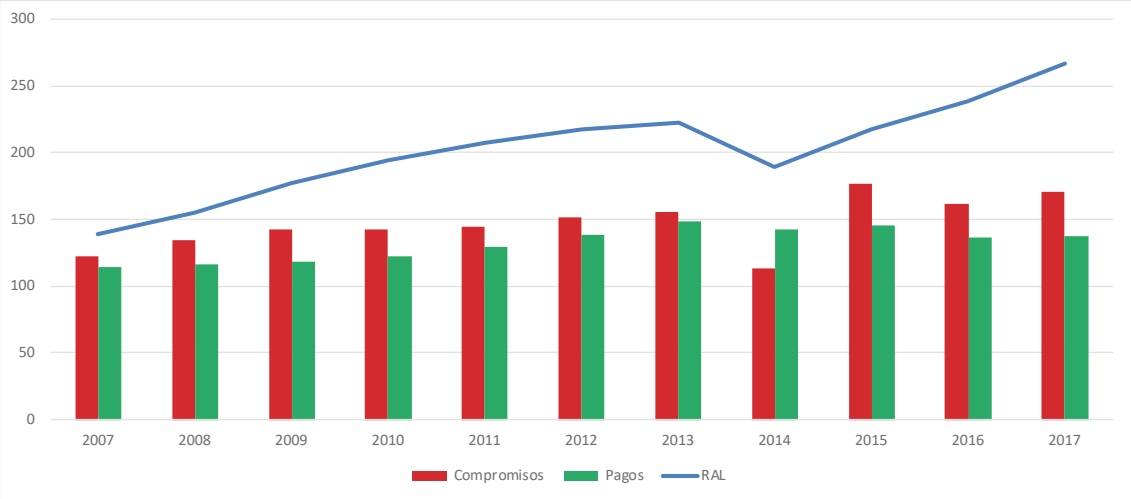
[8] Y los presupuestos de las agencias descentralizadas de la Unión.

[9] Y en lo que respecta a la cuota del Reino Unido en los compromisos contraídos en 2021 relacionados con la prórroga de los créditos de compromiso del presupuesto de 2020.

Evolución de los RAL

16 Los RAL han aumentado de forma gradual, según se muestra en la ***ilustración 1***, con una aceleración marcada en los últimos años. Pasaron de 138 700 millones de euros al final de 2007 a 267 300 millones de euros al final de 2017, lo cual supone un aumento del 93 %, que, según las previsiones, continuará en el futuro (***apartado 91***).

Ilustración 1 – Evolución de los RAL (miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera.

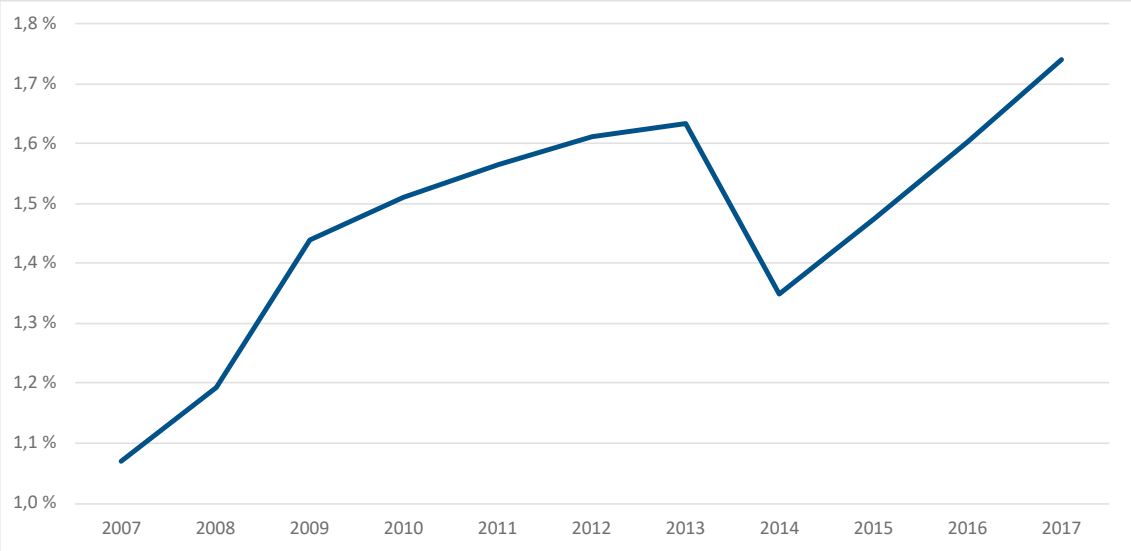
17 2017 es el cuarto año del actual MFP 2014-2020. En 2017, los RAL representaban el 25 % del total de los créditos de compromiso del MFP. En el cuarto año del MFP 2007-2013 MFF, 2010, los RAL solo representaban el 20 % del total de los créditos de compromiso. Los RAL en años de compromisos de más de un año de duración también aumentaron, pasando de 2,4 años en 2010 a 2,7 años en 2017.

18 Los RAL constituyen un valor nominal. Su evolución incluye esencialmente un elemento de inflación a lo largo de los años, lo que afecta a los compromisos subyacentes y los pagos que los generan. El impacto de la inflación puede ser significativo si se comparan largos períodos de tiempo[10]. A fin de tener en cuenta el efecto de la inflación, en la ***ilustración 2*** se muestra la evolución de los RAL como porcentaje del producto interior bruto (PIB) de la UE. Si se compara el cuarto año de

[10] Con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento del MFP, la Comisión introduce todos los años ajustes en el MFP para reflejar el impacto de la inflación, basándose en un deflactor fijo del 2 % anual.

cada MFP, los RAL han aumentado, pasando del 1,5 % del PIB en 2010 al 1,7 % en 2017.

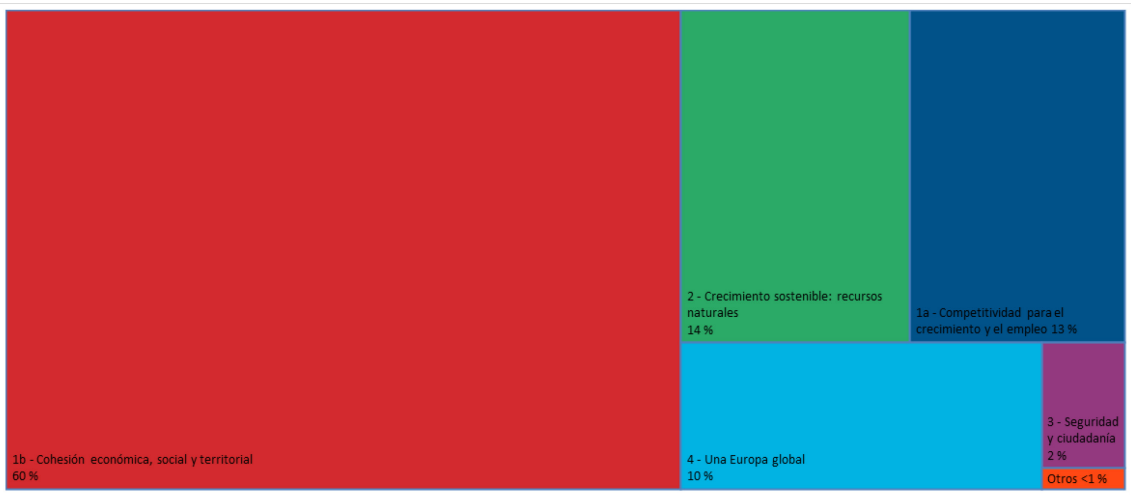
Ilustración 2 – Evolución de los RAL en porcentaje del PIB de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera y de información de la base de datos macroeconómicos anuales de la Comisión (AMECO).

19 La rúbrica 1b contribuyó en mayor medida al importe total de RAL(267 300 millones de euros al final de 2017), seguida por una parte de la rúbrica 2 ejecutada mediante compromisos de más de un año de duración, según refleja la ***ilustración 3***.

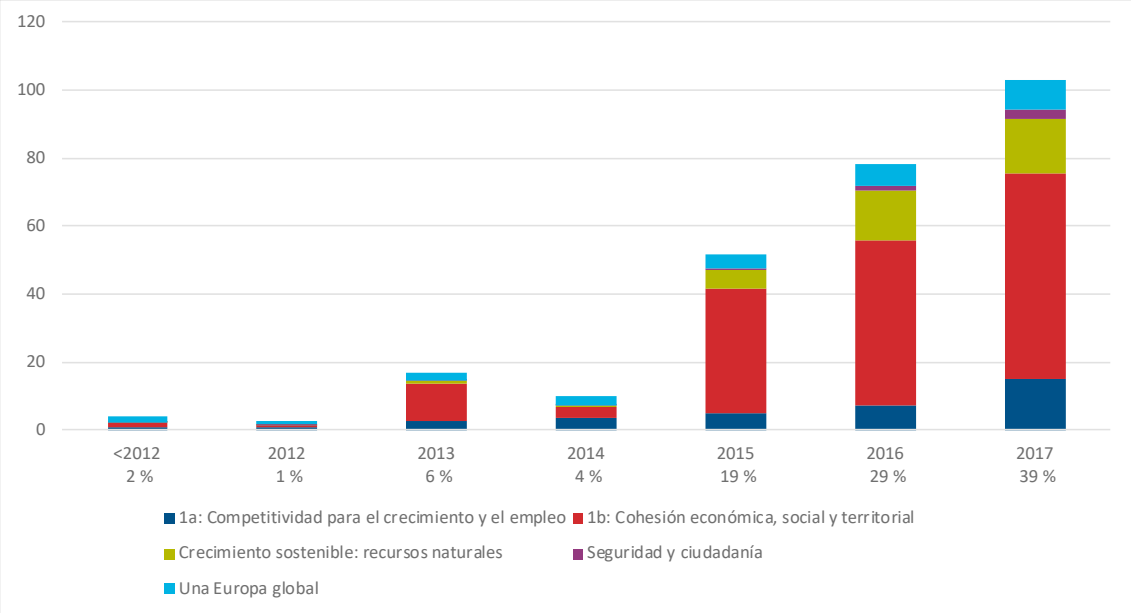
Ilustración 3 – RAL de 2017 por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2017.

20 Al final de un ejercicio determinado, la mayor parte de los RAL corresponden a compromisos asumidos en los tres años previos, Esto refleja en gran medida el perfil del gasto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), en el cual los Estados miembros se arriesgan a perder fondos si no presentan solicitudes de reembolso en un plazo de tres años (***apartados*** *44* a *46*). La antigüedad de los compromisos de los RAL de 2017 que figuran en la *ilustración 4*, constituyen un ejemplo de ello, puesto que el 87 % del importe total se generó durante los tres años anteriores.

Ilustración 4 – RAL de 2017 por año de origen (miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea 2017.

21 La ampliación de la UE a trece nuevos Estados miembros[11] en 2004, 2007 y 2013 provocó automáticamente un aumento del presupuesto de la UE y, como consecuencia, a un aumento de los RAL. El MFP 2007-2013 fue el primer período en el que participaban veintisiete Estados miembros (veintiocho cuando Croacia se adhirió en 2013). Los créditos de compromiso pasaron de 752 000 millones de euros en el MFP 2000-2006 a 976 000 millones de euros en el MFP 2007-2013 y 1,087 billones de euros para el MFP 2014-2020, lo que dio lugar a un aumento de los RAL. Los RAL

[11] Chequia, Estonia, Chipre, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se incorporaron a la UE en 2004, Bulgaria y Rumanía en 2007 y Croacia en 2013.

correspondientes a los fondos EIE atribuibles a los nuevos Estados miembros ascendían a 53 400 millones de euros en 2010 y a 93 700 millones de euros en 2017.

