

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LA UNIÓN EUROPEA: PRESUPUESTO Y PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

Enrique LANGA MORA y M.^a Rosario VALBUENA REYERO

Departamento de Economía Aplicada IV
(Economía Política y Hacienda Pública)
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
rval@der.ucm.es
enriquelanga@hotmail.com

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es describir, brevemente, la actividad financiera de la Unión Europea a través de su presupuesto, considerando para ello su evolución histórica, sus características más importantes y las Perspectivas Financieras del período 2007-2013 donde se analiza la financiación de la Europa ampliada, así como las posibles consecuencias para la economía española.

Palabras clave: Presupuesto, Perspectivas Financieras, Comisión Europea, Informe Sapir, Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present a short description of the financial activity of the European Union from the point of view of its budget. For this purpose, the budget historic evolution and its main characteristics are considered, as well as the financial perspectives during the period 2007-2013 when new members will join the European Union. Finally, the possible influence on the Spanish economy is also discussed.

Keywords: Budget, Financial Perspectives, Sapir Report, European Commission, Stability and Growth Pact.

ZUSAMENFASSUNG

Das Ziel anwesender Studie ist es, kurz die finanzielle Aktivität der europäischen Union durch ihren Kostenvoranschlag zu beschreiben, indem man ihre historische Entwicklung bedenkt, ihre wichtigsten Kennzeichen und die Finanzperspektive für Zeitraum 2007-2013, wo die Finanzierung der erweiterten Europa analysiert wird, sowie die möglichen Folgen für spanische Wirtschaft.

Schlüsselwörter: Kostenvoranschlag, Finanzperspektive, Europäische Kommission, Sapir Bericht, Stabilität- und Wachstumspakt.

SUMARIO: I. LA FORMACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA UE.—II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FINANCIERO ACTUAL: EL PRESUPUESTO.—1. Principios.—2. Procedimientos.—3. Estructura.—4. Perspectivas Financieras 2007-2013.—III. LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (2007-2013).—1. El contexto Político.—2. El contexto económico.—3. Otros problemas.—4. Situación actual.—IV. CONCLUSIONES. APÉNDICE I.—El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. APÉNDICE II. Crecimiento y empleo. La Estrategia de Lisboa.—APÉNDICE III. «El Informe Sapir». Sus consecuencias sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 y 2014-2020.

I. LA FORMACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA UE

La actividad financiera de la UE ¹ se desarrolla en su mayor parte a través del presupuesto al margen de otras actividades de prestamos y transferencias realizadas por el BEI (Banco Europeo de Inversiones).

El presupuesto general de la UE se rige por las disposiciones establecidas en sus tratados, estando en constante evolución y no siempre cumpliendo las mismas funciones; por ello, para comprender mejor la situación actual, es conveniente realizar un breve análisis histórico, desde su formación hasta la actualidad.

En su origen las Comunidades Europeas arrancan con cinco presupuestos diferentes, ya que cada institución comunitaria tenía su propio presupuesto, existiendo además presupuestos de carácter administrativo, de funcionamiento y de inversión e investigación. De 1953 a 1975 se empieza a constituir un sistema financiero original con el objetivo de unificar los instrumentos presupuestarios, desarrollar las políticas comunes y dotar de cierta autonomía financiera a la Comunidad. Con anterioridad a 1965 existieron hasta cinco presupuestos diferentes derivados de los Tratados de la CECA (1951), de la CEE (1957) y de la CEEA (Euratom) ², iniciándose el camino hacia la unificación presupuestaria al integrarse dentro del presu-

¹ Sobre el uso del término UE o Comunidades Europeas para referirse a las finanzas y al presupuesto comunitario, existe una discusión estrictamente jurídica, ya que hasta que no se apruebe la Constitución Europea sigue existiendo la Comunidad Europea (antigua CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En este trabajo nos referimos al presupuesto de la UE o presupuesto comunitario como documento que recoge la actividad financiera comunitaria. En todo caso, cuando se habla del Presupuesto de la UE es en realidad el Presupuesto de la Comisión por ser el más importante, y el Presupuesto de la Comunidad (Parlamento, Consejo...).

² El Tratado de la CECA (Comunidad Europea del Carbón, del Acero) de 1951 instituyó un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de investigación e inversiones, y el Tratado de la CEE de 1957 estableció un presupuesto único y expiró en 2002.

puesto de la CEE los presupuestos administrativos y de funcionamiento de la CECA y de la CEEA.

El siguiente paso es en 1970 en el Acuerdo de Luxemburgo, en el que además de establecerse un sistema de «recursos propios» de la CEE³, el antiguo presupuesto de investigación e inversión de la CEEA se integra en el de la CEE. Hasta esta fecha el presupuesto se nutría de fondos en forma de aportaciones de los países miembros, por lo que este paso constituye un avance trascendental en la historia de la hacienda comunitaria al dotar por un lado de autonomía financiera, y, por otro, de cierta unificación presupuestaria, ya que se mantienen solamente dos presupuestos: el Presupuesto general y el Presupuesto Operativo de la CECA. De manera paralela van desarrollándose las políticas comunes y los fondos necesarios para su financiación. De este modo se crea en 1962 el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), en 1971 el FSE (Fondo Social Europeo), y ya en 1975 el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). Se inicia también en este período la búsqueda de cierto equilibrio interinstitucional. En efecto, el Tratado de Roma de 1957 establecía la competencia exclusiva del Consejo siendo la única autoridad presupuestaria, aunque en la práctica correspondía a la Comisión tanto la elaboración del anteproyecto como la ejecución del presupuesto de la CEE y de la CEEA.

También el Tratado de Luxemburgo de 1970 introdujo ciertas modificaciones importantes en materia presupuestaria estableciendo la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios, así como cierto reconocimiento al Parlamento Europeo al ser el presidente de esta institución y no el del Consejo, quien levante acta de la aprobación del Presupuesto, pero sin otorgarle aún poder de decisión («última palabra») sobre los gastos no obligatorios. De esta manera el Tratado de Bruselas de 1975 estableció las bases de las normas vigentes actuales en las que el Consejo y el Parlamento comparten el poder de decisión presupuestaria, si bien el Parlamento puede rechazar el presupuesto y le corresponde a él aprobar la gestión presupuestaria, mientras que el control presupuestario corre a cargo del Tribunal de Cuentas instituido precisamente por este Tratado.

A partir de 1975 y hasta 1988 se produce una crisis de las finanzas comunitarias. Los motivos desencadenantes de esta situación fueron principalmente tres: 1.º) La relación conflictiva entre las instituciones; 2.º) El

³ Se consideran recursos propios: los derechos de aduana cuya percepción comunitaria se realizó de forma progresiva desde 1971, y los ingresos provenientes del IVA y otros. Como se verá más adelante.

problema británico, y 3.º) Dificultades de financiación (inadecuación de ingresos respecto a los gastos). Vamos a referirnos brevemente a cada uno de ellos:

1. Relaciones institucionales

Aunque el Tratado de Bruselas de 1975 había establecido el reparto de competencias entre el Consejo y el Parlamento, en la práctica se generaron fuertes tensiones entre ambas instituciones, sobre todo a partir de 1979 cuando se elige por sufragio universal a los miembros del Parlamento Europeo, que le daba mayor legitimidad e influencia, situación que condujo a situaciones de tensión política entre ambos ⁴.

Con el fin de evitar la paralización del procedimiento presupuestario, el 30 de junio de 1982 se produjo una «Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión», relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del «procedimiento presupuestario», y en la que se pretendía clarificar la distinción entre GO (gastos obligatorios) y GNO (gastos no obligatorios).

2. El problema británico

El ingreso en la UE del Reino Unido se caracteriza por dos notas: de una parte, una agricultura de escasa importancia, y un consumo de productos agrícolas basado principalmente en la importación de terceros países; y, por otro lado, una contribución elevada al presupuesto comunitario.

Esta situación de desequilibrio condujo a una situación de crisis que desembocó en un referéndum celebrado en 1975 en el que se planteaba la continuidad del país en la Comunidad Europea.

La postura inflexible de la entonces Primer Ministro Margaret Thatcher, desembocó en un Consejo Europeo de Dublín que en marzo de 1975 aprobó un «mecanismo de compensación», que no se aplicó nunca, y que

⁴ El Parlamento propugnó una doctrina según la cual el presupuesto era, en sí mismo, una base suficiente para poder ejecutar los créditos en él consignados, de tal forma que a partir de 1975 el Parlamento estableció nuevas líneas presupuestarias a las que dotó de recursos. Por su parte, el Consejo estableció una práctica por la que señalaba importes máximos para los gastos correspondientes, por lo que el Parlamento alegaba que se vulneraban sus competencias en materia de gastos no obligatorios.

fue modificado en 1979. Más adelante, en el Consejo Europeo de Fointenebleau de 1984 se determinó un tercer mecanismo de compensación, aprobado en 1985, por el cual su importe se determinaba por diferencia entre los pagos realizados por Reino Unido, menos los ingresos efectivos percibidos provenientes de la CE.

Todos los Estados miembros, diez en aquel momento, financiaban el «cheque británico», si bien la República Federal Alemana sólo contribuyó con 2/3 de su participación teórica, el tercio restante lo sufragaron el resto de los Estados miembros.

3. Dificultades de financiación

Se inicia en esta época el desfase entre los ingresos, provenientes de recursos propios, y los gastos, cada vez más importantes, debido a la potenciación de las políticas existentes y la aprobación de nuevas políticas.

Con relación a los ingresos, se produce la conjunción de diferentes factores. De un lado, las negociaciones en el seno de la GATT (hoy OMC) que asignan una disminución de los ingresos por importaciones, y, por otro, la caída de las importaciones agrícolas como consecuencia de la autosuficiencia alimentaria de la Comunidad.

Todo ello unido a una caída del consumo en el PNB de los Estados miembros, lo que lleva aparejada una disminución de la recaudación en concepto de IVA.

Del lado de los gastos se amplían los objetivos del Fondo Social Europeo, al tiempo que se revisa también el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Se crea también en 1981 la Política Común de Pesca, y se pone en funcionamiento en 1983 el primer programa de «Investigación, Desarrollo y Demostración». Al mismo tiempo, el gasto agrícola comunitario se descontrola entre 1982 y 1986 aumentando a un ritmo del 16 por 100 anual, y finalmente, los países «nuevos», como Grecia (1981) y España y Portugal (1986), son beneficiarios netos del presupuesto comunitario.

Para intentar solucionar todos estos problemas, se celebró un Consejo Europeo en Fointenebleau en 1984 que dio origen a los Acuerdos del mismo nombre; en ellos se establecen una serie de medidas tendentes a conseguir cierta «disciplina presupuestaria» intentando superar los desequilibrios presupuestarios y solucionar los problemas de compensación del Reino Unido, al tiempo que se controlaban los gastos derivados de la PAC,

y se incrementaba el porcentaje, en concepto de aportación, de la recaudación por IVA de los países miembros. Sin embargo, la verdadera reforma de las finanzas comunitarias se inicia a partir de 1988, si bien el Acta Única Europea (AUE) de 1986 además de recoger objetivos ambiciosos como la creación del Mercado Único, la Cohesión económica y social, etc., intenta realizar una profunda reforma del sistema financiero comunitario.

Los continuos conflictos interinstitucionales entre el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un punto crítico en 1988 al no poder aprobarse el presupuesto de ese año. La Comisión, presidida por Jacques Delors, había presentado en el año anterior un informe para la financiación del presupuesto, de manera que el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 acordó que la Comunidad debería tener un sistema de recursos propios que fueran suficientes, y que permitieran funcionar a la Comunidad de forma estable durante un largo período de tiempo, de 1988 a 1992.

