

# Evolución y principales modificaciones del presupuesto comunitario

Eduardo Cuenca García\*  
José Antonio Rodríguez Martín\*\*

*En este artículo se recoge una síntesis histórica sobre la evolución del presupuesto de la Unión Europea, enmarcada por los avances en la integración y las sucesivas ampliaciones, desde su origen hasta la actualidad, destacando especialmente las perspectivas financieras 2007-2013 y las principales modificaciones que incorpora la Constitución en el ámbito de las finanzas comunitarias.*

*Palabras clave: perspectivas económicas, financiación del presupuesto comunitario, instituciones comunitarias, integración europea, cohesión económica y social.*

*Clasificación JEL: F15, F36.*



COLABORACIONES

## 1. Creación y primeras etapas del presupuesto comunitario

La historia del presupuesto de la Unión arranca con la entrada en vigor del Tratado de París en 1952. En su evolución se refleja, en gran medida, el propio dinamismo de la construcción europea, en el que han confluído los intereses nacionales y las responsabilidades de las instituciones, generando tensiones y conflictos, que se han resuelto y han revitalizado el proyecto.

Desde su creación, la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) fue una primera etapa en el proceso de integración, con sus propias instituciones, de

manera que la Alta Autoridad financiaba sus actividades a través de recursos propios. En particular, la CECA disponía de dos presupuestos de gastos: el administrativo para su funcionamiento y el operativo, que cubría las acciones de las políticas sectoriales recogidas por el Tratado de París (carbón, el mineral de hierro, la chatarra, el acero y aceros especiales).

En cambio, los Tratados de Roma, firmados en 1957, preveían la financiación de la CEE (Comunidad Económica Europea) y del EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica) por contribuciones financieras de los Estados miembros. Unos Tratados menos supranacionales que el de París, que repartían el poder presupuestario entre el Consejo y el Parlamento. A pesar de todo, se preveía el establecimiento de un mayor margen de maniobra a través de recursos propios

\* Catedrático de Organización Económica Internacional del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.

\*\* Profesor y Doctor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.

tras la instauración de la unión aduanera, si bien la Comisión como órgano supranacional se encargaría únicamente de la ejecución del presupuesto.

Aunque el principio de solidaridad de intereses entre los países, expresado por R. Schuman, sentó los pilares de la política presupuestaria, en un primer período estaba constituida casi exclusivamente por gastos agrícolas y las instituciones comunitarias apenas disponían de autonomía financiera. De este modo, los mecanismos presupuestarios establecidos en 1957 se ejecutarían sin apenas modificaciones hasta los años setenta, haciendo frente no sólo a la financiación del funcionamiento de las instituciones, sino también a los gastos de intervención.

La consignación en el presupuesto comunitario desde 1962 de los gastos derivados de la Política Agrícola Común (PAC) a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) (1), impulsó a la Comisión a presentar el 31 de marzo de 1965 al Consejo una serie de propuestas sobre las modalidades de financiación de esta política, el establecimiento de recursos propios y el aumento de poderes del Parlamento Europeo.

Además, el criterio de distinción entre gastos obligatorios (GO) y no obligatorios (GNO) del Tratado CE originó conflictos en la distribución de las competencias presupuestarias entre el Consejo y el Parlamento Europeo (2).

(1) En este contexto, hay que resaltar la creación de un Comité de Política Presupuestaria en la Comunidad, con el objeto de hacer frente a la espiral inflacionista e intentar coordinar las políticas de gasto público de los países miembros.

(2) La Comisión dispone las propuestas que presentará a la Autoridad Presupuestaria, que resolverá según el siguiente procedimiento, con una gran complejidad jurídica: Gasto no obligatorio (GNO): el Parlamento aprueba o rechaza en un plazo de seis semanas, excepto en caso de urgencia, la propuesta de transferencia por mayoría simple, previa consulta al Consejo, que emite su dictamen en tiempo útil para informar al Parlamento y permitir

La existencia de un presupuesto único de las Comunidades se hizo realidad con la entrada en vigor en 1967 del Tratado de Fusión de ejecutivos de 8 de abril de 1965 (3), que llevó consigo una refundición paralela de las instituciones financieras. Como consecuencia, el presupuesto de funcionamiento del EURATOM y el presupuesto administrativo CECA fueron integrados en el general CEE, por lo que únicamente permaneció el de operaciones bajo la autonomía de la CECA (4). La razón de esta unificación fue la más que probable inclusión futura del conjunto de los presupuestos comunitarios, salvo el operacional de la CECA, en uno General de las Comunidades Europeas (Fonseca, 1986, pp.168).

En este contexto, la Decisión de 21 de abril de 1970 (5), relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros (6), marcó una fecha en la historia presupuestaria, instaurando

una resolución en el plazo mencionado. A falta de una decisión en este período, las propuestas de transferencias se consideran aprobadas; Gasto obligatorio (GO): El Consejo resuelve la propuesta de transferencia por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento, en un plazo de seis semanas, excepto en caso de urgencia, presentando el Parlamento, asimismo, su dictamen en tiempo útil para que el Consejo acepte o rechace la propuesta en el plazo indicado. Análogamente, a falta de una decisión del Consejo en este tiempo, las propuestas de transferencia se suponen aceptadas.