¿Qué factores influyen en los RAL?

22 Los siguientes apartados describen la repercusión de distintos factores en los RAL. Si bien no es posible determinar con precisión el impacto de cada uno de ellos, el Tribunal facilitará, en la medida de lo posible, cifras que podrían explicar cómo contribuye cada uno de ellos a los RAL. Se ha examinado especialmente el MFP actual (2014-2020), durante el cual se contrajeron la mayoría de los compromisos de los actuales RAL, y el anterior (2007-2013) para poder examinar un MFP prácticamente completo.

23 Algunos de los factores que afectan a los RAL influyen en todo el presupuesto (por ejemplo, la diferencia entre créditos de compromiso y de pago, el volumen del MFP), mientras que otros repercuten más en ámbitos de gasto específicos (por ejemplo, las normas de liberación automática). Dado que los Fondos EIE generan más de dos tercios de los RAL, el Tribunal examinó su evolución y patrones de gasto de manera más pormenorizada. En su análisis, el Tribunal también formula comentarios sobre las rúbricas 1.a, 3 y 4 del MFP. El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), parte de la rúbrica 2 y la rúbrica 5 en su totalidad, y Administración[12] utilizan créditos pagados en el mismo ejercicio en que se comprometieron, y apenas contribuyen a los RAL, por lo que el Tribunal no los incluyó en su análisis.

Diferencia entre créditos de compromiso y créditos de pago en un MFP

24 Debido al modo en que se adopta el presupuesto de la UE, los compromisos presupuestados para un MFP determinado no coincidirán con los pagos presupuestados. La diferencia entre ambos refleja los compromisos no abonados durante el MFP, pero que tendrán que ser reembolsados utilizando créditos de pago de los MFP futuros, o ser liberados.

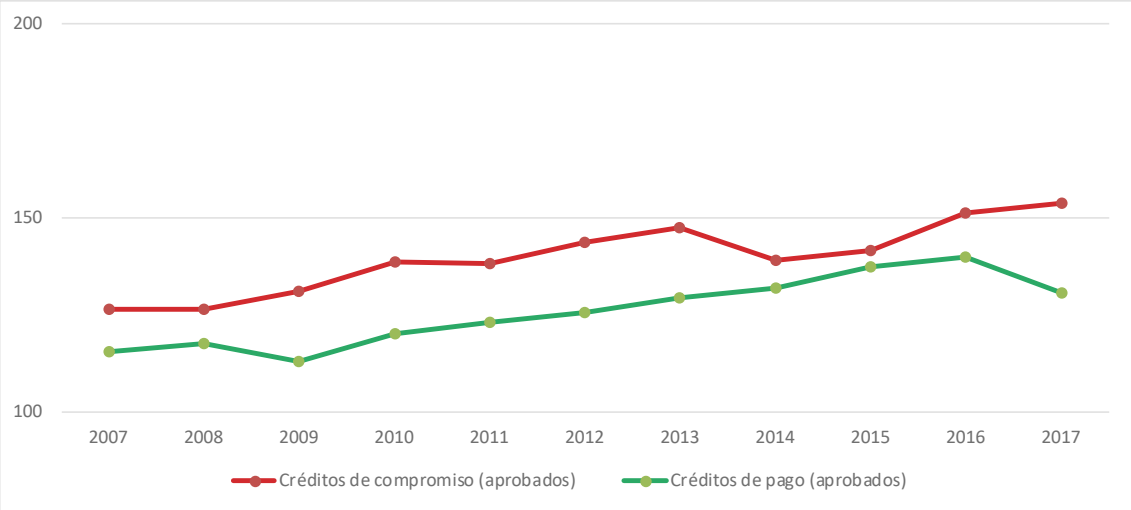
25 Esta diferencia era patente, en mayor o menor grado, en los MFP más recientes. Sin embargo, el MFP 2014-2020 introdujo la mayor diferencia entre los límites

[12] Los RAL asociados a la rúbrica 5 «Administración» al final de 2017 ascendían a 867 millones de euros, de los cuales 508 millones de euros correspondían a instituciones de la UE distintas de la Comisión.

máximos globales de los créditos de compromiso y de pago[13], a saber, 51 500 millones de euros en precios de 2011 (la diferencia en el MFP 2007-2013 fue de 50 000 millones de euros en precios de 2011). En su momento, la Comisión declaró que esta diferencia era compatible con los principios de la buena gestión financiera y con los requisitos legales[14].

26 En la ***ilustración 5*** se muestra la diferencia anual entre los créditos de compromiso y de pago aprobados en los presupuestos de la UE de los ejercicios 2007 a 2017, que asciende a 153 400 millones y que incrementa los RAL.

Ilustración 5 – Diferencia anual entre los créditos de compromiso y de pago aprobados (miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información extraída de informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera.

[13] El MFP establece los importes máximos («límites») anuales de gastos de la UE durante el período, expresados en créditos de compromiso y de pago. Podrá utilizarse la diferencia («margen») entre los límites anuales y los créditos presupuestados en caso de necesidades y emergencias imprevistas

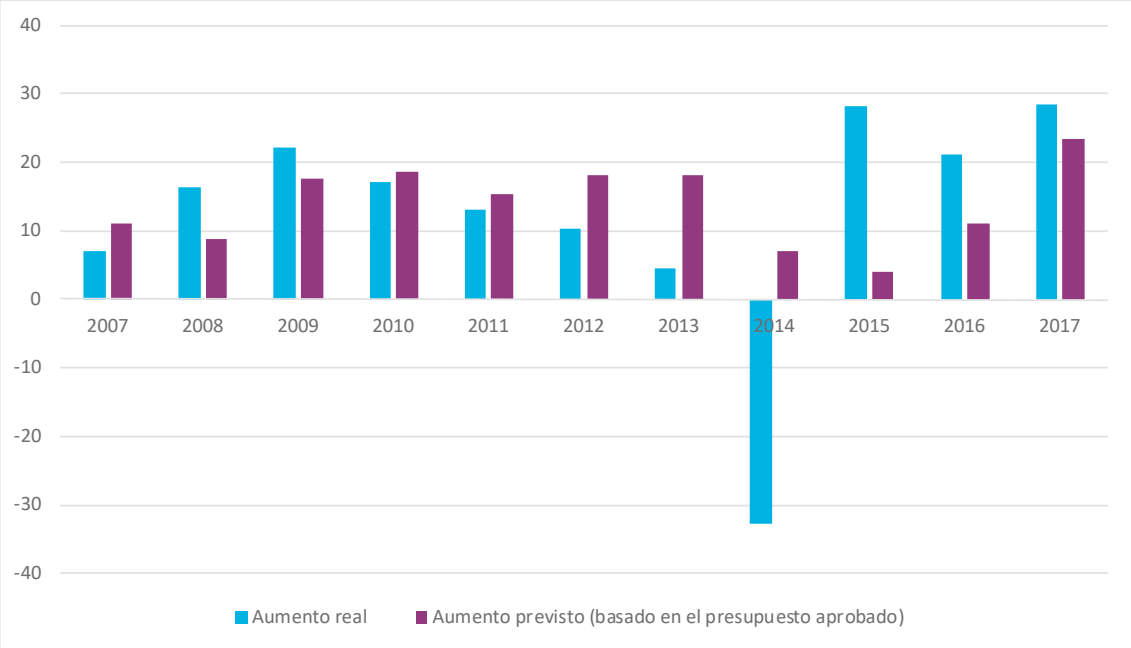
[14] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados», SWD(2016) 299 final.

27 Según la Comisión, este factor seguirá impulsando futuros incrementos de los RAL, y prevé que estos continúen su tendencia al alza debido a la diferencia entre los créditos de compromiso y de pago[15].

28 En la ***ilustración 6*** se compara el aumento anual de los RAL con lo que cabría esperar, basándose en el nivel de créditos de compromiso y de pago incluidos en el presupuesto aprobado. El incremento inferior a lo previsto en 2012 y 2013 puede explicarse porque se produjo una incorporación de créditos de pago durante estos años para hacer frente a la insuficiencia de créditos de pago, mientras que la disminución de 2014 fue consecuencia de la reprogramación de los compromisos (***apartado 61***).

29 El incremento real en los años 2015 a 2017 fue muy superior al previsto, incluso teniendo en cuenta la reprogramación de 2014. Esto se debió principalmente a los retrasos en la ejecución de los programas, principalmente en la subrúbrica 1b, que dio lugar a unas necesidades de pago inferiores a las presupuestadas.

Ilustración 6 – Aumento real de los RAL frente al previsto (miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera.

[15] Véase la página 37 del informe de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera para el ejercicio 2017.

Lentitud de ejecución de los MFP

30 Entre 2007 y 2010, el gasto presupuestario fue significativamente inferior al previsto cuando se acordaron los respectivos límites máximos de los MFP. En particular, se produjeron retrasos al emprenderse los nuevos programas de cohesión. Dado que los Estados miembros estaban más centrados en concluir los programas del MFP 2000-2006 a tiempo, el nivel de los créditos de pago en los presupuestos anuales siguió siendo significativamente inferior a los límites máximos respectivos[16]. Al mismo tiempo, sin embargo, cada año los compromisos se utilizaron prácticamente en su totalidad. Esto dio lugar a un rápido aumento de los RAL, que pasaron de representar 131 700 millones de euros al inicio del período del MFP (finales de 2006), a 194 400 millones de euros al final de 2010.

31 Entre 2011 y 2013 se aceleró el ritmo de ejecución de los programas. En aquel momento, debido a la crisis financiera de 2007, se produjo una fuerte recesión y un deterioro de los niveles de deuda y déficit públicos. En consecuencia, los créditos de pago fueron insuficientes y se retrasaron solicitudes de pago por valor de miles de millones de euros. Como consecuencia, los RAL alcanzaron los 217 800 millones de euros al final de 2012. El Tribunal señaló este fenómeno en sus informes anuales de 2011 y 2012[17].

Recuadro 1

Acumulación «anormal» de pagos atrasados

La Comisión clasifica la cantidad de solicitudes de pago pendientes al final del año (acumulación de pagos) como «normal» y «anormal». La normal comprende solicitudes que se reciben demasiado tarde para ser procesadas antes de finalizar el año, mientras que la anormal se refiere a solicitudes que no pueden pagarse debido a la falta de suficientes créditos de pago en el presupuesto.

Al final de 2011, la Comisión recibió un gran volumen de solicitudes de pago de los Estados miembros, principalmente para los Fondos EIE. Solicitudes por valor de 11 000 millones de euros no pudieron pagarse debido a que no se disponía de créditos de pago suficientes en el presupuesto de 2011, y se liquidaron en los primeros meses de 2012. Se produjeron situaciones similares durante los años posteriores, y la acumulación anormal de pagos atrasados llegó a alcanzar los 24 700 millones de euros en 2014. En 2015, en una declaración conjunta sobre un

[16] Véase la página 96 de *European Union public finance* – 5.ª edición.

[17] Véanse los apartados 1.34 y 1.38 del Informe Anual relativo al ejercicio 2011, y los apartados 1.51 a 1.55 del Informe Anual relativo al ejercicio 2012.

plan de pagos[18], el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión acordaron reducir progresivamente la acumulación «anormal» de solicitudes de pago pendientes para el final de 2016. Las medidas adoptadas, unidas a las consecuencias del retraso en el inicio de los programas de los Fondos EIE de 2014-2020, eliminaron la acumulación anormal al final de 2016.