Para lograr estos objetivos, se modificó parcialmente el sistema de «recursos propios tradicionales» (exacciones reguladoras agrícolas, derechos de arancel) y el tercer recurso (IVA), y se creó el llamado «cuarto recurso» o «recurso PNB» basado en el referido indicador macroeconómico de cada uno de los Estados miembros, siendo además un recurso complementario de los otros tres con el fin de garantizar el equilibrio presupuestario y financiar la compensación británica.

En este mismo Consejo Europeo se aprueba un Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, el 29 de junio de 1988, sobre disciplina presupuestaria. Estos acuerdos institucionales contienen un cuadro de Perspectivas Financieras (Paquete Delors I) para el período 1988-1992, para el cual se establecían unos límites máximos por categorías de grandes gastos, con el objetivo de controlar las grandes masas presupuestarias y garantizar su evolución a lo largo del período para el cual se aprueban. Este Acuerdo Interinstitucional expiraba en 1992, dado que el balance fue positivo se concluyó que debían de renovarse para otro segundo período, si bien tendrían que ser incluidas también las innovaciones financieras derivadas del Tratado de la UE o de Maastricht de 1991.

En efecto, como consecuencia de este importante Tratado, se crea el Fondo de Cohesión cuyo principal objetivo es financiar proyectos de medio ambiente e infraestructuras de transporte en países cuyo PIB *per capita* sea inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, y lograr así la convergencia económica garantizando la futura Unión Económica y Monetaria. Los países beneficiarios de este fondo fueron: España, Grecia, Portugal e Irlanda.

Se llega así al Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, durante el que le aprueban unas nuevas Perspectivas Financieras para el período 1993-1999, que recogían las propuestas de la Comisión contenidas en el llamado Propuesta Delors II. En ellas se definen dos importantes líneas de gasto, sobre todo el nuevo «Fondo de Cohesión» y las Políticas Exteriores. Después de un año de difíciles negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, se llegó finalmente a un acuerdo Interinstitucional el 29 de octubre de 1993, entrando por ello en vigor las nuevas Perspectivas Financieras, que no fueron objeto de ninguna revisión a lo largo del período de aplicación, salvo la adaptación necesaria para la ampliación de la UE a Austria, Finlandia y Suecia, producida en 1995 (Noruega, incluida en un principio, votó no en referéndum). En diciembre de ese mismo año, se celebró en Madrid el Consejo Europeo en el que se insta a la Comisión a presentar una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión teniendo en cuenta las futuras ampliaciones de la Comunidad. A esta invitación la Comisión responde con una comunicación: «Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia»⁵.

Las propuestas de la Comisión trataban, por un lado, de mantener el mismo techo de recursos propios fijado en 1999 (1,27 del PNB), y, por otro, de financiar las reformas de la política agraria común (PAC) y de las acciones estructurales, pero al mismo tiempo se mantenían las políticas internas y medidas exteriores, y, por último, se incluía las ampliaciones de los países de Europa Central y Oriental (PECOS).

Así, en materia de PAC se establecía como objetivo la reducción de excedentes y la reforma de la Organización Común de Mercados (OCM), sobre todo de algunos productos, al mismo tiempo que se planteaba una reforma de la PAC para favorecer las acciones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo rural.

Respecto a las Acciones Estructurales, se trataba de reducir los objetivos asignados a los Fondos Estructurales, de 7 a 3, pasando a calificar las regiones receptoras de dichos fondos como regiones objetivo 1, 2 y 3 en función de su prosperidad económica (PIB *per capita*) (Objetivo 1), que se trataron de zonas en vías de transformación (Objetivo 2), y por último planes de educación, fomento y empleo (Objetivo 3).

Finalmente, para hacer viable la ampliación prevista de los PECOS (Países de Europa Central y Oriental)⁶ se establecieron tres instrumentos

⁵ Agenda 2000 [COM (97) 2000] y suplemento 5/97 del *Boletín de la UE*.

⁶ Chipre y Malta percibían ayudas en concepto de terceros países mediterráneos.

financieros en concepto de «Ayuda de Preadhesión»; el primero de ellos el llamado programa PHARE (apoyo al desarrollo administrativo e institucional), el 2.º SAPARD (referida a la modernización del sector agrícola), y el último denominado ISPA (transporte y medio ambiente).

Ya en el 2004, el 11 de febrero, la Comisión presentó al Parlamento Europeo una comunicación sobre las nuevas prioridades políticas y económicas para el período 2007-2013⁷. Esto ha representado la apertura formal de negociaciones que deberá culminar con un nuevo acuerdo institucional entre el Parlamento Europeo y el Consejo antes de que finalice el marco financiero actual (finales del 2006), como así ha sido.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FINANCIERO ACTUAL: EL PRESUPUESTO

1. Principios del presupuesto comunitario

El presupuesto comunitario se diseñó conforme a una serie de principios presupuestarios que vamos a analizar brevemente⁸, que guardan cierto parecido con los de cualquier presupuesto.

a) Principio de Unidad: A tenor de este principio, todos los ingresos y los gastos de la Comunidad deben de estar recogidos en único documento presupuestario.

En la práctica este principio sólo se realiza parcialmente, ya que el Fondo Europeo del Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) tienen su propio presupuesto.

b) Principio de Universidad. Según este principio los ingresos no deben destinarse a la financiación de pactos previamente determinados, (regla de la no afectación), y tampoco puede haber compensación entre ingresos y gastos (regla de no compensación). Esto significa que la totalidad de los ingresos presupuestarios financian la totalidad de los gastos comunitarios.

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión Ampliada». Hay otra comunicación del 14 de junio del 2004. «Perspectivas Financieras 2007-2013. Valor añadido e instrumentos de ejecución». Parlamento Europeo. COM (2004), 487 final.

⁸ Sobre los «Principios presupuestarios y financieros en el Tratado en el que se establece una Constitución para Europa», véanse M. A. COLLADO y S. MORENO, en *Políticas Comunitarias. Las Finanzas de la Unión*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004. COMISIÓN EUROPEA, *Las finanzas públicas de la UE*, Luxemburgo, 2002.

Este principio en realidad engloba dos principios o dos reglas. En primer lugar, la «regla de la no asignación, o «no afectación», que implica que los ingresos no pueden destinarse a financiar gastos determinados, lo cual impide la existencia de afectados o finalistas; y en segundo lugar la «regla del principio de no compensación» (presupuesto bruto), a tenor del cual las cantidades consignadas en el presupuesto deben recogerse en términos brutos, es decir, sin compensación, esto es, por importes íntegros. Ambas reglas tienen, sin embargo, excepciones a la hora de su aplicación ⁹.

c) *Principio de Anualidad*: La anualidad del Presupuesto implica que las operaciones recogidas en el documento presupuestario se refieren a un ejercicio anual (año natural). Esto significa que los gastos consignados se autorizan exclusivamente para ese ejercicio que además coincide con el ejercicio presupuestario, y que no pueden rebasarse los créditos autorizados.

Sin embargo, este principio tiene una gran flexibilidad, ya que en la Comunidad Europea existen actividades plurianuales que implican la existencia de compromisos de pagos que exceden del ejercicio anual presupuestario, por lo que ha sido necesario conciliar ambas acciones.

El problema se ha solucionado con la existencia de los llamados «créditos disociados», que se dividen en créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP). Los primeros cubren, durante el ejercicio fiscal en curso, el coste total de aquellas obligaciones jurídicas contraídas por iniciativas comunitarias cuya realización se extiende más allá del ejercicio presupuestario. Los segundos, créditos de compromiso, cubren, hasta la cantidad consignada en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos a lo largo del ejercicio en curso o de ejercicios anteriores.

La flexibilidad en la aplicación de este principio de anualidad, también se corresponde con aquellas posibles situaciones en las que a 1 de enero todavía no se cuenta con un documento presupuestario aprobado y, por tanto, ejecutable. En este hipotético caso se prorroga de forma automática el presupuesto del ejercicio anterior por doceavas partes provisionales.

d) *Principios de Equilibrio*: La norma del equilibrio supone que los impactos de los gastos y de los ingresos son idénticos, por lo que en la UE

⁹ Éste es el caso de, por ejemplo, los programas complementarios de investigación, en los que los Estados miembros tienen cierta capacidad de asignación de gasto, o la posibilidad de compensar como pérdidas o beneficios los posibles cambios derivados de transferencias de fondos. Excepciones recogidas en los arts. 4 y 27 del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 que ha sido objeto de sucesivas modificaciones posteriores por lo que ha sido objeto de una refundición completa.

no es posible recurrir al endeudamiento para cubrir sus gastos. Sin embargo, pueden existir divergencias entre las previsiones realizadas en la fase de autorización y los resultados obtenidos en la fase de ejecución. Por ello es conveniente distinguir entre dos fases diferentes:

1.º La fase de autorización en la que este principio existe formal y contablemente en el documento presupuestario, y, por tanto, existe la igualdad de ingresos-gastos.

2.º La fase de ejecución en la cual la previsión puede apartarse tanto en los ingresos como en los gastos.

En la práctica pueden darse dos situaciones diferentes con relación al saldo presupuestario, entendiéndose por tal la diferencia entre los ingresos recaudados y los pagos efectuados con cargo a los créditos de ese ejercicio incrementado con los créditos prorrogados del ejercicio.

De este modo puede existir «cierre con saldo positivo» (superávit presupuestario), y «cierre con saldo negativo» (déficit presupuestario). El primer caso es el más normal, ya que los ingresos ejecutados permiten cubrir la totalidad de los gastos realizados.

Para mantener el equilibrio, el superávit se traslada al ejercicio siguiente en el que se presupuesta como ingreso. En la segunda situación, más excepcional, el cierre con déficit exige consignar su importe como gasto en el presupuesto del ejercicio siguiente.

e) *Principio de Especialidad*: Este principio significa que cada crédito de gasto debe tener un destino determinado y debe estar afectado a un objetivo específico para evitar la posibilidad de confusión entre créditos tanto en el momento de la autorización como en el de la ejecución. Del lado de los ingresos significa que cada crédito debe tener un destino determinado, que debe precisarse la fuente del ingreso que financia el presupuesto.

Este principio determina la estructura horizontal (distinción entre estado de ingresos y gastos, subdivisión del estado de gastos en cinco secciones que corresponden a cada institución comunitaria), y la estructura vertical del presupuesto (créditos según su naturaleza y destino mediante la subdivisión en secciones, títulos y capítulos).

Sin embargo, la aplicación práctica de este principio exige también cierta flexibilidad, en la medida en la que existe la posibilidad de realizar transferencias de capítulo a capítulo, y de artículo a artículo.

f) *Principio de unidad de cuenta*: Al igual que en otras organizaciones internacionales se planteó la necesidad de una unidad monetaria en la que debería realizarse el presupuesto comunitario.

En realidad desde 1951 hasta 1999, fecha de instauración del euro, ha habido sucesivas unidades de cuenta desde el dólar, una unidad de cuenta «paridad oro», hasta que en 1977 se estableció la unidad de cuenta basado en una cesta de distintas monedas europeas denominada «UCE», de la que se esperaba un comportamiento más estable al ser independiente de las posibles fluctuaciones monetarias existentes. Con posterioridad, entre 1991 y 1998, se elige como unidad de cuenta del presupuesto general el ECU, basado en la misma cesta que la UCE; finalmente a partir de 1999 el euro se convierte en la moneda única de la nueva Unión Económica y Monetaria con lo que el presupuesto general de la Unión se expresa en esta moneda.