(3) El Tratado entró en vigor el 1 de julio de 1967 (JOCE., N° 152 del 13-7-1967, pp.2 y ss.), pero se puso en funcionamiento desde el ejercicio financiero 1968, en virtud del art. 35 del Tratado de Unión de los Ejecutivos (TUE): «El primer presupuesto de las Comunidades se establecerá y aprobará para el ejercicio corriente a contar desde el 1 de enero siguiente a la entrada en vigor del presente Tratado».

(4) Por tanto, tras la fusión desaparece realmente la distinción entre Comunidades y los temas de la CECA se mezclan con aspectos relacionados con la industria, la energía, los transportes, etc.

(5) Esta Decisión se acordó en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la Haya en 1969, cuyo contenido estaba previsto en el Tratado de Roma (art. 201/CEE y art. 173/EURATOM).

(6) Contribución al presupuesto comunitario, según el artículo 200 del Tratado de Roma: Alemania Federal: 28 por 100; Francia: 28 por 100; Italia: 28 por 100; Bélgica 7,9 por 100; Holanda: 7,9 por 100; Luxemburgo 0,2 por 100.



COLABORACIONES

recursos propios de las Comunidades (7), que podían disponer desde entonces de ingresos a través de exacciones agrícolas, derechos arancelarios y el IVA. Aunque la recaudación se seguiría llevando a cabo por los Estados miembros, esta medida constituyó un paso muy importante en la historia del presupuesto comunitario, ya que permitió una transferencia de recursos financieros a la Comunidad.

Hay que tener en cuenta que los ingresos del presupuesto estaban condicionados al reparto de los gastos establecidos, ya que era casi automático que un país miembro demandara un justo retorno de sus aportaciones a través de las políticas comunitarias de gasto en proporción a su cuantía.

## 2. Crisis del sistema original del presupuesto comunitario

El equilibrio jurídico, político e institucional en el ámbito de las finanzas comunitarias, tal y como se había mantenido hasta mediados de los setenta, se fue perdiendo durante la década siguiente como consecuencia, entre otros factores, del clima conflictivo entre las instituciones, los desequilibrios presupuestarios y la creciente inadecuación de los recursos a las nuevas necesidades.

Precisamente, la creación del FEDER se puede considerar el origen de la asignación de recursos y la función distributiva del presupuesto comunitario, configurándose la PAC como la única política comunitaria hasta la mitad de los setenta. En ese momento, se produjo un primer cambio en la orientación del gasto, al entrar en juego los intereses de nuevos Estados

(7) Ingresos de carácter fiscal destinados, en definitiva, a financiar el presupuesto de la Comunidad, cuyos derechos no precisaban la autorización posterior de los gobiernos nacionales.

miembros, de forma paralela al agotamiento de los objetivos iniciales de la PAC.

Respecto al volumen del presupuesto, hay que recordar algunas conclusiones del Informe MacDougall (1977, pp. 77) sobre la evolución de la Comunidad hacia una Federación «de sector público limitado», lo que exigía la creación de un modelo presupuestario original y de alto rendimiento para responder a las necesidades específicas de una verdadera unión económica, monetaria y política. En particular, se proponía incrementar el peso del presupuesto al 5 por 100 del PIB comunitario para cumplir con su función de estabilización, lo que no se pudo llevar a cabo por falta de consenso entre los Estados miembros.

En la evolución histórica del presupuesto, se aprobó el 22 de julio de 1975 un Tratado que modificó ciertas disposiciones financieras de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, estableciendo un Consejo y una Comisión única y redistribuyendo los poderes de las instituciones.

En esta ocasión, se amplió notablemente los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo («el margen de maniobra (8)»), a través de las facultades conferidas para la aprobación de los GNO y mediante el «procedimiento de concertación (9)». Se otorgó así a las Comunidades una fuente

(8) Se trata de un importe en unidad de cuenta sobre el que el Parlamento ha sabido alcanzar la total libertad de afectación más allá de las sumas inscritas por el Consejo, por lo que puede decidir en última instancia sobre un aumento de un gasto no obligatorio o crear uno nuevo, siempre que no supere ese límite. Si se sobrepasa ese margen, debe haber codecisión entre el Consejo y el Parlamento, si las actividades de la Comunidad lo exigen.

(9) Se estableció una «Comisión de Concertación» que aglutinaba al Consejo y a representantes del Parlamento, con el fin de llegar a un consenso entre este último y el Consejo, con la presencia de la Comisión, en un período de tiempo que no debía superar los tres meses. Como consecuencia, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios e incluso podía rechazar el presupuesto.



COLABORACIONES

de dinamismo suplementario (Strasser, 1978, pp. 31), de manera que la Declaración Común del 30 de junio de 1982 liquidó sustancialmente el conflicto entre el Parlamento y el Consejo.

No obstante, las autoridades comunitarias, enfrentadas en 1984 al agotamiento de los recursos propios y la inadecuación de los ingresos a las necesidades, recurrieron, incluso, a los anticipos gubernamentales para poder financiar sus actividades.