32 El MFP 2014-2020 se aprobó el 2 de diciembre de 2013. Como consecuencia, en 2014 no se aprobaron la mayoría de los programas operativos de los Fondos EIE, y fue necesario transferir 33 000 millones de euros[19] de créditos de compromiso a ejercicios posteriores. Esta disminución de los créditos de compromiso provocó una reducción temporal de los RAL a 189 600 millones al final de 2014.

33 La importante acumulación de pagos atrasados de 2013 y 2014, así como la adopción tardía del marco jurídico, ocasionaron demoras en la puesta en marcha de otros programas de gasto de las rúbricas 1a y 4[20], y un retraso de un año en la ejecución de programas de desarrollo rural de la rúbrica 2. Estos retrasos, sumados a otros factores que se analizan a continuación, aceleraron el aumento de los RAL en los últimos años.

El caso particular de los Fondos EIE

34 Los Fondos EIE representan la mayor proporción de RAL. En el MFP 2014-2020, los Fondos EIE son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Social Europeo (FSE), incluida la Iniciativa de Empleo Juvenil (correspondiente a la rúbrica 1b), y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) (correspondiente a la rúbrica 2). Al final de 2017, los compromisos pendientes de los Fondos EIE se situaban en

---

[18] Declaración conjunta sobre un plan de pagos para 2015-2016, Resultado de la reunión interinstitucional sobre pagos de 26 de mayo de 2015.

[19] Con arreglo al artículo 19 del Reglamento del MFP, debido a la adopción tardía de los programas en régimen de gestión compartida en las rúbricas 1b, 2 y 3, los créditos de compromiso de 21 100 millones de euros se transfirieron de 2014 a, 2015, principalmente, y también a 2016 y a 2017. Esta reprogramación no ha modificado el límite de compromiso general expresado en los precios actuales, pero refleja el retraso en la ejecución de dichos programas. Un importe adicional de 12 000 millones de euros en créditos de compromiso se prorrogó de 2014 a 2015.

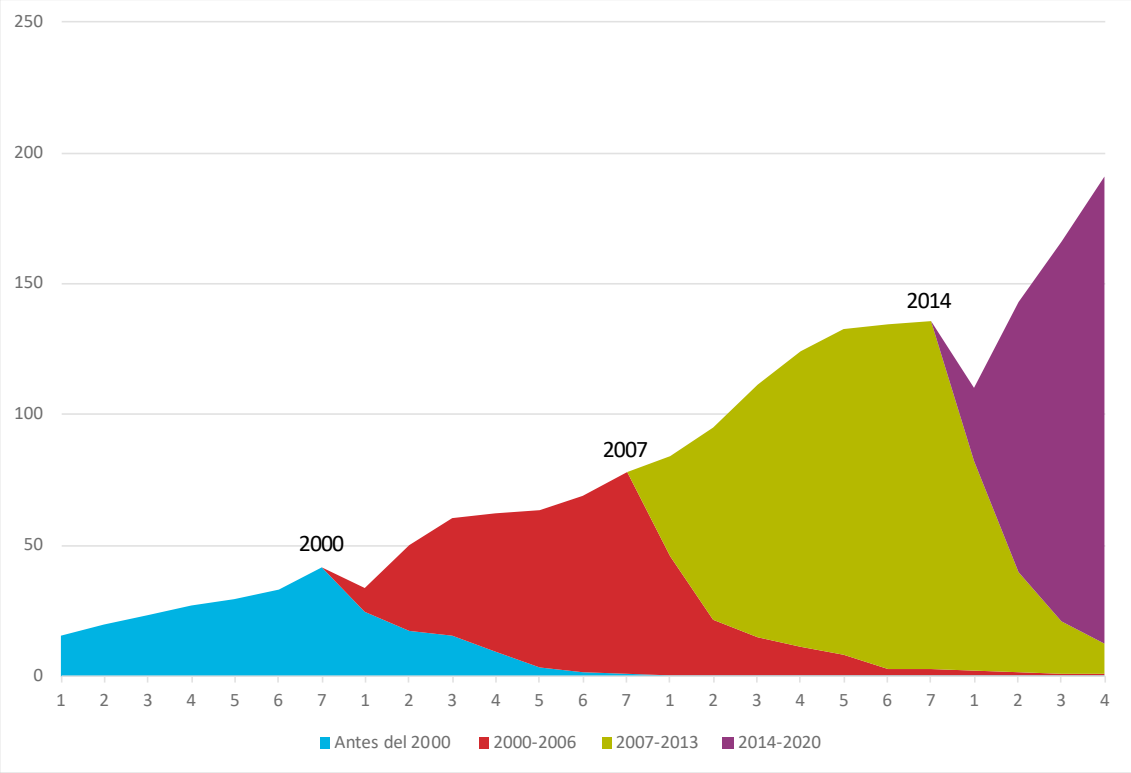
[20] Véase el documento de la Comisión «*Elements for a payment plan to bring the EU budget back onto a sustainable track*», 2015.

189 900 millones de euros (2016: 165 200 millones de euros), un 71 % del total de RAL. Esto obedece en cierta medida al elevado porcentaje del presupuesto general que representan estos fondos, y también a las normas especiales por las que se rigen.

Solapamiento de MFP durante aproximadamente siete años

35 En la ***ilustración 7*** se muestra el grado de solapamiento de los compromisos y los pagos de diferentes MFP. En los primeros años de un MFP, muchos pagos están relacionados con los compromisos del MFP anterior. Este solapamiento impidió la reducción del total de RAL, dado que, al iniciar el pago de los compromisos de un MFP se empezaban a generar los compromisos del MFP siguiente. Todo plazo adicional concedido para justificar los gastos en el momento del cierre aumentaba el solapamiento y, por tanto, los RAL.

Ilustración 7 – Evolución de los RAL de los Fondos EIE en MFP sucesivos (miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds*».

36 Como se ha señalado anteriormente[21], las normas presupuestarias de la UE han concedido a los Estados miembros un plazo adicional tras el final de los tres últimos MFP para gastar la financiación que se les ha asignado. En 2000-2006 y 2007-2013, se les permitió proseguir el gasto durante dos años después del final del MFP. Por tanto, el período de subvencionabilidad en 2007-2013 se prolongó hasta el 31 de diciembre de 2015 (en lugar de concluir al final de 2013). Asimismo, los Estados miembros podrían presentar los documentos de cierre finales hasta marzo de 2017 para cohesión, y hasta el 30 de junio de 2016 para desarrollo rural.

37 En los primeros años del MFP 2014-2020, no se emprendió la ejecución de una inmensa mayoría de los programas porque todavía se disponía de financiación sin utilizar del período anterior, y los Estados miembros se centraron en concluir los programas correspondientes. Claramente, este solapamiento entre los períodos de subvencionabilidad generó un desincentivo para iniciar de inmediato los programas del período subsiguiente[22].

38 En virtud de las normas del MFP 2014-2020, el gasto será subvencionable durante no dos, sino tres años tras finalizar el MFP. El trabajo de los Estados miembros relacionado con la aceptación anual de las cuentas (***apartado* 52**) de los programas de 2014-2020 se solapará con la ejecución de programas nuevos entre el 1 de enero de 2021. La ampliación del período de subvencionabilidad termina al final de junio de 2024 para desarrollo rural y el 15 de febrero de 2025 para cohesión (***cuadro 3***).

Cuadro 3 — Cohesión: períodos y plazos de subvencionabilidad

MFP	Final del MFP	Período de subvencionabilidad	Fecha de presentación de los documentos de cierre
2000-2006	31.12.2006	1.1.2000 - 31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	1.1.2007 - 31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	1.1.2014 - 31.12.2023	15.2.2025

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de actos jurídicos.

[21] Véase el apartado 58 del Informe Especial n.º 36/2016: «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013».

[22] Véase el Informe Especial n.º 36/2016, apartado 64.

39 La Comisión considera que «el proceso de cierre para el período de programación 2014-2020 será más sencillo debido a la aprobación anual de las cuentas y a las revisiones más a fondo sobre la legalidad y regularidad. En particular, el último año solo se dedica al cierre del bloque de gasto certificado en relación con el último ejercicio contable»[23].

Adopción tardía del marco legislativo

40 La Comisión presentó su propuesta para el MFP 2014-2020 en junio de 2011. El MFP fue aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo en diciembre de 2013. El Reglamento sobre disposiciones comunes[24] y los reglamentos específicos para cada uno de los cincos Fondos EIE fueron adoptados por el Consejo el 17 de diciembre de 2013. El proceso duró cinco meses más que en el período 2007-2013, en el cual los Reglamentos se adoptaron en julio de 2006[25]. La legislación secundaria para el MFP 2014-2020 (actos de ejecución y actos delegados) no se adoptó plenamente hasta enero de 2016.

41 Los retrasos han llevado al Consejo a transferir los créditos de compromiso que no pudieron utilizarse en 2014 y años posteriores[26]. El importe correspondiente ascendía a 20 700 millones de euros (un 36 % de los créditos de compromiso totales de ese año para los Fondos EIE) (***apartado 61***).

---

[23] Informe Especial n.º 36/2016, respuesta de la Comisión al apartado 68.

[24] Reglamento (EU) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 («Reglamento sobre disposiciones comunes»).

[25] Véase el apartado 35 del Informe Especial n.º 2/2017: Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas

[26] Según el artículo 19 del Reglamento del MFP, en caso de que se adopten después del 1 de enero de 2014 nuevas normas o programas de gestión compartida para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, el marco financiero plurianual deberá revisarse con objeto de transferir a años posteriores, por encima de los límites máximos de gasto correspondientes, las asignaciones no utilizadas en 2014.

Compromisos y liberaciones automáticos

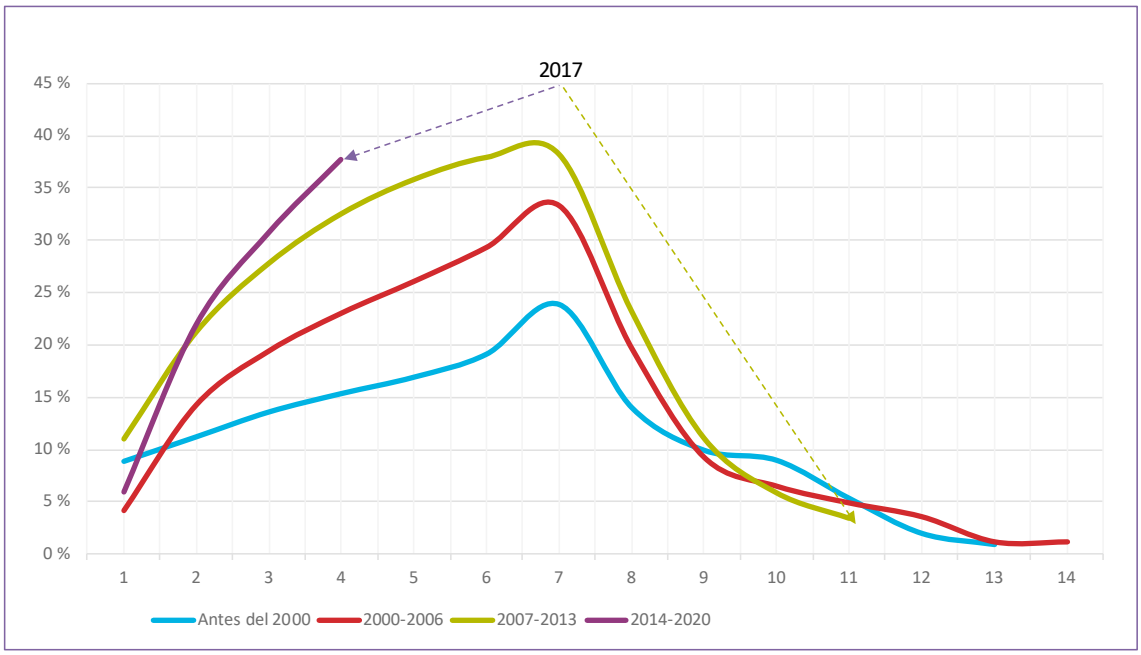
42 De conformidad con las normas para los Fondos EIE[27], la Comisión realiza un «compromiso automático» anual por cada programa operativo durante los siete años del MFP. El importe comprometido se basa en el plan de financiación del programa, que presenta un desglose anual del presupuesto del programa. La única condición para contraer el compromiso e que la Comisión haya aprobado el programa. Por tanto, en el momento en que se contra el compromiso no existe relación alguna con el progreso real de la aplicación del programa. Los Estados miembros disponen de tres años para utilizar los fondos comprometidos y declarar los gastos a la Comisión para el reembolso (norma «n+3»). Transcurrido ese plazo, un sistema de «liberaciones automáticas» liquida de cualquier fondo sin utilizar (***apartado 45***).