2. Procedimiento presupuestario anual

La tramitación y aprobación del presupuesto de la UE sigue un sistema peculiar dividido en cinco fases encadenadas a través de sucesivos plazos, con la particularidad de que en ellas participan todas las instituciones: el Consejo, la Comisión y el Parlamento. El calendario pragmático aplicado desde 1977 se extiende oficialmente desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre del año correspondiente al ejercicio presupuestario.

1.^a Etapa: *Elaboración del Anteproyecto por la Comisión*. La Comisión elabora un anteproyecto de presupuesto como previsión global de ingresos y gastos para un ejercicio dado. Este documento se aprueba durante el mes de mayo y se remite antes del 15 de junio al Consejo.

2.^a Etapa: *Elaboración del Proyecto de Presupuesto por el Consejo*. El Consejo procede a una primera lectura del anteproyecto, y sobre él adopta un proyecto de presupuesto que aprueba por mayoría cualificada y lo remite al Parlamento Europeo antes del 31 de julio.

3.^a Etapa: *Primera Lectura del Parlamento*. El Parlamento, que ha recibido el proyecto de presupuesto elaborado por el Consejo, procede a su primera lectura, que finaliza en el mes de octubre.

El Parlamento tiene tres opciones.

a) Aceptarlo totalmente, lo que conduciría a su aprobación definitiva (no ha ocurrido nunca).

b) No presentar enmiendas, con lo cual al no presentarse modificaciones el proyecto quedaría implícitamente aprobado.

c) Aceptar enmiendas y/o proponer modificaciones, las primeras referentes a los gastos no obligatorios, y las segundas referidas a los gastos obligatorios.

4.^a Etapa: *Segunda Lectura por el Consejo*. Durante el mes de noviembre el Consejo efectúa una segunda lectura, siendo los trámites muy parecidos a la primera.

Si en la etapa anterior ha habido enmiendas o modificaciones de los gastos (obligatorios y no obligatorios), el proyecto se modifica, teniendo en cuenta que es el Consejo quien tiene la última palabra sobre los gastos obligatorios. El presupuesto enmendado y después modificado se remite al Parlamento de nuevo durante el mes de noviembre.

5.^a Etapa: *Segunda Lectura del Parlamento y Aprobación del Presupuesto*. Una vez que el Consejo ha dado la última palabra sobre los gastos obligatorios, el Parlamento dedica una sesión plenaria en el mes de diciembre a examinar los gastos no obligatorios y puede aceptar o no las propuestas del Consejo. En esta segunda lectura, el Parlamento vota el presupuesto levantando acta de su aprobación el Presidente, de modo que el documento presupuestario aprobado pasa a tener valor de presupuesto ejecutable, situación que puede ocurrir en los últimos días del mes de diciembre.

3. Estructura formal del Presupuesto: Gastos e Ingresos

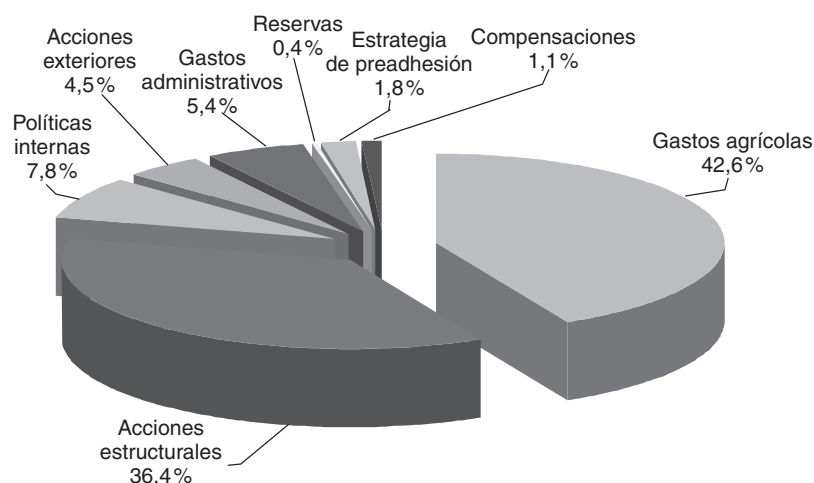
El presupuesto anual del 2006 es el último elaborado bajo las perspectivas financieras vigentes del período 2000-2006, y con él se pretende cerrar los compromisos adoptados en este período, al mismo tiempo que hacer frente a los desafíos más recientes de cara a seguir avanzando en la integración presupuestaria de los nuevos Estados miembros por ello la estructura del presupuesto general se corresponde con las de las rúbricas de las citadas perspectivas.

Los gastos previstos para el 2006 ascienden a 119.292 millones de euros en créditos de pagos, lo que representa un aumento del 6 por 100 sobre el

presupuesto del 2005, y equivale al 1,02 por 100 de la Renta Nacional Bruta de la UE ¹⁰.

El destino principal de los gastos, como puede apreciarse en el gráfico 1, es la financiación de la PAC (42,6 por 100), seguido de las Acciones Estructurales (36,4 por 100), por lo que ambas líneas de gasto absorben más del 75 por 100 de la totalidad del presupuesto. El resto se distribuye en las restantes líneas de actuación, siendo destacable el escaso peso de los gastos administrativos, razón por la cual el presupuesto comunitario puede calificarse como presupuesto de intervención.

GRÁFICO 1
Datos por rúbricas del Presupuesto 2006
Créditos de compromiso



Fuente: Comisión Europea 2006.

Los datos por rúbricas recogidas en el cuadro 1. permiten comprobar los componentes de cada una de las partidas presupuestarias.

¹⁰ La cifra para créditos de compromiso, esto es, la suma que la Comisión puede emplear en sus actuaciones financieras asciende, en el mismo período, a 121.270 millones, un 4 por 100 más que en el 2005 y equivale al 1,09 por 100 de la RAB. La comparación se realiza exclusivamente con períodos anteriores, dado que, como se verá más adelante, a partir del 2007 se produce un cambio sustancial de las rúbricas. Sobre el tema véase J. C. GRACIANO, «La política de ampliaciones y las finanzas de la Unión Europea (I)», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 249, CISS, octubre de 2005, pp. 65-82.

CUADRO 1
Proyecto de presupuesto general 2006

Créditos de compromiso	Presupuestos	Perspectivas financieras	Proyecto de presupuesto	Diferencia
	2005 ¹	2006	2006	2005/2006
	[1]	[2]	[3]	[3/1]
	EUR	EUR	EUR	(%)
1. AGRICULTURA	49.676.450.000	52.618.000.000	51.412.320.000	3,50
<i>Margen</i>	1.762.550.000		1.205.680.000	
— Gastos agrícolas (excluido desarrollo rural)	42.835.450.000	45.502.000.000	43.641.320.000	1,90
— Desarrollo rural y medidas complementarias	6.841.000.000	7.116.000.000	7.771.000.000	13,60
2. ACCIONES ESTRUCTURALES²	42.423.497.444	44.617.000.000	44.555.004.990	5,00
<i>Margen</i>	17.502.556		61.995.010	
— Fondos estructurales	37.291.564.455	38.523.000.000	38.522.922.880	3,30
— Fondos de cohesión	5.135.932.989	6.094.000.000	6.032.082.010	
3. POLÍTICAS INTERNAS³	9.052.000.000	9.385.000.000	9.218.359.185	1,80
<i>Margen</i>	-40.000.000		166.640.815	
4. ACCIÓN EXTERIOR⁴	5.317.000.000	5.269.000.000	5.392.500.000	1,40
<i>Margen</i>	-198.000.000		-123.500.000	
5. ADMINISTRACIÓN⁵	6.292.686.171	6.708.000.000	6.683.067.398	6,20
<i>Margen</i>	67.313.829		24.932.602	
6. RESERVAS	446.000.000	458.000.000	458.000.000	2,70
<i>Margen</i>	0		0	
— Reserva de garantía	223.000.000	229.000.000	229.000.000	2,70
— Reserva para ayudas de emergencia	223.000.000	229.000.000	229.000.000	2,70
7. ESTRATEGIA DE PREADHESIÓN	2.081.000.000	3.566.000.000	2.480.600.000	19,20
<i>Margen</i>	1.391.000.000		1.085.400.000	
— Instrumento de preadhesión SAPARD	250.300.000		300.000.000	19,90
— Instrumento de preadhesión (ISPA)	525.700.700		585.000.000	11,30
— Instrumento de preadhesión PHARE	898.800.000		977.300.000	11,30
— Turquía ⁶	286.200.000		479.500.000	67,50
— Desarrollo económico de la comunidad turcochipriota ⁷	120.000.000		138.800.000	15,70
8. COMPENSACIONES	1.304.988.996	1.074.000.000	1.073.500.332	-17,70
<i>Margen</i>	11.004		499.668	
Créditos de compromiso total	1,16594E+11	1,23695E+11	1,21273E+11	4,00
<i>Margen</i>	3.000.377.389		2.421.648.095	
Gastos obligatorios	45.728.339.134		46.375.837.197	1,40
Gastos no obligatorios	70.865.283.477		74.897.514.708	5,70
Créditos de pago Total	1,06241E+11	1,19292E+11	1,12552E+11	5,90
<i>Margen</i>	7.993.513.087		6.739.639.464	
Gastos obligatorios	45.769.358.134		46.386.034.197	1,30
Gastos no obligatorios	60.472.128.779		46.386.034.197	1,30
Créditos de pago en % de la RNB	1,01%	1,08%	1,02%	

Fuente: Comisión Europea 2006.

¹ Incluidos presupuesto rectificativo 1 y anteproyectos de presupuesto rectificativos 2 y 3.² El importe inscrito en el presupuesto de 2005 en la sub-rúbrica «Fondos Estructurales» excede del límite máximo de las Perspectivas Financieras debido a la utilización del instrumento de flexibilidad, según lo previsto en el Acuerdo Interinstitucional, por un importe de 45 millones EUR para la ampliación del Programa PECE II para Irlanda del Norte y las regiones fronterizas de Irlanda.³ El importe inscrito en el presupuesto de 2005 excede el techo máximo de las perspectivas financieras debido a la utilización del instrumento de flexibilidad por un importe de 40 millones EUR para la financiación de las agencias descentralizadas.⁴ La cantidad incorporada en el presupuesto de 2005 bajo este título supera el techo de las perspectivas financieras debido al uso del instrumento de flexibilidad, de conformidad con el Acuerdo interinstitucional, por valor de 100 millones EUR para la reconstrucción de Irak. Además se propone la suma de 98 millones EUR para la ayuda de reconstrucción a los países afectados por el tsunami junto con el anteproyecto de presupuesto rectificativo 3/2005.⁵ El techo para la rúbrica 5 incluye 180 millones EUR para las contribuciones del personal al sistema de pensiones, de conformidad con la nota a pie de página 1 de las perspectivas financieras ajustadas para 2006.⁶ La cantidad total presupuestada para Turquía en 2006 suma 500 millones EUR, ya que, aparte de la línea dedicada, se dispone de 21,5 millones EUR de TAIEX y de las líneas del programa horizontal.⁷ Esta partida cubre asimismo la ayuda al desarrollo económico de la comunidad turcochipriota.

Así, en la rúbrica 1, «Agricultura», se incluyen los gastos derivados de la PAC realizados a través del FEOGA, en la sección garantía, destinados a la concesión de ayudas directas a los agricultores, y también para el mantenimiento de los precios en los mercados, a través de la OCM (Organización Común de Mercados), así como las restituciones (subvenciones) a la exportación. Además se recogen los gastos derivados del fomento del desarrollo rural (ayuda y adaptación de las zonas rurales y desfavorecidas).