En esos momentos, se pretendía potenciar las políticas regional y social, crear una política pesquera e impulsar los gastos de investigación y desarrollo, con la imposibilidad de controlar las ayudas agrícolas. Por lo que se aprobó en el Consejo Europeo de Fontainebleau un incremento del techo IVA hasta el 1,4 por 100, que se aplicó desde 1986.

Seguidamente, la reforma del sistema presupuestario de 1988 modificó y amplió la estructura de los recursos propios de la Comunidad, en un entorno marcado por la reciente adhesión de España y Portugal, las propuestas del paquete Delors I y la aprobación del Acta Única Europea. En particular, se instauró una nueva categoría de ingresos complementaria basada en el PNB de los Estados miembros y se niveló la base imponible del IVA para corregir los desequilibrios presupuestarios, de manera que el Reino Unido se encontrara en una situación similar al sistema anterior de Fontainebleau.

Asimismo, se fijó un límite máximo global para los recursos propios totales para el período 1988-1992, que ascendió al 1,20 por 100 del PNB de la Comunidad en 1992 y permaneció hasta 1994. Tras la reforma continuó disminuyendo la participación de los ingresos tradicionales, con una gran caída de las importaciones de productos agrícolas, mientras que el IVA se mantenía como la principal vía de

financiación del presupuesto. No obstante, el recurso PNB adquirió un mayor protagonismo en la década de los noventa, al mismo tiempo que el IVA perdía peso relativo, junto a los recursos tradicionales.

No obstante, las sucesivas crisis presupuestarias obligaron a establecer un método para mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario, asegurando también la disciplina en el procedimiento, lo que se materializó en la elaboración de las perspectivas financieras. Una vez finalizado el período 1989-1993, se evaluó positivamente la reforma de los Fondos Estructurales y de la PAC de 1988 y 1992, respectivamente, medidas que tuvieron un gran impacto presupuestario, con la vista puesta en la Unión Económica y Monetaria y las futuras ampliaciones.

En este marco, el paquete Delors II contribuyó a la aplicación del Tratado de Maastricht en sus primeros años, destacando la creación del Fondo de Cohesión en 1993 para apoyar la convergencia económica de España, Portugal, Grecia e Irlanda. La ausencia de un presupuesto comunitario capaz de actuar como mecanismo compensador y anticíclico, justificó plenamente la propuesta española de cohesión económica y social finalmente aceptada en la cumbre de Maastricht (Cuenca, 1992, pp. 70).

Además, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, se aprobó una nueva Decisión sobre recursos propios en 1994, que aumentaba paulatinamente el límite de un 1,20 por 100 hasta un máximo del 1,27 por 100 del PNB, que se alcanzaría en 1999. Asimismo, se renovó entre 1993-1997 el Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina y la mejora del procedimiento presupuestario entre las autoridades comunitarias.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam, que se firmó el 2 de octubre de 1997 y



COLABORACIONES

**CUADRO 1  
PRINCIPALES ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN  
DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO**

**1ª ETAPA**
**Creación y primeras etapas del presupuesto comunitario**

- El Tratado de París de 18 de abril de 1951 (Tratado constitutivo de la CECA).
- Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957 (Tratados constitutivos de CEE y EURATOM).
- Acuerdo de fusión de las instituciones comunitarias en 1965.
- La Decisión de 21 de abril de 1970 (financiación progresiva a través de recursos propios).

**2ª ETAPA**
**Crisis del sistema original del presupuesto comunitario**

- El Tratado de 22 de julio de 1975 (Se otorga mayor poder de decisión al Parlamento).
- Acuerdo de Fontainebleau de 26 de junio de 1984 (Se agudiza la crisis presupuestaria).
- Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 (paquete Delors I).
- El Consejo Europeo de Edimburgo y la adopción del paquete financiero 1993-1999 (paquete Delors II).

*Fuente: Comisión Europea, varios años y elaboración propia.*

entró en vigor el 1 de mayo de 1999, mantuvo la estructura presupuestaria vigente, salvo en lo que respecta al principio de buena gestión financiera, en el cual se potenció la labor del Tribunal de Cuentas (10).

En el Cuadro 1 se resumen las principales etapas en la historia del presupuesto comunitario hasta la Agenda 2000 y la aprobación de las perspectivas financieras 2000-2006 ante la ampliación a veinticinco miembros, que anticipó una revisión de la PAC y una nueva reforma las intervenciones estructurales.

### 3. Nuevo marco financiero ante la Unión de veinticinco miembros

En la Agenda 2000 se proyectaron las perspectivas financieras generales de la evolución de la Unión y de sus políticas

(10) Se introdujeron alteraciones específicas para garantizar este objetivo, de tal modo que se acordó que los Estados miembros tenían que colaborar con la Comisión para conseguir que los créditos se utilizaran conforme a los principios de buena gestión financiera, así como un compromiso sobre la fiabilidad de las cuentas (art. 276).

más allá del cambio de siglo, las cuestiones horizontales relacionadas con la ampliación y el futuro marco financiero teniendo en cuenta la perspectiva de la Unión ampliada, una vez conocida la opinión del Parlamento y del Consejo.