43 Así pues, al inicio de cada ejercicio, el valor de los compromisos pendientes se incrementa de forma automática, actualmente en unos 50 000 millones de euros (30 000 millones de euros anuales durante el MFP 2007-2013)[28]. Los compromisos contraídos en un ejercicio se suman a los pendientes de años anteriores y, si los pagos correspondientes de ese año son inferiores, los RAL aumentan cada año del MFP, según refleja la ***ilustración 8***. El importe de los RAL de un determinado MFP únicamente empieza a disminuir después del último año del MFP, transcurrido el cual no es posible contraer nuevos compromisos.

[27] Artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

[28] Expresado en precios del MFP correspondiente.

Ilustración 8 – Evolución de los RAL de los Fondos EIE por año del MFP hasta el final de 2017



Nota: Los RAL se expresan como porcentaje del total de créditos de compromiso para los Fondos EIE en el marco del correspondiente MFP.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cifras de los informes de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds*».

44 Los RAL disminuyen de dos maneras: mediante la realización de pagos o cuando se liberan los créditos. Las liberaciones de las rúbricas 1b y 2 se producen tras la aplicación de la norma «n+3» o al cierre del período.

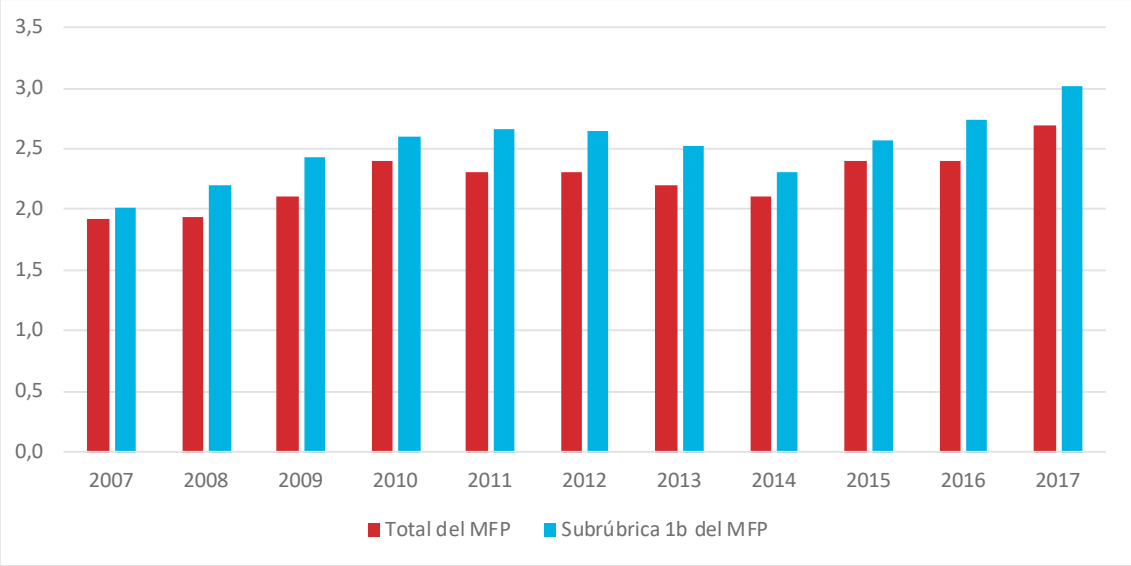
45 Las disposiciones relativas a los Fondos EI prevén la liberación automática de todos los fondos no utilizados en un plazo determinado. La norma de liberación automática[29] tiene la finalidad de fomentar la disciplina financiera y la ejecución puntual de los programas mediante el establecimiento de un vínculo entre los importes comprometidos y los importes abonados. Si los fondos comprometidos en el año «n» no han sido justificadas por las solicitudes de pago en el número de años establecido, ya no estarán disponibles para su uso y se liberarán. Esto debería contribuir a contener el aumento de los RAL.

[29] Véase el artículo 136, apartado 1 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

46 La norma se introdujo por primera vez para el MFP 2000-2006, cuando se permitía que transcurrieran dos años desde el compromiso («n + 2»)[30], antes de anular el importe pendiente. Durante el MFP 2007-2013, el período se amplió a tres años para algunos Estados miembros y algunos fondos[31]. La norma «n + 3» se amplió a todos los Estados miembros y a los Fondos EIE en el MFP 2014-2020. La ampliación del plazo en un año tuvo una repercusión directa, que fue el aumento de los RAL.

47 En la ***ilustración 9*** se muestra la evolución de los RAL como múltiplo de años de compromisos (RAL divididos por los créditos de compromiso de más de un año de duración). En principio, según la norma n+3, los RAL no deberían tener un valor superior al triple del importe de los compromisos anuales. En 2017 alcanzaron este límite en la rúbrica 1b.

Ilustración 9 – RAL en años de compromisos



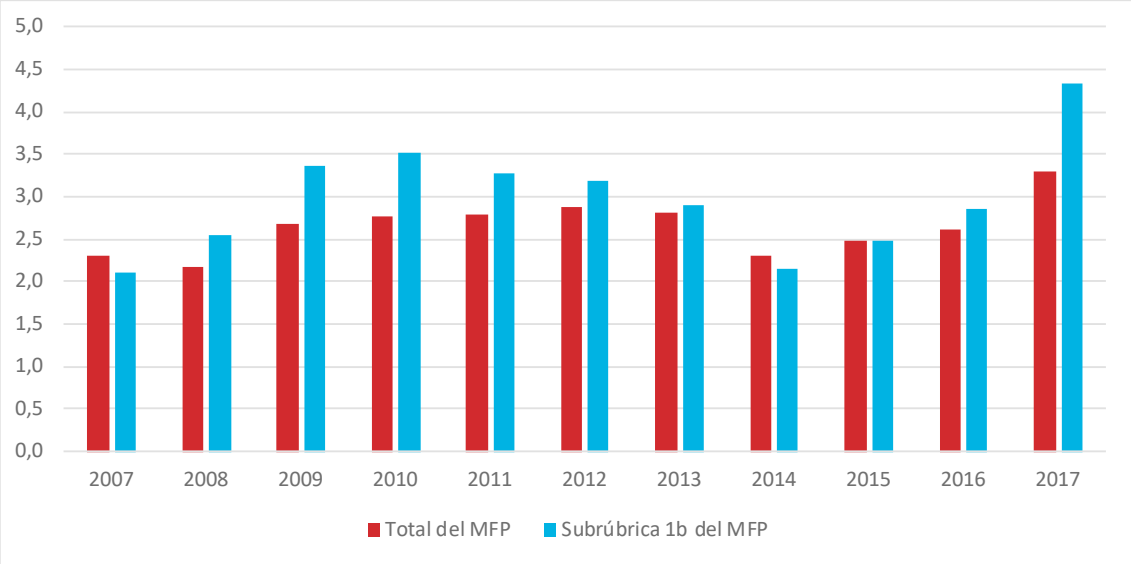
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales del Tribunal y de los informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera.

48 En la ***ilustración 10*** se muestra la evolución de los RAL como múltiplo de años de pagos (RAL divididos por créditos de pago). Su objetivo es calcular el número de años necesarios para desembolsar los RAL de un año determinado, suponiendo que en los próximos años se mantenga el mismo nivel de pagos. Sin embargo, el Tribunal constata que los niveles de pago pueden fluctuar considerablemente.

[30] Artículo 31, apartado 2 del Reglamento (CE) n.º 1260/99 del Consejo de 21 de junio de 1999.

[31] Artículo 93 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006.

Ilustración 10 – RAL en años de pagos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales del Tribunal, de los informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera y el almacén de datos de la Comisión.

49 El impacto financiero de la norma de liberación automática es limitado, dado que las sumas liberadas han sido reducidas. En el MFP 2000-2006, el valor total de las liberaciones derivadas de la norma «n+2»/«n+3» ascendió a 1 300 millones de euros (0,6 % de los compromisos para el período)[32]. En el MFP 2007-2013, al final de 2017, el total de las liberaciones derivadas de la norma «n+2»/«n+3» ascendió a 1 600 millones de euros (0,5 % de todos los compromisos para el período)[33]. No ha habido liberaciones automáticas en el MFP 2014-2020 al final de 2017[34].

50 Para el MFP 2021-2027, la Comisión ha propuesto al Parlamento Europeo y al Consejo volver al sistema «n+2». Esta medida constituye un avance importante y podría contribuir, aunque no por sí sola, a reducir los RAL en general, que también dependen de otros factores. Al introducir la regla «n+2» en el MFP 2000-2006, la Comisión consideró que la norma «debería dar lugar a la progresiva estabilización del

---

[32] *Analysis of the budgetary implementation of the structural and cohesion funds in 2013*.

[33] Después de analizar los paquetes de cierre, la Comisión liberó otros 2 800 millones de euros.

[34] 2017 fue el primer año en que se aplicaba el riesgo de liberación automática «n+3». Según el informe de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*», tras examinar las solicitudes de pago recibidas, el importe máximo en riesgo de liberación era de aproximadamente 50 millones de euros, que correspondía a un número limitado de programas.

nivel de compromisos pendientes en los próximos años»[35]. Pese a la regla «n+2», los RAL siguieron aumentando.

Nuevos requisitos para el MFP 2014-2020

51 En las normas para el MFP 2014-2020 se introdujeron una serie de elementos nuevos, tales como, por ejemplo, un marco de rendimiento y la norma sobre las condiciones *ex ante*. La introducción de estos elementos, junto al refuerzo de los sistemas de gestión y de control, requirió tiempo y recursos.

52 El procedimiento de designación[36] en el MFP 2014-2020 es responsabilidad del Estado miembro y tiene por objeto obtener la garantía necesaria sobre la configuración de los sistemas para la gestión y el control de los fondos. Este procedimiento de designación resultó largo. Puesto que debía completarse antes de que presentar las solicitudes de pago, se produjeron retrasos en el pago de las sumas correspondientes y, como consecuencia, en la reducción de los RAL. Este requisito no generó los mismos retrasos para el FEADER[37].

Aceptación anual de las cuentas

53 Según lo previsto en el procedimiento de aceptación de las cuentas, introducido para el marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión acepta (o rechaza) las cuentas de cada programa operativo una vez al año. En MFP anteriores, la comprobación final sobre la legalidad y la regularidad de los gastos presentados no se producía hasta el cierre del programa.