La rúbrica 2 está dedicada a las «Acciones Estructurales», se incluyen en ella los gastos derivados de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Dentro de los primeros se encuentran los siguientes: FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo), FEOGA-o (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Sección Orientación) e IFOP (Instrumento Financiero de Orientación Pesquera). Todos estos recursos se destinan a financiar el desarrollo de las regiones con menos recursos o más retrasadas, o para temas específicos como el empleo. El Fondo de Cohesión, del que España ha sido uno de los principales beneficiarios, junto con Irlanda, Grecia y Portugal, lo reciben no las regiones, sino los países con renta *per capita* inferior al 90 por 100 de la media comunitaria¹¹.

La rúbrica 3 recoge los gastos, en «Políticas internas» en la que incluyen un conjunto de acciones comunitarias. Así y como consecuencia de la Estrategia de Lisboa cubre los gastos de algunas prioridades de la Comisión en materia de prosperidad, solidaridad, desarrollo y seguridad.

Con relación a la prosperidad se refuerza la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Para conseguir la solidaridad se protege el medio ambiente, así como la protección de los derechos fundamentales promoviendo la igualdad de género, luchando contra la discriminación y fomentando la plena integración de los jóvenes en la sociedad y en la vida laboral y, por último, en materia de seguridad se pretende consolidar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, poniendo para ello especial énfasis en temas de terrorismo, delincuencia organizada, desastres naturales, etc.

¹¹ Los beneficios percibidos por España y sus regiones se recogen detalladamente en «Las Acciones Estructurales en España y sus Comunidades Autónomas», período 2000-2006, vols. I y II, Comisión Europea, Madrid, 2002. La percepción de estos fondos estructurales se establece en función de una serie de objetivos denominados 1, 2 y 3, y se dan a las regiones (NUTS) europeas que cumplan una serie de requisitos previamente establecidas (renta *per capita*, población, etc.). Sobre la descripción pormenorizada y los cambios significativos en esta política regional europea véanse J. R. CUADRADO y T. MANCHA, «Política Regional y de Cohesión», en *Economía de la UE*, de J. M. JORDAN GALLDUF, 5.^a ed., Navarra, Civitas, 2005, pp. 454-491.

Por ello el 60 por 100 del presupuesto de esta rúbrica se dedica al Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, el resto se dedica a temas tan dispares como Educación y Cultura, Medio Ambiente, Justicia e Interior, Empresa, Asuntos Sociales, Redes Transeuropeas, etc.

La rúbrica 4, «Acciones Exteriores», recoge los distintos proyectos en materia de cooperación, ayuda al desarrollo, prevención de conflictos, etc.; en definitiva, la actividad de la política exterior y de seguridad común: Estas ayudas a terceros países, con los que se mantiene una relación de cooperación, o bien son países en vías de desarrollo, abarcan desde América Latina hasta el Oriente Medio, el Mediterráneo Oriental, países de Asia, Europa Oriental y Balcanes.

Hay que precisar que en esta rúbrica no se recoge la cooperación específica que la UE mantiene con cerca de 70 países de África, Caribe y Pacífico (Países ACP), en su mayor parte excolonias de países europeos y que se financia al margen del presupuesto general, concretamente a través del FED (Fondo Europeo para el Desarrollo).

La rúbrica 5, «Administración», recoge los gastos administrativos destinados a satisfacer las necesidades derivadas del mantenimiento de la administración comunitaria (inmuebles, personal y otros), entre otros los gastos de la Comisión originados como consecuencia de la última ampliación de la UE que ha ocasionado gastos por alojamiento de nuevo personal, sociales, etc.

Las «Reservas» aparecen recogidas en la rúbrica 6 en la que se incluyen las dotaciones necesarias para ayudas de emergencia y para garantía de operaciones de préstamo gestionadas por la Comisión.

La rúbrica 7 recoge los gastos de «Preadhesión» a través de sus respectivos instrumentos: SAPARD, ISPA, PHARE, además de los gastos referidos a Turquía y la ayuda al desarrollo económico de la comunidad grecochipriota. El aumento de esta partida presupuestaria se debe a las estrategias de preadhesión de Bulgaria, Rumanía, Croacia y Turquía.

Finalmente, la rúbrica 8, «Compensaciones», recoge los reembolsos a los 10 nuevos Estados miembros a lo largo del período transitorio de aplicación de las políticas comunitarias, siendo la República Checa el país más importante.

Ingresos

Los ingresos comunitarios provienen de una denominación genérica de «recursos propios» que suponen el 99 por 100 del total de los ingresos sin

que haya posibilidad de endeudamiento, el restante 1 por 100 se corresponde con ingresos varios (cuadro 2).

CUADRO 2

Tipo de ingresos	Presupuesto 2006		Presupuesto 2005	
	Millones EUR	(%)	Millones EUR	(%)
Derechos agrícolas y cotizaciones azúcar	1.319,70	1,20	1.613,03	1,50
Derechos de aduana	12.905,40	11,50	10.749,90	10,10
Recurso basado en el IVA	15.884,32	14,10	15.313,49	14,40
Recurso basado en la RNB («cuarto recurso»)	81.157,25	72,10	77.583,05	73,00
Ingresos varios + saldo del ejercicio anterior	1.285,69	1,10	1.040,53	1,00
TOTAL	112.552,36	100,0	106.300,00	100,0

Fuente: Comisión Europea 2006.

Los recursos propios de la UE pueden definirse como ingresos de naturaleza fiscal que le corresponden a la Comunidad por derecho propio sin necesidad de aprobación de las respectivas autoridades nacionales, si bien la recaudación se realiza por los Estados miembros con la obligación de ponerlos a disposición de la Comisión.

La estructura actual de los ingresos o recursos propios es el resultado de añadir a los denominados «recursos propios tradicionales» (1.º y 2.º) que se recogen en el Tratado de Roma, los que se han ido incorporando más tarde y que se conocen como 3.º y 4.º recurso.

Los RPT, 1.º y 2.º recurso, lo forman: las «exacciones reguladoras agrarias», y «cotizaciones del azúcar e isoglucosa» (ambas englobadas en el concepto de derechos agrícolas (1.º recurso), y los derechos de aduana (2.º recurso). El 3.º y 4.º recurso son el «recurso IVA» y el «recurso RNB» (Renta Nacional Bruta), respectivamente.

Los dos primeros recursos, Recursos Propios Tradicionales, son ingresos ligados al desarrollo de la Política Agraria Común y de la Política Comercial, y por ello están concebidos para limitar, de la entrada de productos del resto del mundo al mercado comunitario.

Así, los llamados derechos agrícolas son exacciones variables que gravan la importación de productos agrícolas, y su finalidad es proteger al

mercado agrícola comunitario de precios inferiores en los productos agrícolas importados. Las cotizaciones del azúcar e isoglucosa gravan la producción de estos productos, pero también, en el caso del azúcar, el almacenamiento. Su finalidad es reducir los excedentes, pero también regular los mercados, y lógicamente su evolución depende del comportamiento del sector. Ambos ingresos se perciben íntegramente por la comunidad desde 1971, si bien su importancia cuantitativa ha ido reduciéndose paulatinamente; concretamente en 1980 representaban el 13 por 100 de la totalidad de los ingresos, en 1990 el 5,4 por 100 y en la actualidad no llega al 1,5 por 100¹².

Los ingresos que proceden de los «derechos de aduana», establecidos entre 1971 y 1975, se relacionan con el AAC (Arancel Aduanero Común) que se aplica a las importaciones no agrícolas de terceros países, y de otras exacciones que las instituciones comunitarias pueden aplicar como medidas antidumping y derechos antisubvención. Este recurso está fuertemente condicionado por los compromisos alcanzados con la OMC (Organización Mundial del Comercio), así como de los diferentes acuerdos de carácter comercial firmados por la UE y las grandes áreas comerciales. Su importancia ha ido decreciendo representando en la actualidad el 10,1 por 100 de la totalidad de los recursos¹³.

El llamado 3.^{er} recurso o «recurso IVA» se establece en 1979 con la previa introducción del IVA en los diferentes países miembros y la armonización de la base imponible de este impuesto. Este recurso se obtiene de la aplicación de un tipo uniforme, en la actualidad alrededor del 0,3 por 100, a la base armonizada del IVA de cada Estado miembro, si bien tiene un límite máximo que se corresponde con el 50 por 100 de la RNB de cada Estado. Como es sabido, el IVA grava el consumo final de bienes y servicios, por lo que la cantidad que se recauda en cada país dependerá de su nivel de consumo, lo que provocó fuertes críticas. Esto ha conducido al establecimiento de límites a la base y la reducción progresiva del tipo aplicable; la consecuencia final ha sido una disminución paulatina de su importancia recaudatoria que en la actualidad se encuentra en torno al 14,4 por 100 de la totalidad de los ingresos.

El llamado 4.^o recurso o recurso PNB (RNB en la actualidad) se creó en 1988 con la naturaleza de «recurso complementario», con el objetivo de

¹² Sobre la evolución de los ingresos efectivos por recursos propios véase R. BARBERAN, «La hacienda pública de la Unión Europea», en *Economía de la UE, op. cit.*, pp. 115-143.

¹³ Véase F. BATALLER y J. M.^a JORDAN GALDUFF, «La dimensión exterior de la UE», en *Economía de la UE, op. cit.*, cap. 9, pp. 317-341.

equilibrar el presupuesto, ya que su cuantía se fija en el marco del procedimiento presupuestario, teniendo en cuenta el resto de los ingresos y para poder alcanzar y cumplir con el principio de equilibrio presupuestario.

Este ingreso proviene de la aplicación de un tipo uniforme a la RNB (Renta Nacional Bruta) de cada uno de los Estados miembros, siendo en la actualidad, dada la disminución paulatina del resto de los ingresos públicos, el ingreso cuantitativamente más importante representando en la actualidad el 73,10 del total de los ingresos.

Finalmente, el 1 por 100 restante de los ingresos englobados bajo la rúbrica de «ingresos varios y el saldo del ejercicio anterior» (en caso de superávit, incluye ingresos procedentes de: multas impuestas por la Comisión, intereses de demora, retenciones aplicadas a funcionarios de la Comunidad).

En la actualidad la Comisión se plantea la necesidad de modificar el sistema actual de ingresos por otro «Sistema Fiscal Europeo», en el que «los nuevos impuestos» fueran pagados por los agentes económicos (ciudadanos o empresas).

Para ello se han propuesto distintas alternativas que van desde el establecimiento de impuestos específicos (sobre la energía, CO₂, etc.) hasta la reforma del recurso IVA, es decir, el tipo medio de cada país se incrementaría en un punto (1 por 100) cuya recaudación iría directamente a las arcas comunitarias. En el caso español del 16 por 100 actual pasaría al 17 por 100, ese aumento supondría un ingreso directo del presupuesto comunitario, y finalmente otra posibilidad, ya más lejana e improbable un impuesto comunitario de sociedades. De momento no parece posible que se lleve a cabo esta reforma fiscal, ya que parece que las posibilidades de reforma se han pospuesto, de momento, hasta el 2013.

4. Perspectivas financieras 2007-2013

Las perspectivas financieras para el siguiente sexenio 2007-2013 han sido elaboradas para una UE de 27 miembros incluyendo ya la posible incorporación en el 2007 de Rumanía y Bulgaria, aprobadas en el Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006. Las primeras Comunicaciones de la Comisión ya ponían de manifiesto el cambio de prioridades en la UE ampliada: Desarrollo Sostenible, Ciudadanía Europea y el fortalecimiento de la UE en los foros internacionales. En definitiva, se trata de potenciar el crecimiento, la competitividad y el empleo.