Las propuestas de la Comisión atendieron al nuevo marco financiero 2000-2006, que debía abarcar un período de duración suficiente, financiar las necesidades esenciales y garantizar una gestión sana de la hacienda pública. Por último, se incluía el tema del sistema de financiación futuro.

En síntesis, las disposiciones incluidas en la Agenda 2000 sobre la política estructural tenía por objetivo hacer frente a un doble reto: por una parte, mejorar la eficacia de los instrumentos de la política estructural con vistas a lograr el objetivo de cohesión económica y social y, por otra, garantizar la continuidad de esta política en el marco de la ampliación a los países de Europa Central y Oriental.

En esta línea, en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, se logró un acuerdo para la programación financiera entre 2000-2006, con una nueva revisión de los principales gastos comunitarios (PAC e intervenciones estructurales), cuya evolución histórica se recoge en el Gráfico 1, junto al resto de las partidas del presupuesto de la Unión.

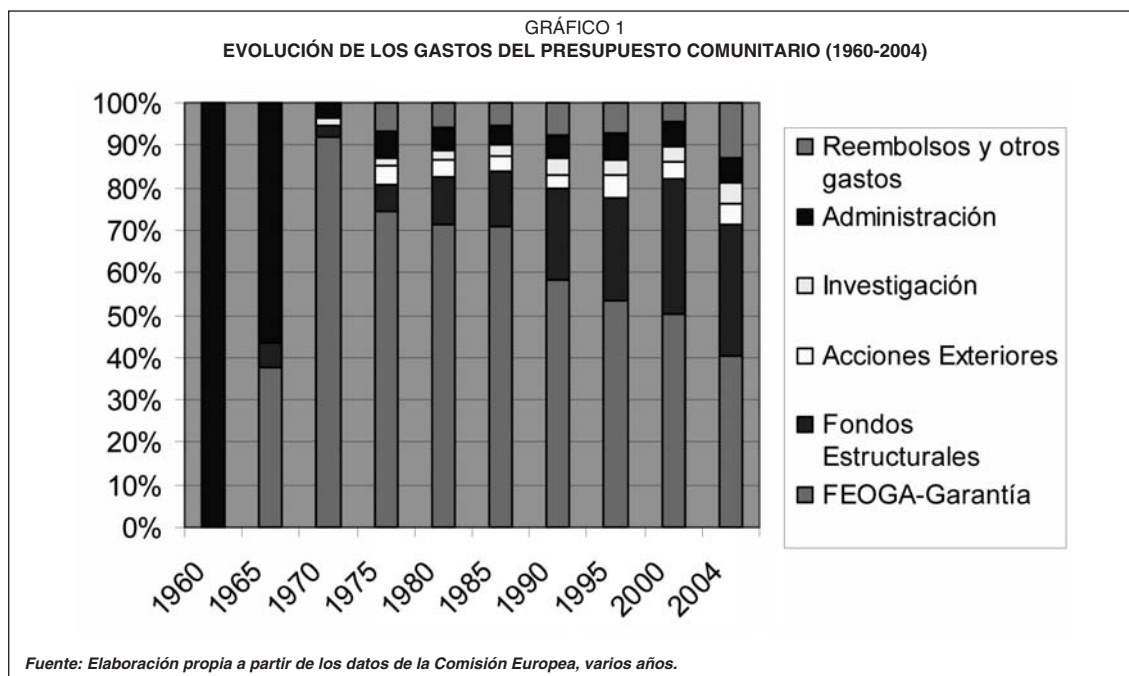
Por otra parte, se aprobó una revisión del sistema de financiación de la Unión sobre la base de la Decisión 2000/597 del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, relativa al sistema de recursos propios, que se aplicó el 1 de enero de 2002, que impulsó la financiación por el recurso PNB y una mayor pérdida de peso relativo del IVA.

Se ratificó también el mantenimiento de la corrección británica con pocas modificaciones y se adaptó el límite máximo de los recursos propios al 1,24 por



COLABORACIONES





#### COLABORACIONES

100 de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión, ya que el Consejo consideró conveniente utilizar los conceptos estadísticos más recientes a efectos de los recursos propios y definir el producto nacional bruto (PNB) como equivalente a la RNB. Por lo tanto, desde entonces a efectos de la aplicación de esta Decisión, se entiende por PNB la RNB del ejercicio a precios de mercado, tal como especifica la Comisión en aplicación del SEC 95 de conformidad con el Reglamento (CE) n° 2.223/96» (11).

A título comparativo, el peso específico de cada uno de los ingresos del presupuesto de la Unión Europea desde 1970 hasta 2004 se muestra en el Gráfico 2.