54 En el FEDER, el FSE, el FC y el FEMP, el reembolso de pagos intermedios se limita al 90 % del importe reembolsable total. El 10 % restante forma parte de los RAL durante un breve período de tiempo hasta que sea abonado tras el examen y aceptación anuales de las cuentas.

---

[35] Véanse las respuestas de la Comisión a los informes anuales del Tribunal relativos al ejercicio 2003 (apartado 2.48) y 2004 (apartado 2.24).

[36] Artículos 123 y 124 del Reglamento sobre «disposiciones comunes».

[37] Con arreglo al artículo 65, apartado 2 del Reglamento de desarrollo rural 1305/2013, para cada programa de desarrollo rural, los Estados miembros designarán la autoridad de gestión, el organismo pagador acreditado y el organismo de certificación. En el MFP 2014-2020, la continuación de los organismos pagadores acreditados existentes permitió que los pagos intermedios para desarrollo rural se efectuaran tan pronto como se aprobaba el programa correspondiente.

55 Aunque esta disposición podría mejorar el sistema de control y reducir los errores, en algunos casos también produciría retrasos adicionales, pues las autoridades del Estado miembro podrían decidir postergar la declaración de gastos hasta cerciorarse de que es legal y regular.

Reserva de rendimiento

56 Una de las novedades introducidas en el MFP 2014-2020 es el establecimiento de un marco de rendimiento, que introdujo el requisito de que los Estados miembros destinaran parte de la financiación de la UE que se les haya asignado a una «reserva de rendimiento» para la mayoría de los programas de los Fondos EIE. La reserva de rendimiento representa el 6 %[38] de los recursos asignados al FEDER, el FSE y al Fondo de Cohesión en el marco del objetivo de «Inversión en crecimiento y empleo» (aproximadamente 20 millones de euros), al Feader y a las medidas financiadas en régimen de gestión compartida de conformidad con el Reglamento del FEMP. Estos fondos de reserva se incluyen en los programas y se comprometen anualmente de forma automática, lo que incrementa los RAL, pero únicamente pueden utilizarse en función de los resultados que obtenga la Comisión en su examen de rendimiento de 2019. Dichos importes no están sujetos al procedimiento de liberación automática y, por tanto, pueden utilizarse o permanecerán en los RAL hasta la fecha final de subvencionabilidad para el MFP. El importe total asignado a la reserva de rendimiento hasta el final de 2017 ascendió aproximadamente a 14 000 millones de euros, y se incluyó en los RAL al final de 2017.

Impacto de la prefinanciación

57 Con arreglo a las normas del MFP 2014-2020, la Comisión, tras adoptar un programa operativo para los Fondos EIE, debe pagar un importe de prefinanciación inicial[39]. La prefinanciación inicial que no sea utilizada solo se liquidará totalmente al cierre del programa.

---

[38] Véase el apartado 101 del informe especial del Tribunal n.º 15/2017.

[39] De conformidad con el artículo 134, apartado 1 del Reglamento de «disposiciones comunes», oscila entre el 1 % y el 1,5 % de los importes totales comprometidos y se paga en tramos anuales entre 2014 y 2016.

58 Desde 2016 hasta 2023, según las normas, la Comisión debe, asimismo, pagar, para el FEDER, el FSE, el FC y el FEMP, una prefinanciación anual adicional por un valor de entre el 2 % y el 3 % de los fondos asignados[40].

59 La prefinanciación reduce el importe de los RAL y «protege» eficazmente dicho importe de la liberación automática. Por lo tanto, cuanto mayor sea el importe de la prefinanciación abonada, menor será el importe que puede liberarse utilizando la norma «n+3». La prefinanciación total pagada (inicial y anual) entre 2014 y 2017 fue de 34 000 millones de euros.

60 La Comisión analiza las cuentas anuales aceptadas de un programa operativo a fin de determinar qué parte de la prefinanciación anual no está cubierta por las solicitudes de pagos intermedios durante el período contable correspondiente. Recupera los importes en cuestión, que se convierten en ingresos afectados disponibles, generando de ese modo nuevos créditos de compromiso y de pago para los mismos objetivos de gasto. Hasta el cierre del programa pueden utilizarse nuevos créditos de compromiso[41], pero los nuevos créditos de pago únicamente podrán ser utilizados hasta el final del año siguiente. Los importes comprometidos aumentarán los RAL y no están sujetos a la liberación automática. En 2017, primer año en el que se produjo la aceptación anual de las cuentas, el importe de prefinanciación recuperado fue de 6 500 millones de euros. Se comprometió el 100 % de este importe y se pagó el 84 %. En los próximos años es posible que estas cuantías sean más significativas. El Tribunal ha constatado que la Comisión propuso reducir la prefinanciación en el período comprendido entre 2021 y 2023[42].

Ajustes del MFP

61 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento del MFP, los créditos de compromiso de 20 700 millones de euros no utilizados en 2014 debido a demoras

---

[40] Véase el artículo 134, apartado 2 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

[41] Artículo 12, apartado 4, letra b) del Reglamento Financiero – Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046: «los créditos de compromiso […] que estén disponibles a 31 de diciembre y resulten de reembolsos de pagos de prefinanciación, podrán prorrogarse hasta la finalización del programa y utilizarse cuando sea necesario, a condición de que ya no estén disponibles otros créditos de compromiso».

[42] La Comisión propone reducir la prefinanciación anual durante los últimos tres años (2021-2023) del 3 % al 1 %. Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta al ajuste de la prefinanciación anual para los ejercicios 2021 a 2023, (COM(2018) 614).

en la aprobación de los programas se transfirieron principalmente a 2015 (y a 2016 en el caso del Feader). Esto elevó de manera significativa los compromisos para 2015 y a su vez redujo los compromisos para 2014 (***cuadro 4***). Aunque el nivel general de los compromisos para el MFP siguió siendo el mismo, el plazo límite para liberar los importes afectados se trasladó de 2017 a 2018.

Cuadro 4 – Transferencia de créditos no utilizados desde 2014 (millones de euros)

	2014	2015	2016	2017
MFP 1b	- 11 216	11 173		43
MFP 2	- 9 446	5 093	4 353	

Fuente: Reglamento (UE, Euratom) n.º 2015/623 del Consejo, de 21 de abril de 2015.

62 En 2017, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento MFP[43], la Comisión revisó las asignaciones de los Estados miembros en el marco del objetivo de «Inversión en crecimiento y empleo» de la política de cohesión. Sobre la base de dicho examen, se aumentó el límite máximo de los créditos de compromiso para 2017-2020 en 4 600 millones de euros, y el límite para los créditos de pago en 1 400 millones de euros (a precios actuales). A raíz de la ampliación de la Iniciativa de Empleo Juvenil a 2020, se asignó un importe de 1 200 millones de euros (a precios actuales) a la rúbrica 1b. Ello aumentó aún más la diferencia entre créditos de compromiso y de pago a partir de 2017 en adelante.

Previsiones de pago

63 Las normas[44] exigen a los Estados miembros que remitan a la Comisión, a más tardar el 31 de enero y el 31 de julio de cada año, una previsión de las solicitudes de pago que esperan presentar durante el ejercicio corriente y en ejercicios posteriores. Después de ajustar las cifras a sus propios modelos[45], la Comisión utiliza estas previsiones para determinar las necesidades de créditos de pago y proponer las correspondientes modificaciones en el presupuesto.

---

[43] Reglamento n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013.

[44] Artículo 112, apartado 3, del Reglamento sobre «disposiciones comunes» para el FC y los Fondos Estructurales.

[45] La Comisión tiene en cuenta otros elementos, como la evolución de la selección de proyectos sobre el terreno, las tendencias observadas en la ejecución y los objetivos de riesgo de liberación automática.

64 En 2017, la Comisión aplicó una corrección del 25 % a la previsión de julio de los Estados miembros y propuso disminuir el nivel de créditos de pago para los Fondos EIE en 5 900 millones de euros. Las solicitudes de pago efectivamente presentadas al final del año fueron ligeramente inferiores a la estimación de la Comisión (en 300 millones de euros).

65 Mientras que la exactitud de las previsiones de los Estados miembros ha aumentado (del 52 % en 2016 al 80 % en 2017[46]), persistía una diferencia significativa entre los importes previstos y los importes efectivamente solicitados. Como consecuencia de ello, los RAL no disminuyeron en la medida que se esperaba.

Instrumentos financieros en régimen de gestión compartida

66 El presupuesto de la UE también puede gastarse utilizando nuevos instrumentos, como los instrumentos financieros. Aunque los importes pagados con cargo al presupuesto a estos instrumentos reducen los RAL, estos importes no son abonados inmediatamente al beneficiario final, lo cual genera compromisos pendientes en el instrumento que quedan al margen del presupuesto de la UE y no están sujetos a la norma de la liberación automática[47].

67 Al final de 2017, se habían comprometido 14 200 millones de euros de los fondos EIE para los instrumentos financieros, y se habían abonado 4 400 millones de euros, de los cuales, 1 500 millones de euros se habían pagado a los beneficiarios finales[48]. El Tribunal señaló en su informe especial 19/26 que un elevado número de instrumentos financieros estaba sobredimensionado con respecto a las necesidades de mercado, y constató que un factor que contribuía a ello era la intención de los Estados miembros de eludir la norma «n+2»[49].

---

[46] Calculado como porcentaje de los créditos estimados por los Estados miembros frente a las solicitudes efectivamente presentadas. A partir del informe de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*».

[47] Véanse los apartados 54 a 57 del informe especial del Tribunal n.º 2/2012.

[48] *Financial instruments under the ESI Funds - Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 - situation as at 31 December 2017*.

[49] Véase el apartado 150 del informe especial del Tribunal n.º 19/2016.

Desarrollo rural

68 El Feader se rige por normas financieras ligeramente diferentes a las de otros Fondos EIE. Se aplican las disposiciones en materia de prefinanciación inicial, la norma «n + 3» para liberaciones de compromisos y el 6 % de la reserva de rendimiento, pero no hay diferencias significativas con el período anterior. Los Estados miembros programan aproximadamente la mitad de los importes asignados para las denominadas «medidas anuales», cuyos pagos se efectúan en un plazo de un año a partir de los compromisos. El resto se dedica a las «medidas» de inversión, similares a las financiadas por los Fondos EIE en la subrúbrica 1b.

69 El Feader no experimentó los mismos retrasos que el resto de Fondos EIE en la designación de las autoridades responsables de los programas, dado que el proceso no se modificó desde el MFP anterior. Como consecuencia, el retraso en el inicio de la ejecución de los programas fue menor, debido, principalmente, a que el marco legislativo se aprobó tarde. Aún así, esto dio lugar a la reprogramación de los créditos de compromiso para 2014 (***apartado 61***).

RAL en otros ámbitos presupuestarios

Acción exterior

70 En el campo de las acciones exteriores (rúbrica 4, Una Europa global), el procedimiento de compromiso sigue un ciclo diferente al de los Fondos EIE. En esta rúbrica, los RAL representan 2,7 años de compromisos[50], lo que refleja la duración del proceso desde que se contrae el compromiso hasta que se efectúa el pago. Normalmente, los compromisos se contraen en dos fases. En primer lugar se contrae un compromiso global, y después compromisos individuales[51]. Por ejemplo, los programas en los que se contrae un compromiso global en el ejercicio «n», se formalizan con un país tercero durante el ejercicio «n+1». y los contratos en los que se basan los compromisos individuales se concluyen hasta el ejercicio «n+4» Los proyectos y programas se cierran, y todos los fondos sin utilizar se liberan una vez que

[50] Este indicador es incluso más elevado en algunos de los programas de este rúbrica: alcanza 3.3 en el instrumento de preadhesión y 3.1 en el Instrumento Europeo de Vecindad.