Este cambio de prioridades va a reflejarse en la modificación sustancial de las rúbricas contenidas en las Perspectivas Financieras aplicables a partir del 1 de enero de 2007, cambio de denominación que también va a afectar a los contenidos de las rúbricas, lo que dificulta el poder realizar comparaciones directas con las Perspectivas 2000-2006.

Por ello vamos a mencionar brevemente el contenido de cada una de las rúbricas, que son grandes categorías de gasto, que pasan de las 8 actuales a las 5 futuras.

La rúbrica 1, «Crecimiento Sostenible», es lo que absorbe la mayor parte del gasto (44,2 por 100) y representa 382.100 (mill. euros) repartidos en dos subrúbricas de desigual importancia. La Comisión señala que la competitividad y la cohesión se refuerzan mutuamente. La subrúbrica 1-a, Competitividad para el Crecimiento y el Empleo, constituye una de las mayores novedades de esta nueva etapa de programación económica: Incluye los siguientes objetivos:

— Promover la competitividad de las empresas en un mercado único plenamente integrado, y en particular la competitividad en la industria, potenciar la sociedad de la innovación y la inversión en tecnologías ecológicamente eficientes.

— Intensificar y mejorar la investigación y el desarrollo tecnológico europeo con vistas a crear un «espacio europeo de investigación», y alcanzar una financiación pública en 2010 del 1 por 100 del PIB. Para ello se ayudará financieramente a investigadores asociados, etc.

— Interconectar Europa mediante redes transeuropeas de transporte.

— Mejorar la calidad de la enseñanza y la formación haciendo hincapié en la movilidad (Erasmus, Sócrates, etc.).

— Aplicar la agenda de política social que forma parte de la Estrategia de Lisboa y que combina diálogo social, legislación y métodos de coordinación (véase Apéndice II).

La subrúbrica 1-b, «Cohesión para el crecimiento y el empleo», contempla tres prioridades: Convergencia, Competitividad y Cooperación Territorial.

El logro de estos tres objetivos se ha acentuado con la ampliación, ya que las diferencias económicas han aumentado al incrementarse sustancialmente las diferencias entre las regiones más ricas y más pobres de los 25 miembros actuales de la UE (Londres con 315 por 100 del PIB *per capita*). Este cambio se traduce en una reforma de la Política Regional Común, siendo regiones elegibles para la percepción de fondos europeos aquellos

que cumplan una serie de requisitos en base a 3 objetivos: Objetivo Convergencia, Objetivo Competitividad Regional y Empleo, Objetivo Cooperación Territorial Europea ¹⁴.

La rúbrica 2, «Protección y Gestión de los Recursos Naturales» (Agricultura hasta el 1 de enero de 2007), es lo que más peso tenía con anterioridad.

Se destinan 371.300 mill. de euros y representa el 43,0 por 100 del total de los gastos. Dentro de esta rúbrica se recogen los gastos relativos a la agricultura en forma de ayudas directas (equivalente a la actual rúbrica de la PAC) y dotaciones para gastos relativos a los mercados.

Dentro de esta rúbrica se incluye, además de la política agrícola, los gastos derivados de la potenciación del programa de desarrollo rural y la reforma de la política pesquera para hacerla compatible con una explotación sostenible de los recursos. También se recoge la preservación del medio ambiente y los espacios naturales.

La rúbrica 3, «Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia», se corresponde con el refuerzo de la UE como espacio de libertad y seguridad y justicia a través de una estructura simplificada, basada en tres programas marco que abarcan temas de seguridad, inmigración, justicia y derechos fundamentales. Esta rúbrica da cobertura también a acciones y programas para el acceso a bienes y servicios básicos y acciones para favorecer el fomento de la cultura y la diversidad europea. Representa el 1,2 por 100 con una dotación de 10.800 millones de euros repartidos en dos rúbricas (3a y 3b).

La rúbrica 4, «La UE como Socio Mundial», se destina a financiar las acciones exteriores comunitarias, y hace hincapié en la necesidad de alcanzar un peso político coherente con el peso económico de la Unión, a fin de que, en su entorno y más allá, la UE actúe no sólo en las esferas económica y política, sino también en los ámbitos relativos a la estabilidad, la prevención de conflictos y el control de las posibles crisis mundiales, para ello se destinan el 6,7 por 100 del total del gasto.

Bajo esta rúbrica se incluyen no sólo las acciones exteriores tradicionales, sino que también se recoge la ayuda financiera suministrada a los países ACP (África, Caribe y Pacífico) que actualmente se financia a través del FED (Fondo Europeo para el Desarrollo) y, por tanto, independiente del

¹⁴ El análisis más detallado de la descripción de estos 3 objetivos, así como los requisitos de elegibilidad, los programas e instrumentos y prioridades excede del objetivo de este trabajo. Para más detalle véase «La Política Regional y de Cohesión», en *Economía de la UE*, *op. cit.*, pp. 454-491.

presupuesto general. También se contiene en esta rúbrica las cantidades para ayudas de emergencia y garantía de préstamos.

Para conseguir estos objetivos se utilizan tres instrumentos: Ayuda humanitaria, Ayuda macrofinanciera y Estabilidad para promover la seguridad nuclear y mantener la paz mundial.

La rúbrica 5 de «Administración» recoge solamente los gastos derivados del funcionamiento de las instituciones distintas de la Comisión, ya que los gastos de ella están contenidos en las 4 rúbricas anteriores. Representa solamente el 5,8 por 100 y alcanza la cantidad de 49.800 mill. de euros.

Por último, la rúbrica 6, «Compensaciones», con 800 millones de euros y el 0,1 del porcentaje total, se dedica, al igual que en la actualidad, a los reembolsos a los nuevos Estados miembros, es decir, Rumanía y Bulgaria, por lo que desaparecerán a partir del 2007 tras su probable incorporación.

El reparto entre las distintas rúbricas se recoge en el gráfico 2 y en el cuadro 3.

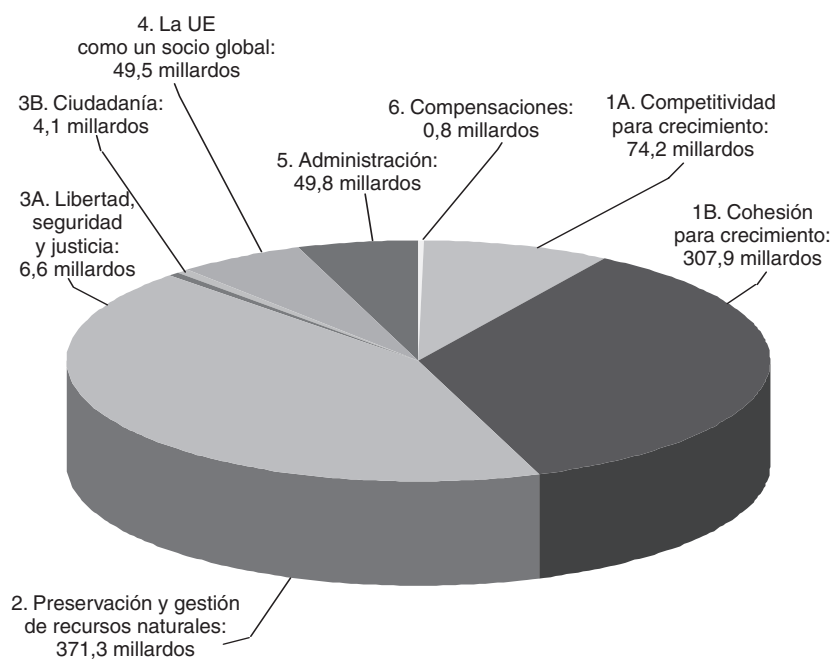
CUADRO 3
Perspectivas financieras 2007-2013

<i>Rúbricas</i>	<i>Millones Euros</i>	<i>% del total</i>
1. Crecimiento sostenible	382.100	44,2
1.a) Competitividad para el crecimiento y el empleo	74.100	8,6
1.b) Cohesión para el crecimiento y el empleo	308.000	35,6
2. Conservación y gestión de los Recursos Naturales	371.300	43,0
3. Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia	10.800	1,2
3.a) Libertad, Seguridad y Justicia	6.600	0,8
3.b) Ciudadanía	4.100	0,5
4. La UE como Socio Mundial	49.500	5,7
5. Administración y otros	49.800	5,8
6. Compensaciones	800	0,1
Total Período 2007-2013	864.300	100,0

Fuente: Comisión Europea 2006.

GRÁFICO 2

Perspectivas financieras 2007-2013: Distribución de gasto



Fuente: Comisión Europea 2006.

III. LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (2007-2013)

1. El contexto político

Las negociaciones sobre las actuales perspectivas financieras que, finalmente, han llegado a puerto, aunque es discutible que «a buen puerto» o, dicho de otro modo, a un resultado, si no óptimo, sí al menos satisfactorio. Finalmente, la Presidencia inglesa consiguió un «acuerdo de mínimos» haciendo, sobre todo, bastantes concesiones a Francia, y España sale no muy mal parada, en nuestra opinión, aunque siempre se puede pensar que el resultado podía haber sido otro, pero también, mejor, como expondremos seguidamente.

Para entender todo el «proceso» de las negociaciones políticas, hay que tener en cuenta varios factores. De una parte, está el cheque inglés (véase apartado I.2), que con su complicado mecanismo, aprobado en su día por los *doce*, hace que si aumenta el presupuesto, aumenta el cheque inglés, del que recordemos España es el tercer contribuyente. De otra parte, está el problema de la política agrícola (PAC); no hay que olvidar que Gran Bretaña (y los demás Estados miembros) aceptó y aplaudió las modificaciones de la PAC, pactados en la cumbre de 2003, que este último año ha puesto en la picota y, de hecho, estas perspectivas financieras, válidas hasta el 2013, se renegociarán y reexaminarán en 2008. En estos momentos 7 años no es largo plazo, sino una eternidad. En definitiva, Gran Bretaña perdió «unas plumas» en el cheque inglés, aumentó mínimamente su primera y cicatera proposición presupuestaria (por debajo de la propuesta de la Comisión, véase pto. II.4), contentó, al menos hasta el 2008, a Francia, y España se encontró con unas migajas (en términos presupuestarios, aunque tienen cierta importancia política), de crear un fondo para mejorar la competencia y unas pequeñas ayudas a las cuestiones migratorias.

En realidad, el problema a discutir, que se cerró en falso en el 2003, es la PAC y el problema de fondo es, en última instancia, si sigue Europa defendiendo a su agricultura, a base de subvenciones multimillonarias, cuando en la OMC los vientos van más bien contra, o bien se destina una buena parte de esos fondos al crecimiento y al empleo. Eso implicaría una dependencia de los suministros de alimentos de terceros países. Inglaterra la ha tenido desde hace mucho tiempo, de ahí que defienda esa postura; la de reconvertir la PAC en un fondo —más o menos— de ayuda a la ecología y al medio ambiente. ¿Estará la UE dispuesta a dar este giro «copérnico» respecto al tratado de Roma? Ésta es la gran pregunta. Entre otros el «Informe Sapir» (Apéndice III), se refiere a ello.

Dicho informe, desde nuestra perspectiva, ha sido fundamental en el planteamiento político de las perspectivas por parte de Inglaterra, y no sólo desde julio de 2005, cuando asumió la Presidencia de la UE, sino durante todo el año, e inclusive antes.

Al mismo tiempo, los países «ricos», los que aportan más fondos que reciben ¹⁵, en particular Suecia, Dinamarca, Holanda, Austria y Alemania

¹⁵ Aquí entramos también en el juego de las balanzas fiscales, y no sólo entre EM europeos, se pueden hacer tantos como se quieran y con resultados muy contradictorios.