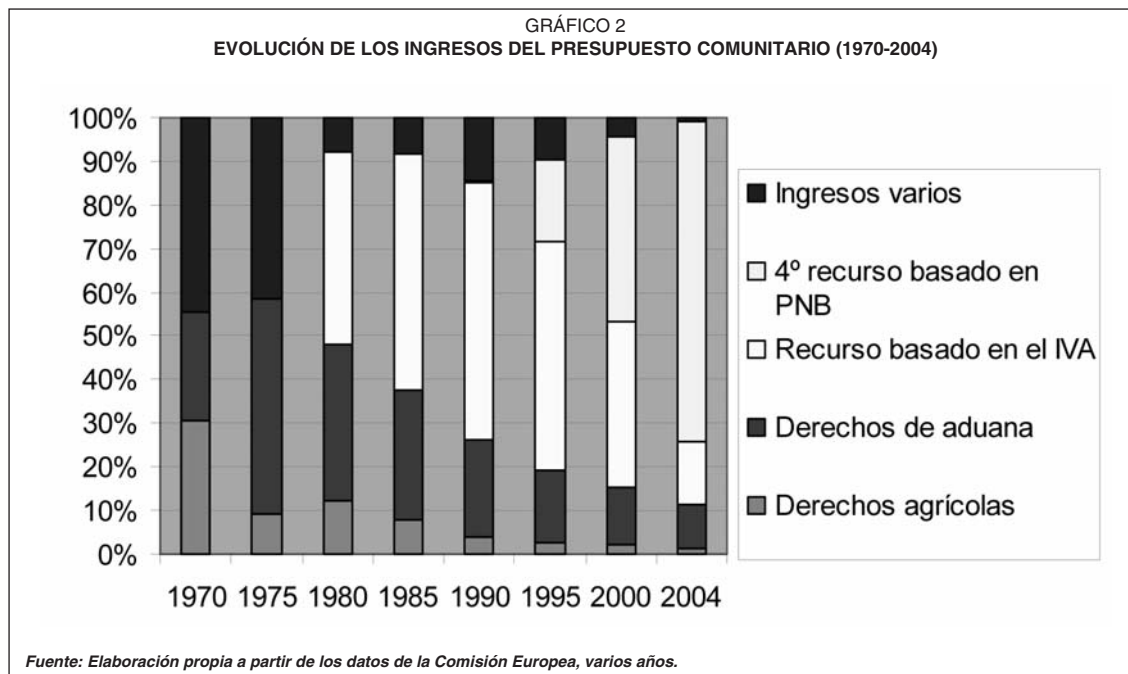
Por su parte, en el Cuadro 2 figuran las perspectivas y la futura programa-

ción presupuestaria para 2007-2013, que la Comisión Europea presentó el 10 de febrero de 2002, con tres objetivos esenciales: el desarrollo sostenible, los intereses de los ciudadanos y la potenciación de la opinión de la Unión en el mundo.

Hay que destacar también el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002, en el que se alcanzaron acuerdos presupuestarios que se prolongan hasta 2013, a pesar de que el fin de las negociaciones era tomar decisiones en el marco de las perspectivas financieras 2000-2006 (12). La negociación de los aspectos financieros y presupuestarios de la ampliación se ultimó en el consejo Europeo de Copenhague en diciembre de 2002, en el que se logró un acuerdo general sobre los recursos a asignar a los nuevos Estados miembros entre 2004-2006, en

(11) Conforme a la Decisión 94/728 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, el límite de los recursos propios para 1999 se fijó en un 1,27 por 100 del PNB de las Comunidades a precios de mercado, por lo que se adaptó este límite para mantener invariable el importe de los recursos financieros puestos a disposición de las Comunidades.

(12) En particular, se ultimó el capítulo agrario de la ampliación, llegándose a dos acuerdos relevantes: la concesión de ayudas directas a los agricultores de los nuevos Estados miembros y la instauración de un techo para el gasto agrario durante el período 2007-2013.



un contexto de mayor austeridad que en anteriores ampliaciones (13).

Para alcanzar estos objetivos no se prevé un incremento del techo de los gastos, de manera que la Comisión considera suficientes un total de 143.000 de millones de euros aproximadamente en créditos de pago para 2013, lo que representaría únicamente un 1,15 por 100 de la RNB de la Unión. Estos recursos deben garantizar el cumplimiento de los fines propuestos y colaborar activamente en el éxito de la estrategia aprobada en Lisboa (14) en 2000. Las propuestas de la Comisión defendían también las decisiones del

(13) La austeridad se reflejó en el total de créditos, de compromiso y para pagos, en porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB), de tal modo que se mantenía a una cota igual a la de los años anteriores a la ampliación de los países del Centro y el Este de Europa.

(14) Los principales objetivos políticos globales establecidos en la Cumbre de Lisboa fueron: establecer una economía integradora, dinámica y basada en el conocimiento; impulsar un crecimiento económico acelerado y sostenido; restaurar el pleno empleo como objetivo fundamental de la política económica y social; reducir el desempleo a los niveles ya obtenidos por los países con mejores resultados; y modernizar los sistemas de protección social.

Consejo acordadas en 2003 sobre la reforma de la PAC y el establecimiento del gasto agrícola en medidas de mercado y pagos directos hasta 2013 (15).

Por otra parte, la implantación paulatina desde el Tratado de Ámsterdam de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se configuró en un objetivo político prioritario de la Unión (16) (Comisión Europea, 2004c), que se puso de manifiesto en las nuevas perspectivas financieras, en las que se adjuntó una nueva rúbrica «Ciudadanía europea», con la vista puesta en la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

Asimismo, se ha avanzado considerablemente en la ayuda comunitaria a los

(15) La reforma reorientaría considerablemente hacia el desarrollo sostenible las intervenciones sobre el campo europeo, desvinculando ayudas y producción. Se potenciaría también el segundo pilar de la PAC, de manera que el desarrollo rural impulsara la competitividad del sector y el respeto al medio ambiente y los espacios naturales.