[51] Un compromiso es «individual» cuando se conoce el perceptor y el importe del gasto. Un compromiso es «global» si al menos uno de los elementos se desconoce.

se hayan cumplido todas las obligaciones contractuales y se hayan efectuado los pagos y recuperaciones correspondientes.

71 Al inicio del MFP, una gran parte de los RAL de la rúbrica 4 consistían en compromisos globales. Dado que estos se aplican mediante compromisos individuales, su porcentaje de RAL está disminuyendo. Al final de 2017, la cuota de la parte de RAL generada por compromisos globales para la rúbrica 4 ascendía a 8 300 millones de euros[52] (32 % de los RAL correspondientes a la rúbrica 4 y el resto procedente de compromisos individuales).

72 Los informes anuales de actividad de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (las direcciones generales de la Comisión que ejecutan la mayor parte del gasto en la rúbrica 4) presentan indicadores clave de rendimiento (ICR) para el importe de los RAL. El ICR 4 «Capacidad de absorción de RAL»[53] tiene un objetivo anual de «menos de cuatro años». La cifra real para 2017 fue 4,24[54] años para la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (frente a 4,15 en 2016) y 3,7 años para la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (frente a 3,88 en 2016).

Otros programas

73 El gasto correspondiente a la rúbrica 1a (Competitividad para el crecimiento y el empleo) sigue un patrón similar al de la rúbrica 4: a los compromisos globales (por ejemplo, basados en convocatorias de propuestas) les suceden compromisos individuales (al firmar un acuerdo de subvención). La rúbrica 1a consta de una serie de programas diferentes con características diversas que influyen en los RAL, como la duración del programa o su modalidad de aplicación (principalmente gestión directa e indirecta).

---

[52] Al final de 2017, el importe total de RAL generado por compromisos globales de todas las rúbricas del MFP ascendía a 17 000 millones de euros (6,4 % del total).

[53] Calculado dividiendo los RAL al final del año por el valor de los pagos efectuados durante dicho año.

[54] La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación explica del siguiente modo el hecho de que el indicador esté por encima del objetivo: doce delegaciones no cumplieron el valor de referencia para este ICR. Esto se debe a la combinación de dos factores: los elevados importes financieros comprometidos durante el año y el bajo nivel de los pagos durante el año de referencia.

74 Por ejemplo, en Horizonte 2020, que, conforme al presupuesto asignado[55], es el principal contribuyente a los RAL en esta rúbrica, la firma del contrato va seguida del pago de la prefinanciación (habitualmente entre el 10 y el 30 %). La duración media de un contrato es de aproximadamente dos o tres años, e implica pagos intermedios y un pago final al cierre.

75 La mayor parte de la financiación asignada en la rúbrica 3 (Seguridad y ciudadanía) se aplica mediante el régimen de gestión compartida con Estados miembros a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y del Fondo de Seguridad Interior. En este caso, las normas son similares a las de los Fondos EIE. Los Estados miembros presentan planes plurianuales, y, una vez aprobados estos, los importes se comprometen anualmente con arreglo a un plan de financiación. Se aplica una norma de liberación de créditos automática «n + 2». La adopción tardía del marco legislativo para el FAMI[56] supuso que los Estados miembros dispusieron de poco tiempo para elaborar y presentar sus planes plurianuales, lo que, a su vez, retrasó el cumplimiento de los compromisos. En los últimos años, la velocidad de ejecución aumentó, y, al final de 2017, el 90 % de los RAL para este ámbito se generó en 2016 y 2017.

«RAL potencialmente anormales»

76 El «ejercicio de RAL potencialmente anormales» (RPA) es un análisis anual efectuado por la Comisión Su objetivo principal es detectar todos los RAL injustificados, es decir, los compromisos que, pese a estar registrados en las cuentas, se consideran potencialmente desprovistos de una justificación jurídica o fáctica para efectuar pagos adicionales. El análisis incluye los compromisos que figuren en las cuentas durante, como mínimo, cinco años, y compromisos para los que no se haya realizado ningún pago en los últimos dos años. En principio, todos estos compromisos «anormales» deben ser liberados. Los departamentos de la Comisión encargados de gestionar estos compromisos llevan a cabo un análisis caso por caso.

---

[55] Que representa más del 60 % de los créditos de compromiso de la subrúbrica 1a del MFP 2014-2020.

[56] INFO(2017)60 - «*Active monitoring and forecast of budget implementation - Summer information note*».

77 La Comisión presenta los resultados de este ejercicio en el documento de trabajo sobre el proyecto de presupuesto, parte V: ejecución del presupuesto y los ingresos afectados.

78 Durante el período comprendido entre 2010 y 2017, el importe considerado RPA ascendía a una media aproximada del 2,1 % de los RAL del año. Una pequeña fracción de este importe (por ejemplo, el 0,15 % para los RPA al final de 2017) era anormal y se liberaba en una fase posterior.

Cuadro 5 – Resultados del ejercicio de RPA (miles de millones de euros)

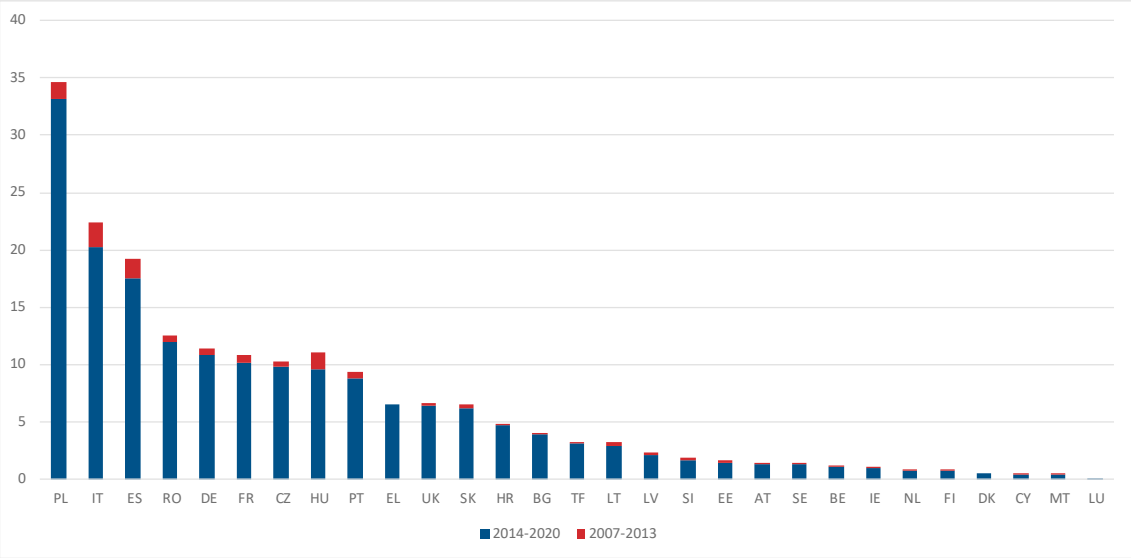
Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de RAL	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
Total de RPA	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% RPA/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los documentos de trabajo del proyecto de presupuesto.

Comparación entre Estados miembros

79 Dado que los compromisos pendientes correspondientes a los Fondos EIE se ejecutan mediante el régimen de gestión compartida, es también posible analizarlos a través de los Estados miembros. Del total de RAL de los Fondos EIE al final de 2017 (189 900 millones de euros), 178 200 millones de euros (94 %) correspondían a compromisos del período 2014-2020, y 11 700 millones de euros (6 %), a compromisos de 2007-2013. En la ***ilustración 11*** se ofrece un desglose por Estado miembro.

Ilustración 11 – RAL de los Fondos EIE por Estado miembro y período de origen (miles de millones de euros)



Nota: Mediante la abreviación «TF» se designan los "«programas transfronterizos».

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Comisión titulados «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds*».

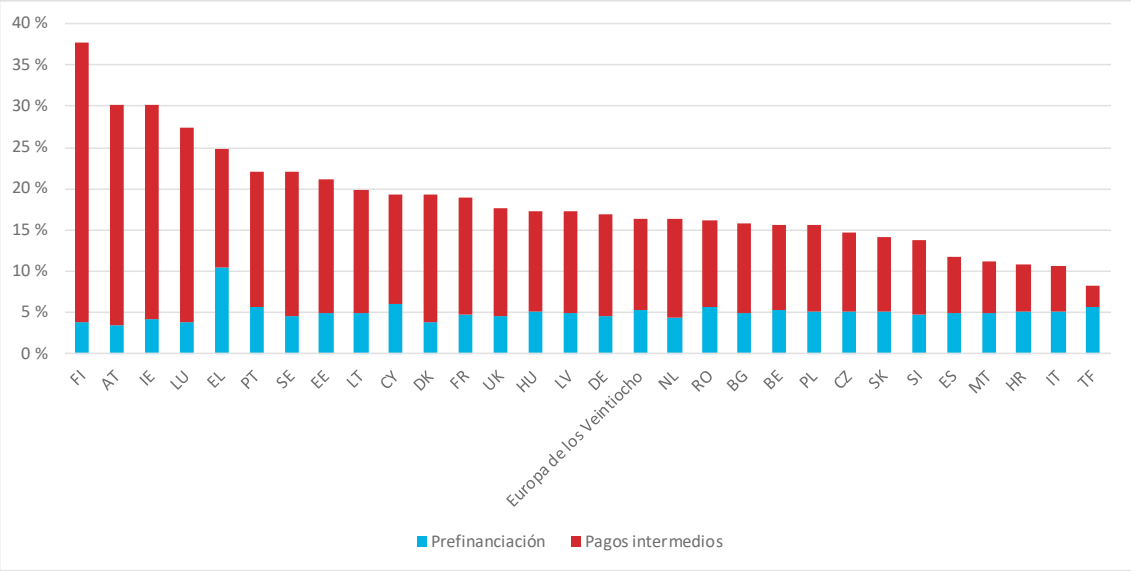
80 Los tres Estados miembros con mayor número de RAL en 2017 también contaban con las mayores asignaciones de créditos de compromiso en el MFP. Se trataba de Polonia, Italia y España (34 600 millones de euros, 22 300 millones de euros y 19 200 millones de euros de RAL respectivamente), que representaron el 40 % de los RAL de 2017 correspondientes a los Fondos EIE al final de 2017.

81 En términos relativos, los Estados miembros que contaban con los RAL más elevados en proporción a sus respectivas asignaciones en el MFP 2014-2020 fueron Chipre, Italia y Malta (48 %, 46 % y 44 %). Los Estados miembros con las tasas más

bajas eran Finlandia, Austria e Irlanda, cuyos RAL representaban, respectivamente, el 19 %, el 26 % y el 27 % del total de asignaciones[57].

82 Al final de 2017 (el cuarto año del MFP), se había ejecutado el 16,4 % del presupuesto de los Fondos EIE para el período (5,3 % en prefinanciación y 11,1 % en pagos intermedios). En el cuarto año del período 2007-2013, la tasa de ejecución fue superior, situándose en el 22,1 % (8,7 % en prefinanciación y 13,4 % en pagos intermedios). La ***ilustración 12*** muestra la ejecución acumulada al final de 2017 en cada Estado miembro. Para mayor información, puede consultarse el ***anexo II***.

Ilustración 12 – Ejecución acumulada al final de 2017 por Estado miembro en el período 2014-2020 (en comparación con las asignaciones)



Nota: Mediante la abreviación «TF» se designan los "«programas transfronterizos».

Fuente: Informe de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*».