(merece capítulo aparte, pues al final de las negociaciones aprobó un ligero aumento del presupuesto global, y, en consecuencia, de su aportación neta al presupuesto comunitario).

Inglaterra sólo al final, y gracias a la cancillera Merkel, propició el acuerdo (papel fundamental de la Presidencia, pues hasta entonces se limitó a defender sus intereses —lícito, pero poco ético cuando se ejerce la Presidencia de la Unión—).

No hay que olvidar que la ampliación de 15 a 25 EM del 2004, políticamente impecable, ha sido muy mal digerida (y peor explicada) para los ciudadanos de muchos EM, que además han intuido una puerta abierta a no sé sabe cuántas más (de momento Hungría y Croacia han iniciado ya las negociaciones, al igual que Turquía). El gran problema y la gran incógnita es que las fronteras de la UE no están definidas. ¿Entrará un día Ucrania, Israel, Marruecos..., por poner sólo algunos ejemplos?

El resultado es de todos conocido: la negativa de Francia y Holanda, al «Tratado» por el que se establece una Constitución para Europa¹⁶ y la paralización del mismo; está en el congelador hasta, como mínimo, las elecciones francesas del 2007.

2. El contexto económico

El contexto económico es, si cabe, todavía más complicado que el político. Todo arranca de la cumbre de Lisboa de marzo del 2000¹⁷.

Lo que se plantea en Lisboa es que la UE debe alcanzar a los Estados Unidos en competitividad, crecimiento y empleo, fijándose un horizonte del 2010 para llegar a este objetivo: el de convertir a la UE en la zona más competitiva del planeta (véase Apéndice II).

A medio camino, el resultado no puede ser más desastroso, pues hasta 2005 incluido no se ha avanzado prácticamente nada en este sentido, sino que más bien se ha retrocedido. Es verdad que la locomotora europea Alemania está estancada; veremos si la etapa Merkel es el revulsivo que esta economía necesita (la más potente de Europa), pero es que también Francia e Italia están en recesión, por no hablar de Portugal o Grecia (y nos

¹⁶ UNIÓN EUROPEA, «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», Comunidades Europeas, Luxembourg, 2004.

¹⁷ Véase «Conclusiones de la Presidencia» de la Cumbre de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Comisión Europea, Bruxelles, 2000 (Apéndice II).

referimos solamente a los 15). No tan causalmente estos cinco países tienen problemas con el «Pacto de estabilidad» (el déficit fiscal no puede superar el 3 por 100 del PIB). No deja de ser paradójico que Alemania que defendió vía el BUBA (Bundes Bank o Banco Central), dicho pacto lo haya incumplido y, junto con Francia, hayan propiciado su flexibilización en la cumbre del 22-23 de marzo de 2005 en Bruselas (véase Apéndice I).

Otro problema asociado: otra paradoja, es la buena salud del euro respecto del dólar: es decir, su apreciación que encarece las exportaciones europeas y ralentiza el crecimiento (aunque permite que el aumento de los precios del petróleo y del gas natural sea menor y, en consecuencia, ayuda a mantener la inflación comunitaria de la zona Euro en torno al 2 por 100. (2,3 por 100 en abril de 2006). En este sentido el incremento del 2 al 2,25 por 100 del tipo de interés básico del Banco Central europeo en dicho mes (y la posterior al 2,5 por 100)¹⁸ ha tenido defensores —los de la estabilidad monetaria— y detractores —los que defienden principalmente el empleo y el crecimiento—. Paradójicamente a España no le viene mal (la inflación española en diciembre de 2005 era del 3,8 por 100; en mayo de 2006 se eleva al 4,2 por 100), siendo el diferencial de precios respecto a la eurozona de 1,6 puntos, el más alto desde enero de 2003, lo que frena la competitividad de los productos españoles en el exterior). Esto puede contribuir a moderar los precios de la vivienda, pero puede tener efectos negativos sobre la tasa de crecimiento, pues la principal variable aleatoria sigue siendo el precio del crudo, uno de los principales responsables del repunte inflacionista, pues nuestra dependencia energética del petróleo es mayor que la media europea. Además hay que tener en cuenta que, tal como defiende el *Informe Sapir* y el propio Blair, hay que profundizar en el mercado interior¹⁹.

La cuestión principal es que sigue habiendo muchas competencias nacionales y en temas con derecho a veto (fiscalidad, por ejemplo, o temas sociales o medioambientales; recordemos que el *tratado en vigor es el de Niza* —1998—). Si bien estamos totalmente de acuerdo con el principio de subsidiariedad (la Unión sólo debe intervenir si consigue una mayor eficacia en acción determinada, respecto de los Estados miembros), está claro

¹⁸ Afecta a los 12 países de la zona EURO o eurozona; son: Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia y en el 2007 Eslovenia.

¹⁹ El Acta Única Europea estableció el *Mercado Único*, que entró en vigor el 1 de enero de 1991, que entre otras cosas establece el libre movimiento de personas, mercancías y capitales.

que un mínimo de armonización en ciertos temas: fiscales, entre otros, es totalmente necesario, especialmente en el *impuesto de sociedades* ²⁰.

Recordemos que en el IVA está armonizada la base y que hay una horquilla de tipos impositivos del 15 al 25 por 100, pero en el impuesto de sociedades no hay nada, prácticamente, y desde el punto de vista de la inversión extranjera (hoy USA y Japón, mañana China y...) y transfronteriza es fundamental. Hoy en día existen 25 sistemas fiscales, uno por Estado miembro, una cierta armonización sería conveniente, especialmente si se tiene en cuenta que las ayudas de Estado (subvenciones), del estilo de las *vacaciones fiscales vascas*, pueden considerarse una alteración del libre mercado y de la competitividad entre Estados miembros, según doctrina del Tribunal Europeo de Luxemburgo hasta 2005. Y no es que propugnemos una *armonización total*, pero habría, al menos, que poner orden en las bases imponibles, las deducciones y las reglas contables, no necesariamente en los tipos impositivos.

En el actual «impase» comunitario lo único que avanza son las *Cooperaciones reforzadas*, es decir, *la Europa, no a dos, sino a varias velocidades*.

El primero fue el espacio sin fronteras «Acuerdo Schengen», la «Eurozona», la «fuerza de acción rápida», «la euro-orden»... En definitiva, una unión aduanera más compacta y un núcleo duro de Estados miembros.

3. Otros problemas

Si con razón nuestra asignatura se sigue denominando Economía política y Hacienda pública, su propia denominación pone de manifiesto la conexión entre los problemas económicos y los políticos.

Si en los dos apartados anteriores hemos intentado distinguir entre problemas políticos y económicos, sabiendo la interrelación que hay entre ambos, hay ciertos temas que es mucho más difícil distinguir, o intentarlo al menos: ¿qué elemento predomina más: el político o el económico, y son precisamente algunos de ellos a los que vamos a referirnos a continuación.

El paro es uno de los grandes problemas que se siguen planteando en la Unión Europea. Años de bajo crecimiento, con tasas de inflación reducidas en varios de los grandes países, han hecho aumentar el desempleo. El

²⁰ Véase el artículo de F. GONZÁLEZ BLANCH y E. LANGA MORA, «La fiscalidad de las empresas en la UE», en E. LEJEUNE (dir.), *Estudios Homenaje al Prof. J. L. Pérez Ayala*, en curso de publicación.

paro, a finales del 2005 en la Unión se elevaba al 8,7 por 100 de la población activa en la Europa de los 25, mientras que en Estados Unidos se elevaba al 5,1 por 100. Ello junto a la inmigración, la ampliación (ya nos hemos referido a ello) y el bajo crecimiento de las grandes economías, ha sumido a muchos países de la Unión en una situación euroescéptica, lo que podría explicar los noes al Tratado Constitucional de Francia y Holanda. Incluso en Austria, país que lo aprobó en el Parlamento, en 2005; hoy, sin embargo, dos tercios de la población está en contra. De ahí, entre otros, el interés de este país que ha ocupado la presidencia de turno en la UE en el primer semestre del 2006, en fijar las fronteras de la Unión (es decir, los 25 más Rumanía y Bulgaria).

Frente a esta situación España goza, por una vez, de una situación privilegiada, a pesar de los no muy buenos resultados de la negociación de las perspectivas financieras en diciembre del 2005. La tasa de paro en dicho mes se situó en el 8,4 por 100 por debajo de la media europea.

Este buen resultado se debe a la continuación del modelo de la «etapa Aznar», eficacia empresarial y moderación en la evolución salarial, gracias a los acuerdos de los agentes sociales. No obstante, este modelo puede presentar signos de agotamiento debido, entre otras cosas, a la alta tasa de inflación y al repunte de los tipos del BCE, que parece continuarán en 2006 (en mayo 2,5 por 100), con un claro problema en la construcción y el consumo, ya comentados ²¹.

Teniendo en cuenta la evolución global del paro en la UE, no es extraño que se «sienta» una cierta preocupación, y se pretendan controlar los flujos migratorios que, siendo necesarios, pueden estar desbordando a ciertos países. La inmigración sostiene el crecimiento europeo y garantiza el pago de las pensiones y otras prestaciones sociales, visto el envejecimiento de los europeos, pero crea también intranquilidad y un claro temor a un posible desembarco, de los posibles flujos, de un gran país (en población, entre otras cosas) como es Turquía.

²¹ En España a finales del 2005 el paro según EPA se situaba en el 8,7 por 100 (10,3 por 100 en el IV trimestre del 2004); según Eurostat el paro en España a finales del 2005 era el 9,2 por 100, medio punto más alto que las cifras de la EPA y habría disminuido respecto del 11 por 100 a finales del 2004. La diferencia de cifras se explica por las metodologías utilizadas. En cualquier caso, no obstante, el mercado español de empleo tiene una alta temporalidad y precariedad en el empleo femenino y la reducción del paro en el 2005 se ha centrado en el empleo masculino. Además, España, según EUROSTAT, recibió en 2005, 652.300 emigrantes, el mayor volumen de los Estados de la UE, que en total recibió 2 millones de nuevos habitantes, la mayoría inmigrantes.

Con todos estos problemas sobre la mesa, no es extraño que tanto desde la izquierda como desde la derecha se apunten diferentes soluciones a la crisis europea. Todos, o casi todos, coinciden en que la «próxima Constitución», necesariamente no la actual (debería ser más breve y comprensible), debería fijarse y abarcar los problemas que preocupan a los ciudadanos; además de los mencionados, se encuentran:

El crecimiento económico, y su sostenibilidad, la protección social, la competitividad, la inflación, el bienestar en definitiva, la fijación de las fronteras europeas.

En este horizonte reaparecen con fuerza las ideas reflejadas en el «Informe Sapir» (2003, Apéndice III), y previamente recogidas en el «Pacto de Lisboa» (2000), aunque prácticamente no aplicado, sigue gozando de buena salud, al menos en las cumbres europeas.

En este sentido, se va abriendo paso la opinión del Comisario de Asuntos Económicos y Financieros (J. Almunia) de que es necesario establecer un impuesto europeo con poder recaudatorio; los actuales tienen una recaudación mínima, si queremos que realmente se dé satisfacción a las necesidades europeas, expresadas por la ciudadanía. Todo ello dentro de un marco de credibilidad y transparencia absoluta. A lo que contribuiría también el hecho de que el Presidente de la Comisión Europea fuese elegido por sufragio universal, lo que daría más credibilidad democrática a esta Institución.

4. Situación actual

En diciembre de 2005 el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013.