(16) En el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 se adoptó una propuesta de trabajo muy ambiciosa con un seguimiento constante de los avances en este ámbito.



COLABORACIONES

**CUADRO 2**  
**VISIÓN GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO 2007-2013**  
 (Millones de euros a precios de 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO*	2006 (a)	% total 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	% total 2013
1. Crecimiento sostenible .....	47.582	39,43	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785	48,46
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo .....	8.791	7,28	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	16,30
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo .....	38.791	32,14	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	32,16
2. Preservación y gestión de los recursos naturales .....	56.015	46,41	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	36,48
Agricultura (gastos de mercado y pagos directos) .....	43.735	36,24	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	26,69
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia .....	1.381	1,14	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	2,28
4. La UE como socio global .....	11.232	9,31	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	9,93
5. Administración (d) .....	3.436	2,85	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	2,84
Compensaciones .....	1.041	0,86								
Total créditos de compromiso .....	120.688	100,00	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	100,00
Total créditos de pago** (b)(c) .....	114.740		124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	

\* Los créditos de compromiso cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas por iniciativas, cuya realización se extiende sobre más de un ejercicio.  
 \*\* Los créditos de pago cubren, hasta la cantidad consignada en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos a lo largo del ejercicio o de ejercicios anteriores.  
 (a) Los gastos de 2006 de las actuales perspectivas financieras se han desglosado siguiendo la nueva nomenclatura propuesta a fines de referencia y para facilitar la comparación; (b) Incluye los gastos del Fondo de Solidaridad (1.000 millones de euros en 2004 a precios corrientes) a partir de 2006. Los pagos correspondientes, sin embargo, se calcularán a partir de 2007; (c) Se supone que la integración del FED en el presupuesto de la UE surtirá efecto en 2008. Los compromisos de 2006 y 2007 se incluyen sólo con fines comparativos. En las cifras correspondientes a los pagos no se toman en consideración los pagos que se efectúen con cargo a compromisos anteriores a 2008; (d) Incluye los gastos administrativos de las Instituciones distintas de la Comisión, pensiones y escuelas europeas.  
 Fuente: Comisión Europea, 2004b y elaboración propia.



#### COLABORACIONES

desastres naturales con la creación, a propuesta de la Comisión, de un nuevo instrumento financiero estructural europeo: el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) (17), a raíz de las grandes inundaciones que tuvieron lugar en agosto de 2002 en los países de Europa Central (18).

Además, la Comisión propuso el 14 de julio de 2004 un nuevo reglamento con vistas a potenciar la política de cohesión en el período 2007- 2013, cuyo objetivo era instaurar un marco opcional para que los Estados miembros y las regiones fundaran organismos destinados a la coope-

ración transfronteriza (AECT) (19), según al artículo 159 del Tratado de la Unión.

En este período de programación los gastos administrativos de la Comisión se imputarían en las políticas correspondientes, según el método de la gestión por actividades, que es en el que se fundamenta ya el presupuesto anual. No obstante, se mantendría con carácter residual una Rúbrica «Administración», destinada al resto de instituciones, a las pensiones y a determinados gastos interinstitucionales.

En definitiva, la Comisión estimó la media de gastos anual entre 2007-2013, de manera que se incrementaran en la primera parte del período por la ampliación, pero al final estuvieran cercanos a su montante inicial. En concreto, los

(17) COM/2002/0481 final \*/Reglamento (CE) nº 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (Diario Oficial L 311 de 14.11.2002).

(18) El 6 de abril de 2005, la Comisión propuso la creación de un nuevo Fondo de Solidaridad, que abarcaría también las catástrofes industriales y tecnológicas y las situaciones de urgencia en materia de salud pública, entre otros casos.

(19) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT) COM/2004/496 final.



CUADRO 3 LAS FINANZAS COMUNITARIAS EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA		
Artículos	Materia	Comentarios
Artículo I-53	Principios presupuestarios y financieros.	Se mantiene la estructura actual.
Artículo I-54	Recursos propios de la Unión.	Se mantiene la estructura actual, aunque se abre la posibilidad de instaurar un nuevo recurso en un futuro.
Artículos I-55 y III-402	Marco Financiero plurianual.	Disposiciones nuevas.
Artículos III-403 a III-414	Procedimiento presupuestario anual, ejecución del Presupuesto y aprobación de la gestión.	Modificaciones relevantes.

*Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas informativas de la Comisión Europea, 2004d.*

pagos deberían respetar el límite actual del 1,24 por 100 del RNB comunitario.

Por último, hay que señalar la Conferencia Intergubernamental (CIG), que se reunió entre marzo de 2002 y junio de 2003, y presentó sus recomendaciones en forma de una versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituiría una Constitución para Europa, que sustituiría y modificaría el contenido de los Tratados actuales.