83 Si los Estados miembros ejecutaran los programas con una tasa aproximadamente comparable, su porcentaje de RAL debería ser proporcional a su porcentaje total de créditos de compromiso. Sin embargo, existen diferencias porque los Estados miembros absorben la financiación a distintas velocidades. En el MFP 2014-2020, los Estados miembros con tasas de absorción más elevadas al final de 2017 fueron Finlandia, Austria e Irlanda (todos por encima del 25 %), mientras que las tasas más bajas correspondieron a Italia, Croacia, Malta y España (todos por debajo del

[57] Informe de la Comisión«*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*».

12 %)[58]. El Tribunal informó sobre los motivos de la baja absorción en su informe anual de 2017[59] y en un informe especial reciente[60], Los retrasos se debieron sobre todo al retraso en el cierre del anterior MFP y en la aprobación de actos jurídicos y a las dificultades para adaptar y aplicar cambios sustanciales introducidos en el actual MFP. y asimismo señaló que los Estados miembros pueden enfrentarse a problemas en la identificación de proyectos de suficiente calidad en un período de tiempo breve[61].

84 En la ***ilustración 13*** se muestran las diferentes tasas de ejecución por años de compromiso de más de un año de duración representados por los RAL. En 2017, los RAL de la mayoría de los Estados miembros representaban entre dos y tres años de compromisos, lo que puede ocurrir en virtud de la norma «n+3».

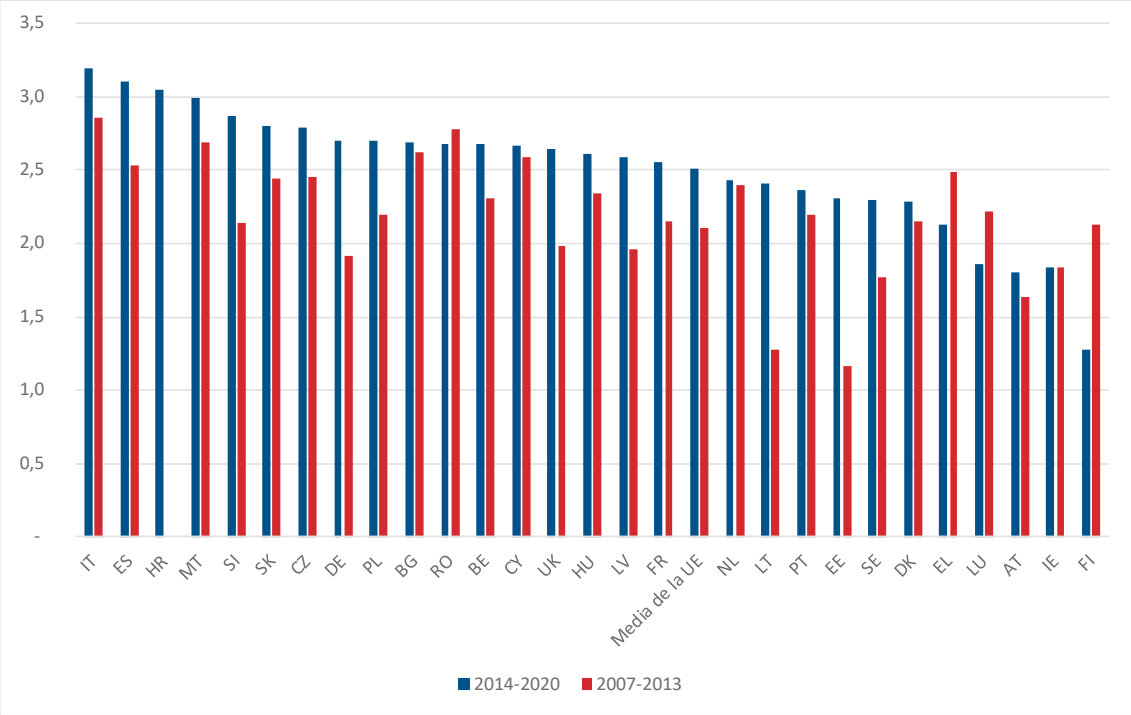
[58] Informe de la Comisión«*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*».

[59] Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017, capítulo 2.

[60] Informe Especial n.º 17/2018: «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados».

[61] Véase el apartado 2.17 del informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017.

Ilustración 13 – Compromisos anuales medios/RAL



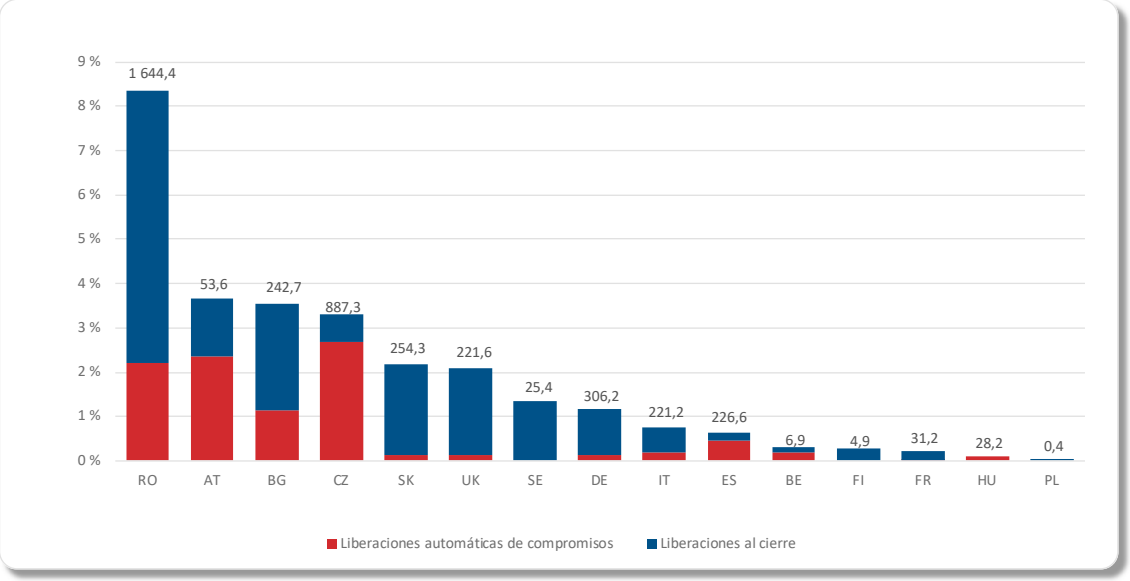
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*».

85 Las liberaciones totales durante el período 2007-2013 ascendieron a 4 400 millones de euros y se componían de 1 600 millones correspondientes a liberaciones automáticas, y 2 800 millones de liberaciones al cierre. Estas liberaciones dan lugar a una disminución de los RAL, pero son importes que ya no pueden utilizarse y, por tanto, los Estados miembros afectados y el presupuesto de la UE los pierden[62]. En su propuesta de MFP 2021-2027, la Comisión propone crear una «Reserva de la Unión», que se financiaría con fondos que hubieran sido comprometidos pero finalmente no usados, y con los márgenes que hayan quedado disponibles por debajo de los límites máximos de los compromisos del ejercicio anterior[63]. En la ***ilustración 14*** figura el desglose del importe de 4 400 millones de euros por Estado miembro afectado y que se adeudaba en su mayor parte a Rumanía.

[62] A diferencia de los créditos de pago no utilizados, que se registran como superávit del presupuesto de la Unión e implican la reducción de las contribuciones del Estado miembro en el ejercicio siguiente.

[63] COM (2018) 321 — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

Ilustración 14 – Liberaciones acumuladas del MFP 2007-2013 como porcentaje de las asignaciones totales y como importes absolutos



Nota: Importes en millones de euros;

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cifras de informes de la Comisión.

Conclusión y maneras de avanzar

86 Muchos de los factores causantes de los RAL examinados en el presente documento son similares a los que presentó la Comisión en su análisis de 2002[64] de los RAL durante el MFP 2000-2006, a saber, el solapamiento de dos MFP, el impacto de la norma de liberación automática y la demora en el inicio de los programas. Otros factores nuevos, como los requisitos de los fondos EIE en el MFP 2014-2020, han contribuido a que se alcance el actual nivel sin precedentes de RAL. Según los cálculos del Tribunal[65] y las previsiones de la Comisión, este incremento continuará en el futuro.

La historia se repite

87 En 2000 se llevó a cabo un ejercicio de reprogramación similar al de 2014 en el que se transfirieron los compromisos de 2000 a 2001. Como ha observado el Tribunal (***apartado 30***), en el inicio del MFP 2007-2013 también se produjeron retrasos.

88 En 2004, los compromisos pendientes de pago para los programas del período 2000-2006 ascendían a 3,7 millones de euros, y por encima de las previsiones formuladas por la Comisión en 2002. Los compromisos presupuestarios pendientes para los programas del período 1994-1999 ascendían a 3,3 millones de euros, mientras que las previsiones de la Comisión en su análisis de 2002 eran que quedasen completamente liquidados[66]. Esto indica que los niveles previstos de RAL se infravaloraban sistemáticamente.

---

[64] COM(2002) 528 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Evolución de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y, en particular, del saldo pendiente de liquidación (RAL).

[65] Véase el apartado 2.7 del informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017.

[66] Véase el apartado 2.20 del informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2004.

89 Cuando en mayo de 2006 se acordó el MFP 2007-2013, este se basó en el supuesto de que los RAL ascenderían a 180 000 millones de euros al final de 2013[67]. La cifra real fue de 222 000 millones de euros.

90 La previsión de pagos de los programas del período 2014-2020 se basó en datos históricos de los dos períodos anteriores del MFP (2000-2006 y los primeros años de 2007-2013). La Comisión supuso que los retrasos sufridos en 2007 y 2008 no volverían a repetirse, y que los nuevos programas se iniciarían antes[68]. Esta suposición resultó ser errónea y, de hecho, los retrasos fueron incluso mayores que en el período anterior.

91 Cuando, en 2013, se aprobó el MFP actual, se preveía que los RAL ascenderían a más de 260 000 millones de euros al final de 2020[69]. Debido principalmente a que el inicio de la ejecución de los Fondos EIE fue más lento de lo esperado, se prevé que la cifra real sea considerablemente superior. En 2018, la Comisión prevé[70] RAL por valor de 295 000 millones de euros al final de 2020, y de 314 000 millones de euros al final de 2023[71].

92 La Comisión informa de que el pronóstico preciso de la evolución de los pagos para el MFP 2014-2020 ha resultado ser sumamente difícil, en particular en lo que respecta a los Fondos EIE. Un cambio del (±) 1 % en el ritmo de ejecución da lugar a una (±) 4 millones de euros en las necesidades de pago[72].

---

[67] Documento de trabajo sobre los compromisos pendientes de liquidación (RAL) y la cuestión de los pagos: situación y perspectivas para 2013 y el próximo MFP - Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo.

[68] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados», SWD(2016) 299 final.

[69] Proyecto de presupuesto 2019 – Estado de previsiones elaborado por la Comisión.

[70] COM(2018) 687 10.10.2018 - Informe de la Parlamento Europeo y al Consejo «Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2019-2023)».

[71] En el supuesto de que las propuestas del próximo MFP sean adoptadas según lo propuesto por la Comisión.

[72] Previsión de pago a medio plazo de la Comisión: 16 de octubre de 2017.

93 Aunque prever los RAL o la necesidad futura de créditos de pago sea una tarea compleja, es una parte esencial en la elaboración de futuros presupuestos y para evitar la acumulación anormal de pagos atrasados. Tras recomendar sistemáticamente que la Comisión elabore previsiones de pago a largo plazo[73], el Tribunal se congratula de que el Reglamento Financiero de 2018 incluya la obligación de que la Comisión envíe al Parlamento Europeo y al Consejo una previsión anual a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto que abarque los siguientes cinco años[74].