Estas «perspectivas» aprobadas por España y presentadas como un gran éxito, son, en realidad, un fracaso, aunque haya que matizar. De entrada, España pasa de un saldo neto positivo de 47.450 millones de euros (2000-2006) a otra de 4.984 millones de euros, casi el mismo que España no aceptó en la cumbre de junio de 2006 (4.738 millones de euros), por lo tanto, se pierden 42.406 millones de euros. Curiosamente el presidente del Gobierno aceptó en diciembre de 2005 prácticamente el mismo acuerdo que vetó en junio de 2005²².

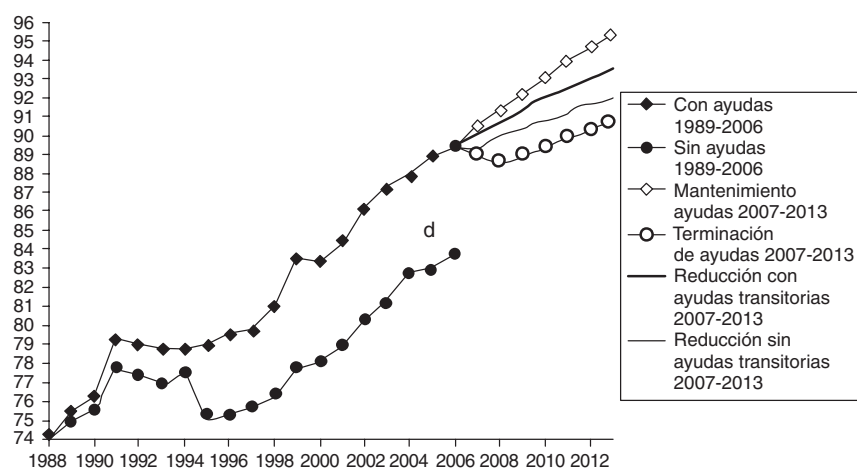
²² Véase NADAL, «Perspectivas financieras de la Unión Europea 2007-2013», *Papeles Faes*, Madrid, 2006.

Lo que puede convertir a España en «el pagano» de la ampliación (reconocido incluso por Tony Blair, entre otros), ya que España va a pagar más (menos saldo positivo) que los países más ricos de la UE.

Finalmente, se aprobaron 862.363 millones de euros, un 1,045 por 100 de la RNB (Renta Nacional Bruta) de la UE, cuando la Comisión en 2004 propuso un 1,24 por 100 de la RNB. El Parlamento Europeo ha conseguido aumentar el techo de gasto de la UE a 864.400 millones de euros. Inglaterra, el Reino Unido, pierde 34.500 millones de euros por el cheque británico, pero por el cálculo «perverso» del mismo, gana 9.500 millones, casi el doble de 4.984 millones de euros del saldo neto de España. Aunque Blair consiguió que se plantee una revisión en el 2008 de las políticas comunitarias, especialmente la política agrícola (PAC). Otras políticas que sufren el menoscabo además de la agrícola (30.000 millones en total), los Fondos de cohesión (30.000 millones), los de seguridad y justicia (10.000 millones) y los Fondos de ayudas exteriores (34.000 millones).

En los recursos propios, por su parte, la situación no se altera demasiado. En lo que respecta a España, y como ya hemos indicado, perdemos más de 42.000 millones de euros. Una parte, en aras de la verdad, porque nos

GRÁFICO 3
Renta por habitante en términos de paridad del poder adquisitivo en relación con la medida de los Quince-España 1988-2013 (índice UE-15 = 100)



Fuente: FEDEA, Madrid, 2004.

acercamos al 90 por 100 de la renta media comunitaria (de los 15, no de los 25) y, en consecuencia el fondo de cohesión, y parte de los Fondos estructurales, desaparecen. Pero, en relación a la Cumbre de Luxemburgo (junio de 2005), España deberá pagar 1.350 millones más para el cheque británico, y, sin embargo, se pierden 1.600 millones de euros en los fondos de desarrollo rural y pesca. En resumen, España es el país pagano por excelencia, aunque hay unas pequeñas mejoras, ya que para nuestro país es vital la continuidad de estas ayudas, tal como pone de manifiesto el estudio elaborado por FEDEA y que se refleja en el gráfico 3, a partir del cual el lector puede sacar sus propias conclusiones²³.

IV. CONCLUSIONES

Respecto al futuro de la UE existen dos posibilidades: o bien se profundiza en la UE, o bien se amplía más. La profundización en la UE implica que ésta, hoy con 25 miembros, mañana con 27, fije sus fronteras, como pretenden algunos Estados miembros. En este sentido, y también en la segunda opción, cobran actualidad las llamadas «cooperaciones reforzadas», de acuerdo con el Tratado de Niza: es decir, Europa puede ir a varias velocidades, como ya se está aplicando; véanse, entre otros, los acuerdos ya citados, como el EURO (Eurozona).

En la Unión Europea existen dos visiones acerca de su futuro. Por un lado, continuar con las sucesivas ampliaciones para construir una gran potencia mundial, competitiva, dinámica al mismo nivel que Estados Unidos. Por otro lado, algunos de los países fundadores son más partidarios de una profundización en la Europa ya existente, en línea con lo que denominan «la vieja Europa» (Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Alemania). Finalmente, señalar que una Europa fuerte de 27 Estados miembros (los 25 actuales y Bulgaria y Rumanía) necesita contar con mayores medios financieros que los actuales, lo cual parece que no se resolverá hasta las próximas Perspectivas financieras a partir del 2014.

²³ S. SOSVILLA-RIVERO y J. A. HERCE, *Documento de trabajo*, Madrid, Fedea, 2004.

APÉNDICE I

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Este «pacto» nace del Tratado de Maastricht ²⁴, donde se fijan las condiciones para que los distintos Estados puedan participar en la UEM, principalmente que el déficit fiscal no pueda sobrepasar el 3 por 100 del PIB y que la deuda pública en circulación no supere el 60 por 100 del PIB. Todo ello se articula en torno a los Reglamentos (CE) en 1466/97 y 1467/97 y a las resoluciones de los Consejos Europeos de Maastricht (1991) y Ámsterdan (1997). En el cuadro adjunto se resume lo que impli-

CUADRO A

<i>Programas de Estabilidad</i>	<i>Presentados anualmente</i>
Criterio de déficit <i>Supervisión por la Comisión</i>	3 por 100 límite superior. Objetivos: disciplina presupuestaria, credibilidad del euro y bajos tipos de interés
Decisión de sanción por el Consejo	Por falta de aplicación en el plazo correspondiente de la acción correctora previamente recomendada
Circunstancias excepcionales	Caída del PIB mayor o igual a 2 por 100 (exención automática) Caída del PIB mayor o igual a 0,75 por 100 (decisión del Consejo)
Sanciones	Depósito sin devengo de intereses (hasta 0,5 por 100 del PIB) Primer año: 0,2 por 100 fijo + 10 por 100 del exceso (parte variable) Segundo año: la parte variable aumenta hasta el límite del 0,5 por 100
Multa definitiva	Tras dos años sin corregir el déficit excesivo

Fuente: M. Camarero y C. R. Tamarit en «Las políticas macroeconómicas de la UEM», en *Economía...*, *op. cit.*, p. 563.

²⁴ La cumbre de Maastricht tuvo lugar los 9/10 de diciembre de 1991 y dio lugar al Tratado del mismo nombre.

ca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en su versión original, que realmente establece sanciones solamente a los 12 países, a esta fecha, miembros de la UEM (los países EURO).

Además el Consejo europeo del 22/23 de marzo de 2005 (conclusiones de la Presidencia) aprueba el informe del Consejo ECOFIN de 20 de marzo de 2005, sobre «la mejora de la puesta en práctica del Pacto de estabilidad y crecimiento» y aprueba las conclusiones y proposiciones que la integran. Este informe pone al día y completa el Pacto de estabilidad y crecimiento que se refiere a la resolución del Consejo de Europa de Ámsterdam y de los reglamentos ya citados, flexibilizándolo.

El Consejo citado en sus conclusiones confirma que el «Pacto» basado en los arts. 99 y 104 del Tratado constituye un elemento esencial en el marco macroeconómico de la UEM. Asimismo, se invita a los Estados miembros a coordinar sus políticas presupuestarias y a instaurar la estabilidad macroeconómica en la UE, lo que tiene un papel clave en la garantía de debilitar la inflación y mantener los tipos de interés poco elevados, factores esenciales de un crecimiento económico duradero y de la creación de empleo ²⁵.

El Consejo recuerda también que el mismo reafirma los objetivos de la «Estrategia de Lisboa»: creación de empleo, reformas estructurales y cohesión social, y que la política presupuestaria, respetando la disciplina presupuestaria, de acuerdo con el «Pacto», contribuye a ello.

Los dos ejes nominales del pacto: *un valor de referencia del 3 por 100 para el déficit público sobre el PIB y una relación del 60 por 100 entre la relación de la deuda pública y el PIB*, siguen siendo la clave del arco de la vigilancia multilateral (véase cuadro adjunto).

Dicho esto, en circunstancias «*excepcionales*», se flexibilizan las reglas, siempre y cuando el objetivo sea volver a la ortodoxia del «Pacto» y, en la medida de lo posible, tender a unos déficits máximos, en situación «de coyuntura favorable» del 0,5 por 100.

Es decir, se fijan unos criterios más flexibles en épocas de depresión con objetivos a medio plazo, lo que evidentemente era la petición de Alemania y Francia, y no olvidemos que Inglaterra (que no es de la UEM) e Italia tampoco están en muy buena situación, sin contar los casos de Grecia o Portugal.

²⁵ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 22/23 de marzo de 2005, p. 3 especialmente, y anexo II de dichas conclusiones, pp. 18-31.