Desde una óptica financiera, se depositó la confianza en el Parlamento Europeo para la aprobación del presupuesto de la Unión. El compromiso que se debatió fue que el límite de los recursos se estableciera por unanimidad. Por el contrario, la estructura de estos recursos tendría que aprobarse por mayoría cualificada (20). No obstante, para el acuerdo presupuestario de cada año, varios países se opusieron a conceder este poder al Parlamento, por lo que no fue fácil alcanzar un consenso en esta materia.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado finalmente en Roma en octubre de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco miembros de la Unión, y

está pendiente de ratificar por los principales Estados en la actualidad (21). En el ámbito de las finanzas, se han mantenido la mayor parte de las disposiciones financieras del TCE (antiguos artículos 272-280 TCE), con vistas a mantener la estabilidad y disciplina para los próximos períodos de programación, si bien con modificaciones en el procedimiento, la ejecución y la aprobación anual del presupuesto (Cuadro 3).

Las principales reformas tienen un denominador común respecto a los recursos propios, al marco financiero plurianual, al presupuesto anual y a la clasificación de los gastos: potencian en mayor medida la función del Parlamento Europeo, aunque con limitaciones:

*Recursos propios:* Una ley europea adoptada por unanimidad por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, fijará el límite de los recursos propios y podría establecer nuevas categorías de recursos o suprimir algunos existentes. Dicha ley sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No obstante, las

(20) El Reino Unido se opuso a este sistema porque ve peligrar su «cheque» y demanda también la unanimidad para las modalidades de los recursos. Para la fijación del marco presupuestario plurianual varios Estados miembros, el Reino Unido y Países Bajos, entre otros, exigieron la unanimidad.

(21) Los Estados miembros procederán a la ratificación con arreglo a sus reglas constitucionales respectivas, bien mediante ratificación parlamentaria, bien mediante referéndum. Está previsto que el proceso de ratificación dure dos años. La Constitución debería entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006.



COLABORACIONES

modalidades concretas de aplicación se establecerán mediante una ley del Consejo (adoptada por mayoría cualificada), previa aprobación del Parlamento. Esta opción es la única novedad respecto a las normas presupuestarias vigentes sobre los recursos propios (art. 269 del Tratado CE).

*Marco financiero plurianual:* El marco financiero plurianual (que sustituye a las actuales perspectivas financieras), que queda contemplado finalmente en un texto de derecho primario, regula la evolución ordenada de los gastos de la Unión por un periodo (mínimo) de 5 años dentro del techo de sus recursos propios. Se establecen los montantes de los límites máximos por categoría de gastos, mediante una ley del Consejo que decide por unanimidad, previa aprobación del Parlamento, que se debe pronunciar por mayoría.

Sin embargo, a raíz del planteamiento expuesto por varias delegaciones y por los representantes del Parlamento, que desaprobaban la vuelta a la unanimidad, la Constitución prevé una «pasarela» en virtud de la cual el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad, una decisión por la que se autorice al Consejo, previa aprobación del Parlamento, a adoptar la ley por la que se establece el marco financiero plurianual por mayoría cualificada, sin especificar ningún plazo.

*Presupuesto anual:* La ley que fija el presupuesto anual, de acuerdo al marco financiero plurianual, se adoptara conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, si bien los elementos centrales del procedimiento presupuestario se han mantenido, a pesar del esfuerzo de diversas delegaciones para modificar los aspectos acordados en la Convención. Sin embargo, hay que destacar la supresión de la distinción entre GO y GNO (22), que limitaba

(22) En este sentido, hay que resaltar que en 1975 cuando comenzó a realizarse esta división de forma in-

considerablemente el margen de manobra del Parlamento (23) frente al resto de instituciones presupuestarias (24).

Además, el artículo III-408 dispone la instauración de un informe de evaluación que la Comisión presentará anualmente al Parlamento y al Consejo, mientras que la Constitución conserva el sistema de «doceavas partes provisionales (25)», aplicable en el supuesto que las Autoridades Presupuestarias no logren un acuerdo antes del plazo establecido.

#### 4. Consideraciones finales

Desde su origen, se han multiplicado las intervenciones económicas y sociales en la Unión Europea paralelamente al aumento de los recursos del presupuesto, cercanos a los 100.000 millones de euros en la actualidad y frente a los 7,3 millones de gastos de administración de 1958.

Entre 1951-1975, se produjeron cambios relevantes en las finanzas comunitarias, abriéndose el camino hacia la unificación de los instrumentos presupuestarios y una mayor autonomía financiera de las instituciones. En el período 1975-1999, se agudizó la crisis del sistema original. La estructura de recursos propios no se ajustaba a las nuevas necesidades, especial-

formal, los gastos no obligatorios suponían cerca del 80 por 100 de los gastos totales comunitarios, mientras que en la actualidad representan poco más del 40 por 100 del presupuesto, lo que refleja la lucha política por el poder presupuestario entre las instituciones en las últimas décadas.

(23) En la actualidad, el Parlamento puede proponer únicamente modificaciones respecto a las mayoritarias ayudas agrícolas en el marco de la PAC (gastos obligatorios), si bien con el nuevo sistema perderá su derecho a la «última palabra» en los gastos no obligatorios.