Riesgos para presupuestos futuros

94 La Comisión considera que el «aumento del nivel de compromisos pendientes para los Fondos EIE en el tercer año del período de programación forma parte del ciclo normal de aplicación observado anteriormente en relación con estos Fondos. «El perfil anual estable de los créditos de compromiso en el período 2014-2020, la introducción de la norma n+3 y la lentitud en la ejecución dieron lugar a un considerable incremento de los compromisos pendientes de liquidación»[75]. No obstante, el Tribunal considera que los elevados niveles actuales de RAL presentan los siguientes riesgos para el presupuesto de la UE.

Créditos de pago insuficientes en los últimos años del MFP 2014-2020

95 El Tribunal ya ha señalado en sus informes anuales que un RAL elevado aumenta el riesgo de una acumulación anormal de pagos atrasados, similar a la que se experimentó durante 2013-2015, dado que el número de solicitudes aumentará considerablemente durante los últimos años de MFP 2014-2020[76].

96 Este riesgo puede reducirse mediante el «margen global para pagos», instrumentos especial son una parte importante de la flexibilidad, que permite trasladar los márgenes no utilizados a los años siguientes[77].

---

[73] Véanse los siguientes documentos del Tribunal: Dictamen 1/2017 (apartados 110 a 112), Informe Anual relativo al ejercicio 2017 (apartado 2.49), Informe Anual relativo al ejercicio 2015 (apartado 2.10) e Informe Anual relativo al ejercicio 2014 (apartado 2.22).

[74] Artículo 247, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046.

[75] Respuesta al apartado 2.14 del informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016.

[76] Véase el Informe Anual del Tribunal relativo a 2017, apartado 2.47.

[77] Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017, apartados 2.9 a 2.12.

97 Según la Comisión[78], al final de 2017 no se produjo una acumulación anormal de pagos atrasados. Si embargo, la acumulación registrada al final de 2017, que consistió principalmente en solicitudes de programas de 2014-2020 que se recibieron demasiado tarde como para pagarlas ese año, ascendió a 2 300 millones de euros. Es probable que esta acumulación aumente en años próximos a medida que avance la ejecución de los programas.

Créditos de pago insuficientes en el próximo MFP

98 Al igual que en períodos anteriores, debido a los retrasos en la ejecución de los programas del MFP 2014-2020, los créditos de pago solicitados para dichos programas fueron muy bajos en los primeros cuatro años. Sin embargo, a diferencia de los anteriores MFP, los créditos de pago anuales se utilizaron casi en su totalidad en 2014 y 2015 para pagar los RAL del MFP 2007-2013 MFF[79]. Esto significa que los retrasos en la ejecución también incidieron positivamente desde el punto de vista presupuestario, y contribuyeron a reducir la presión en los pagos. Si embargo, si no se hubieran producido retrasos, las necesidades de pago habrían sido muy superiores en los primeros años de este MFP. Por tanto, existe el riesgo de se produzca una situación en la que no se disponga de créditos de pagos suficientes, similar a la de 2011-2015, en el próximo MFP[80] (***apartado 38***).

99 La Comisión señaló este problema en su previsión a largo plazo[81], en la que señalaba que los límites máximos de pago convenidos para 2019-2020 y los propuestos para 2021-2023 están en consonancia con las necesidades previstas de programas para 2014-2020, y la introducción gradual sin problemas de los programas de 2021-2027. Cualquier otro retraso en la ejecución de los Fondos EIE puede afectar a los límites máximos de pago de 2021-2023 y a su capacidad de cubrir los nuevos programas de gastos.

---

78 Documento de la Comisión «*Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017 Information Note*», 16 de marzo de 2018.

79 En 2014, de hecho, el margen para imprevistos se utilizó como medida de emergencia que permitiera disponer de créditos de pago para cubrir las necesidades del ejercicio.

80 Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016, apartados 2.9 a 2.37.

81 COM(2018) 687 - Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2019-2023)

100 La Comisión y las autoridades presupuestarias deben hacer frente a este riesgo según lo dispuesto en la decisión del Consejo relativa a los recursos propios[82], que requiere el mantenimiento de un equilibrio metódico entre créditos de compromiso y de pago. Este problema se ha tratado en algunas recomendaciones de los informes anuales del Tribunal 2016 y 2017. El su Informe Anual relativo al ejercicio 2016, el Tribunal recomendaba que la Comisión tuviera en cuenta el aumento de los compromisos pendientes de liquidación en su previsión de créditos de pago para el próximo MFP, a fin de contribuir a garantizar un equilibrio ordenado entre los créditos de compromiso y de pago[83]. En su Informe Anual relativo al ejercicio 2017, el Tribunal recomendaba que la Comisión invitara al Parlamento Europeo y al Consejo, en el contexto del debate sobre el MFP posterior a 2020, a facilitar mecanismos que mejoren la gestión del riesgo de acumulación anormal de pagos, habida cuenta del elevado nivel de los compromisos pendientes en los MFP actuales y anteriores[84].

Aumento de la exposición del presupuesto de la UE

101 Además de los compromisos pendientes de liquidación, la UE tiene una serie considerable de pasivos a largo plazo, garantías y obligaciones jurídicas[85]. Estas incluyen pensiones del personal, garantías para préstamos e instrumentos financieros. Un número elevado de RAL aumenta las cantidades adeudadas por la UE y, por tanto, aumenta la exposición financiera de su presupuesto.

¿Cómo se pueden reducir los RAL?

102 Con el fin de evitar un déficit de créditos de pago hacia el final del actual MFP y a fin de evitar cualquier modificación anormal del RAL de un año a otro, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convinieron en lo siguiente[86]:

---

[82] Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014

[83] Véase el apartado 2.48, recomendación 1 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016.

[84] Véase el apartado 2.62, recomendación 3 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017.

[85] Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016, apartados 2.15 a 2.20.

[86] Reglamento financiero sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, julio de 2018, anexo: Cooperación interinstitucional durante el procedimiento presupuestario.

- supervisar rigurosamente el nivel de RAL;
- aplicar estrictamente las normas de liberación, en particular las normas para las liberaciones automáticas;
- analizar y debatir los cálculos de la Comisión relativos al nivel de pago exigido, a fin de garantizar que la UE pueda cumplir sus obligaciones financieras en el período 2014-2020.

103 Por definición, el nivel de RAL pueden reducirse de tres maneras:

- incrementando el nivel de los créditos de pago cuando sea insuficiente;
- por liberación de fondos,
- reduciendo el nivel de los créditos de compromiso en los presupuestos futuros, dejando de este modo créditos de pago suficientes para pagar los compromisos pendientes de liquidación[87].

104 La decisión de aumentar los créditos de pago y reducir los créditos de compromiso corresponde a las autoridades presupuestarias. Las liberaciones vienen rigurosamente determinadas por las normas financieras, que deben ser estrictamente cumplidas por la Comisión al realizarlas. Aunque el volumen de liberaciones fue bajo en los últimos años, aún representan recursos presupuestarios no utilizados que ya no pueden contribuir a los objetivos políticos.

105 Se prevé que los RAL del período 2014-2020 disminuyan a partir de 2020 hasta 2025, año en que, en condiciones normales, los que queden serán insignificantes. El principal reto será garantizar que en el nuevo período no se empiece a crear una acumulación incluso mayor de RAL. Este desafío puede ser afrontado, en parte con algunas de las medidas que la Comisión estableció en el actual MFP (como la liquidación de cuentas anual) o propuso para el próximo MFP (pasar de la norma de liberación «n+3» a la «n+2», reducir la prefinanciación, mantener disposiciones de gestión y control similares (como, por ejemplo, la reconducción de las autoridades designadas de los Estados miembros), una mayor flexibilidad para transferir fondos dentro de los programas y entre ellos)[88].

---

[87] Véase el apartado 2.36 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016.

[88] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo

106 Las siguientes medidas también ayudarían a evitar la acumulación de RAL en el siguiente MFP:

- adopción oportuna del MFP 2021-2027 y sus programas plurianuales asociados;
- la simplificación de las normas sobre el gasto del presupuesto[89];
- previsión sólida de las necesidades de pago;
- garantía de un equilibrio adecuado entre los créditos para compromisos y pagos.

Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375.

[89] Véanse los documentos informativos del Tribunal: «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018; «Contribución a la simplificación del programa de investigación de la UE después de Horizonte 2020», marzo de 2018, y «Futuro de la PAC», marzo de 2018.

Anexos

Anexo I — RAL por programas principales - 2014 a 2017 (millones de euros)

Subrúbrica del MFP	Nombre de la subrúbrica del MFP	RAL acumulados al final del ejercicio				Créditos de compromiso aprobados 2017	RAL de 2017 en años de compromisos
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Convergencia regional (regiones menos desarrolladas)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Competitividad (regiones más desarrolladas)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Fondo de Cohesión	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horizonte 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Regiones en transición	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Contribución al Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Transporte	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Cooperación territorial europea	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Iniciativa de Empleo Juvenil (asignación adicional específica)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Reactor termonuclear experimental internacional (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energía	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fondo de Seguridad Interior	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Sistema europeo de navegación por satélite (EGNOS y Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Total de los principales programas plurianuales	**178 675**	**207 122**	**228 033**	**255 971**	**95 639**	**2,7**
	Otros programas	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Total	**189 183**	**217 164**	**238 365**	**266 788**	**104 017**	

Nota 1: Los programas se clasifican por el importe de sus RAL en 2017.
Nota 2: En los importes totales de RAL no se han incluido los RAL de otras instituciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información del almacén de datos de la Comisión.

Anexo II — Porcentajes de pagos acumulados y RAL por Estado miembro al final de 2017 correspondientes al MFP 2014-2020

Estado miembro	Importes asignados del MFP (miles de millones de euros)	Prefinanciación hasta el final de 2017	Pagos intermedios hasta el final de 2017	Porcentaje total de pagos	RAL de 2014-2020 al final de 2017 (miles de millones de euros)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
TF	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
Total	**466,54**	5,3 %	11,1 %	16,4 %	**178,2**

Nota 1: Mediante la abreviación «TF» se designan los "«programas transfronterizos».
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe de la Comisión «*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*».

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente análisis rápido de casos del Tribunal de Cuentas Europeo «Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE – Análisis detallado» fue adoptado por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal. El trabajo fue dirigido por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal, con el apoyo de Dennis Wernerus, jefe de Gabinete, Margit Spindelegger, gerente principal, Paul Sime, jefe de tarea, Michael Tatianos y Mircea-Cristian Martinescu. Thomas Evertt prestó apoyo lingüístico y Manuela Magliocca y Valérie Tempez-Erasmi prestaron asistencia de secretaría.

Después de años de aumento prácticamente ininterrumpido, los compromisos pendientes de pago del presupuesto de la UE alcanzaron un nuevo máximo de 267 000 millones de euros al final de 2017. Representan una futura obligación pago con cargo al presupuesto de la UE. En el presente análisis se ofrece información sobre cómo ha evolucionado su cuantía a lo largo del tiempo y cuáles son los principales factores causantes de esta tendencia ascendente. Entre otros, dichos factores son los créditos de compromiso más elevados que los créditos de pago, el cierre de un marco financiero plurianual (MFP) que se solapa con el inicio del siguiente, y la lenta aplicación de los programas financiados con cargo a la UE en los Estados miembros. El Tribunal identifica qué riesgos supone la gran cantidad de compromisos pendientes de pago para el presupuesto de la UE, como la imposibilidad de satisfacer necesidades de pago futuras, así como las posibles soluciones.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

© Unión Europea, 2019.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.