(24) Por otra parte, las disposiciones que constituyen lo que actualmente se denomina «Reglamento financiero», serán objeto en el futuro de una ley adoptada con arreglo al procedimiento presupuestario ordinario (pero hasta 2007, el Consejo decidirá por unanimidad).

(25) En este caso, los gastos pueden efectuarse mensualmente, dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el presupuesto del ejercicio anterior.



COLABORACIONES

mente a las intervenciones estructurales con la creación del FEDER y la ampliación hacia el Sur de Europa.

En 2004, se aprobó la Constitución Europea, que apuesta por un mayor poder de decisión del Parlamento y simplifica considerablemente el procedimiento presupuestario con una única lectura y la conciliación, suprimiendo la presentación de un anteproyecto. Al mismo tiempo, se mantienen los principios presupuestarios y financieros actuales, enfatizando sobre el criterio de la buena gestión financiera y la lucha contra el fraude.

De cara al futuro, se abre la posibilidad de instaurar un nuevo ingreso comunitario, sobre la base de una ley europea que fijaría también el límite de los recursos propios y adoptaría el marco financiero plurianual conjuntamente entre el Consejo y el Parlamento, una vez que haya sido ratificada por los Estados miembros.

Desde la óptica de los recursos, la Comisión ha puesto de manifiesto que el sistema actual ha sido muy criticado por su falta de transparencia frente a los ciudadanos de la Unión, por su limitada autonomía financiera, por su complejidad y por su opacidad. A pesar de todo, este procedimiento ha asegurado la financiación de las políticas comunitarias en los últimos marcos financieros plurianuales y ha mantenido sus gastos administrativos en una cota relativamente baja.

En este contexto, el Informe Sapir afirma que el presupuesto comunitario no puede ser el factor determinante del crecimiento económico en la Unión en un futuro por la escasez de recursos y apuesta por una amplia reestructuración, con la eliminación progresiva de la financiación de la PAC. No obstante, señala también las ventajas de la aprobación de marcos financieros plurianuales para el desarrollo de las políticas comunes en los períodos de programación.

En cualquier caso, entendemos que para dotar de más autonomía a las instituciones comunitarias sería necesario establecer un nuevo recurso presupuestario, lo que exigiría una mayor sensibilidad de los ciudadanos respecto al proyecto europeo y una creciente responsabilidad política de las Autoridades Presupuestarias a la hora de decidir las partidas de gastos comunitarios.

No obstante, la Comisión ha planteado únicamente alternativas de nuevos ingresos como la instauración de un impuesto de sociedades, un auténtico recurso IVA o un impuesto sobre los recursos energéticos, ya que no tiene intención de proponer formalmente un nuevo recurso propio en las próximas perspectivas financieras, apostando por preparar el camino hacia una amplia reforma de la estructura actual de los recursos propios. En este sentido, invita al Consejo a discutir estas propuestas para instaurar un verdadero impuesto comunitario a partir de 2014.

En la vertiente de los gastos, sería conveniente que el diseño y la aplicación de los gastos agrícolas se fundamentarán en mayor medida en el principio de la cohesión, que la Unión Europea pretende. Además, se debería potenciar aquellos gastos más relevantes para el equilibrio regional de los veinticinco y más vinculados a la competitividad para el crecimiento y el empleo y el respeto al medio ambiente.

En definitiva, la potenciación del presupuesto será una pieza clave para el éxito del proyecto europeo y su evolución marcará la orientación política de la Unión en las próximas décadas.

## Bibliografía

1. COMISIÓN EUROPEA (2005): COM (2004) 505 final, Volume II *Financing the European Union. Commission report on*



COLABORACIONES

*the operation of the own resources system*, Luxembourg.

2. COMISIÓN EUROPEA (2004a): COM (2004) 101 final. *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Luxemburgo.
3. COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada en el periodo 2007-2013*, Luxemburgo.
4. COMISIÓN EUROPEA (2004c): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones* {SEC (2004) 680 y SEC (2004) 693}, Luxemburgo.
5. COMISIÓN EUROPEA (2004d): *Una Constitución para Europa: fichas informativas*, <http://europa.eu.int/constitution/>.
6. COMISIÓN EUROPEA (2002): *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Dirección General de Presupuestos, Luxemburgo.
7. COMISIÓN EUROPEA (2000): *Vademécum presupuestario*, SEC (2000) 1200, Luxemburgo.
8. COMISIÓN EUROPEA (1997): COM 97 2000 final. *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y amplia*. Luxemburgo.
9. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (1977): *Rapport Mac-Dougall sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, Bruxelles.
10. CUENCA, E. (1992): «La política presupuestaria de los Estados miembros de la Comunidad ante la Unión Monetaria Europea», *Noticias CEE*, nº 90, páginas 65-75, Madrid.
11. FONSECA, F. (1986): *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
12. RODRÍGUEZ, J. A. (2005): *El presupuesto de la Unión Europea: una valoración empírica sobre la evolución del gasto*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada.
13. SAPIR, A. et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond* / 23 of the European Commission, Brussels.
14. STRASSER, D. (1978): *La Hacienda de Europa*, Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.



COLABORACIONES