	<i>Déficit (-) o superávit (+) fiscal de las administraciones públicas en % del PIB</i>							<i>Deuda bruta de las administraciones públicas en % del PIB</i>						
	<i>Media</i>	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006(P)	2007(P)	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006(P)
Bélgica	0,6	0	0,1	0	0,1	-0,3	-0,9	106,3	103,2	98,5	94,7	93,3	89,8	87
Alemania	-2,8	-3,7	-4	-3,7	-3,3	-3,1	-2,5	58,8	60,3	63,8	65,5	67,7	68,9	69,2
Grecia	-4,9	-4,9	5,8	-6,9	-4,5	-3	-3,6	113,4	110,7	107,8	108,5	107,5	105	102,1
España	-0,5	-0,3	0	-0,1	1,1	0,9	0,4	55,6	52,5	48,9	46,4	43,2	40	37,9
Francia	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9	-3	-3,1	56,2	58,2	62,4	64,4	66,8	66,9	67
Irlanda	0,8	-0,4	0,2	1,5	1	0,1	-0,4	35,3	32,1	31,1	29,4	27,6	27,2	27
Italia	-3,1	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1	-4,1	-4,5	108,7	105,5	104,2	103,8	106,4	107,4	107,7
Luxemburgo	5,9	2	0,2	-1,1	-1,9	-1,8	-1,5	6,5	6,5	6,3	6,6	6,2	7,9	8,2
Holanda	-0,2	-2	-3,1	-1,9	-0,3	-1,2	-0,7	50,7	50,5	51,9	52,6	52,9	51,2	50,3
Austria	0	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5	-1,9	-1,4	66,1	66	64,6	63,6	62,9	62,4	61,6
Portugal	-4,3	-2,9	-2,9	-3,2	-6	-5	-4,9	52,9	55,5	57	58,7	63,9	68,4	70,6
Finlandia	5,1	4,1	2,5	2,3	2,6	2,8	2,5	43,3	41,3	44,3	44,3	41,1	39,7	38,3
Zona Euro	-1,8	-2,5	-3	-2,8	-2,4	-2,4	-2,3	68,3	68,1	69,3	69,8	70,8	70,5	70,1
República Checa	-5,9	-6,8	-6,6	-2,9	-2,6	-3,2	-3,4	25,3	28,8	30	30,6	30,5	31,5	32,4
Dinamarca	2,6	1,2	1	2,7	4,9	3,9	4	47,4	46,8	44,4	42,6	35,8	30	26,5
Estonia	0,3	1	2,4	1,5	1,6	1,4	0,8	4,6	5,5	6	5,4	4,8	3,6	3
Chipre	-2,3	-4,5	-6,3	-4,1	-2,8	-2,4	61,9	65,2	69,7	6	71,7	70,3	69,1	67,8
Letonia	-2,3	-4,5	-6,3	-4	-2,4	-2,1	-2	14	13,5	14,4	14,6	11,9	11,3	10,9
Lituania	-2,1	-2,3	-1,2	-0,4	-0,2	-1	-1	22,9	22,3	21,2	19,5	18,7	18,9	19,7
Hungría	3,5	-8,4	-6,4	5,4	-6,1	-6,7	-7	51,7	55	56,7	57,1	58,4	59,9	62
Malta	-6,4	-5,6	-10,2	-5,1	-3,3	-2,9	-3,2	61,7	61,2	71,3	76,2	74,7	74	74
Polonia	-3,7	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5	-3	-3	35,9	39,8	43,9	41,9	42,5	45,5	46,7
Eslovenia	-4,3	-2,7	-2,8	-2,3	-1,8	-1,9	-1,6	28,3	29,7	29,1	29,5	29,1	29,9	29,7
Eslovaquia	-6,5	-7,7	-3,7	-3	-2,9	-2,7	-2,1	48,2	43,3	42,7	41,6	34,5	34,3	34,7
Suecia	2,5	-0,2	0,1	1,8	2,9	2,2	2,3	53,8	52	51,2	50,5	50,3	47,6	44,8
Reino Unido	0,7	-1,6	-3,3	3,3	3,5	-3	-2,8	38,1	37,6	39	40,8	42,8	44,1	44,7
UE25	-1,3	-2,3	-3	-2,6	-2,3	-2,3	-2,2	61,1	60,5	62	62,4	63,4	63,2	62,9
USA	0,4	-3,8	-5	-4,7	-3,8	-4,1	4,4	58,4	60,4	64,2	64,8	65	66	67,1
Japón	-6,4	-8,2	-8	-6,3	-6,5	-5,8	5,4	145	152	156,3	157,3	158,9	161,1	162,4

Fuente: Comisión Europea, Statistical Annex of European Economy, spring 2006. P: provisional; E: estimation.

APÉNDICE II. CRECIMIENTO Y EMPLEO. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

La estrategia de Lisboa, puesta al día de 2005²⁶

En el Consejo de Lisboa (Cumbre de Jefes de Estado y Presidentes del Gobierno, de marzo de 2000), la Unión Europea (UE) lanzó un ambicioso programa de reforma, cuyo progreso ha estado analizando la Comisión a lo largo del 2004. A ello ha seguido un animado debate, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, entre todas las partes interesadas en el éxito de Lisboa. Además, la Comisión ha utilizado el trabajo realizado por el Grupo de Alto Nivel presidido por *Pat Cox*, que presentó su informe en noviembre de 2004. En la actualidad, el consenso es general: Europa está muy lejos de lograr el potencial de cambio que presenta la estrategia de Lisboa. Aunque no se ponen en cuestión ni el diagnóstico ni las soluciones, es un hecho que no se ha avanzado lo suficiente.

A medio camino de la aplicación de la estrategia de Lisboa, el informe expone la manera en que se pueda colaborar para el futuro de Europa y situar de nuevo el programa de Lisboa en la buena senda.

La estrategia de Lisboa renovada: ¿qué va a cambiar?

La Comisión propuso relanzar la estrategia de Lisboa concentrando su acción en dos tareas principales: *producir un crecimiento más fuerte y duradero y crear más empleo y de mejor calidad*. Hacer frente al reto del crecimiento y el empleo en Europa es la llave que desbloqueará los medios necesarios para poder alcanzar nuestras aspiraciones generales a nivel económico, social y medioambiental; la consecución de estos grandes objetivos consolidará el éxito de las reformas previstas. Para que eso sea posible, es fundamental contar con una situación macroeconómica sólida, en particular la aplicación de políticas macroeconómicas orientadas hacia la estabilidad y de políticas presupuestarias.

²⁶ *Crecimiento y empleo, trabajando juntos para el futuro de Europa. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Luxembourg, Comunidades Europeas, 2005. Véase también las «Conclusiones de la Presidencia» del Consejo de Lisboa de 23 y 24 de marzo 2000, Bruxelles, Secretaría General del Consejo, 2000.

Garantizar la aplicación

La aplicación de la estrategia de Lisboa, tanto a nivel europeo como en los Estados miembros, es el aspecto esencial. *Para poder realizar el programa de reformas se requiere una asociación renovada para el crecimiento y el empleo.*

Para ello, *la Comisión* desempeñará su papel central consistente en tomar la iniciativa y garantizar la aplicación de las distintas políticas. Simultáneamente, los *Estados miembros* deberán llevar a cabo las reformas convenidas en Lisboa y aún pendientes. Su acción tendría que estar respaldada por los programas nacionales sobre la estrategia de Lisboa, que fijen la manera en la que cada uno de ellos va a proceder (véase el punto relativo a la gobernanza).

Un programa renovado de acción para la estrategia de Lisboa

El informe no se propone reinterpretar la estrategia de Lisboa, pero sí expone nuevas acciones, a nivel europeo nacional, que contribuirán a su realización.

Un lugar más atractivo para invertir y trabajar

- Ampliar y desarrollar el mercado interior.
- Mejorar las reglamentaciones europeas y nacionales.
- Garantizar mercados abiertos y competitivos en Europa y fuera de Europa.
- Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas.
- Hay que ampliar y desarrollar el mercado interior. Si queremos que las empresas y los consumidores experimenten todas las ventajas, es necesario que los Estados miembros *apliquen mejor la legislación comunitaria actual*. En algunos de ellos, los mercados de primera importancia, como las telecomunicaciones, la energía y los transportes, están sólo abiertos sobre el papel, mucho tiempo después de que hayan vencido los plazos que habían suscrito dichos Estados miembros.

— Las reformas esenciales aún necesarias para *realizar el mercado interior* deben ser objeto de una atención especial: los mercados de los servicios financieros y servicios en general, una base consolidada común para el impuesto de sociedades, así como la patente comunitaria.

— Debe mejorar el entorno reglamentario. En marzo de 2006 la Comisión ha puesto en marcha una *nueva iniciativa para la reforma de la regulación*, y para ello se recurrirá al asesoramiento de expertos exteriores acerca de la calidad y la metodología de las evaluaciones de impacto.

— Las normas de competencia deben aplicarse de manera activa, con el fin de contribuir a reforzar la confianza de los consumidores. Se emprenderán *algunos exámenes sectoriales de los obstáculos a la competencia* en sectores como la energía, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

— Las empresas europeas necesitan también mercados mundiales abiertos. La Unión presionará firmemente para que se complete y aplique el Programa de Doha para el Desarrollo y también para que se avance por lo que se refiere a otras relaciones económicas bilaterales y regionales.

El conocimiento y la innovación, factores de crecimiento

— Aumentar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo.

— Facilitar la innovación, la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación y el uso sostenible de los recursos.

— Contribuir a la creación de una base industrial europea sólida.

— Las autoridades públicas de los Estados miembros, a todos los niveles, deben trabajar a favor de la innovación para *materializar nuestra concepción de una sociedad del conocimiento*. A ello contribuiría que la Unión siguiera centrándose en ámbitos como la sociedad de la información, la biotecnología y la innovación ecológica.

— *El sector público y el sector privado deben invertir aún más en investigación y desarrollo*. En la Unión es necesario que el Parlamento europeo y el Consejo adopten rápidamente el próximo *programa marco de investigación* y un *nuevo programa para la competitividad y la innovación*, que serán presentados en el mes de abril.

— En el marco de una profunda *reforma de la política de ayudas estatales* que comenzará este año, los Estados miembros, los poderes públicos regionales y otros agentes públicos tendrán más posibilidades de apoyar la investigación y la innovación, y sobre todo la realizada en este ámbito por las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión.

— Una difusión eficaz y eficiente del conocimiento mediante un sistema educativo de gran calidad constituye el mejor medio de garantizar la competitividad de la Unión a largo plazo. En especial, la Unión tiene que conseguir, mediante la realización del espacio europeo de educación superior, que sus universidades puedan competir con las mejores del mundo.

— La Comisión propondrá la creación de un *Instituto Europeo de Tecnología*.

— La Comisión y los Estados miembros deben intensificar su *estímulo de la innovación ecológica*, que puede aportar mejoras considerables a nuestra calidad de vida, así como al crecimiento y al empleo, por ejemplo en los ámbitos del uso sostenible de los recursos, el cambio climático y la eficiencia energética.

— Las *iniciativas europeas en tecnología* fomentarán las asociaciones con la industria, que se basarán en la experiencia del sistema renavegación por satélite Galileo. Las primeras de estas iniciativas aparecerán en 2007, cuando esté en fase de ejecución el próximo programa de investigación.

Crear más empleo y de mejor calidad

— Atraer un mayor número de personas al mercado laboral y modernizar los regímenes de protección social.

— Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales.

— Invertir aún más en capital humano mejorando la educación y la formación profesional.

— Los Estados miembros y los interlocutores sociales *deben desplegar más esfuerzos para incrementar el empleo, en particular aplicando políticas activas en materia de empleo* que ayuden a los trabajadores en su ocupación y les animen a seguir estando activos, elaborando políticas de envejecimiento activo de la población que disuadan a los trabajadores de abandonar prematuramente el mundo del trabajo y modernizando los sistemas de protección social de manera que sigan ofreciendo la seguridad necesaria para ayudar a la gente a aceptar el cambio.

— El futuro de Europa y el de la estrategia de Lisboa están estrechamente vinculados a los *jóvenes*. La Unión y los Estados miembros deben velar por que las reformas propuestas contribuyan a dar una primera oportunidad a los jóvenes y a aportarles las capacidades que necesitarán a lo

largo de su vida. La Unión debe también definir sus prioridades para afrontar el reto demográfico al que se enfrenta.

— Los Estados miembros y los interlocutores sociales deben mejorar la *capacidad de adaptación de la mano de obra y las empresas y la flexibilidad de los mercados laborales*, con el fin de ayudar a Europa a adaptarse a las reestructuraciones y a la evolución de los mercados.

— Ante la reducción de la mano de obra, necesitamos *un enfoque elaborado de la migración legal*. La Comisión prepara un plan basado en la consulta pública, actualmente en curso.

— Europa necesita más inversiones y de mejor calidad en educación y formación. Centrar las prioridades a escala europea y nacional en educación, formación profesional y formación permanente facilitará la obtención de un nuevo empleo. Esta acción debería ser reforzada por la adopción a escala comunitaria, este año, del *programa para la educación y la formación permanente*, así como por la presentación por los Estados miembros, en 2006, de estrategias nacionales en materia de educación y de formación permanente.

— Europa necesita también una *mano de obra más móvil*. Contribuirá a la movilidad dentro de la Unión la rápida adopción del marco para las cualificaciones profesionales que está aún pendiente. En 2006 la Comisión efectuará propuestas para simplificar el *reconocimiento de las cualificaciones*. Sería conveniente que los Estados miembros eliminaran más rápidamente todas las restricciones relativas a la movilidad de los trabajadores de los países que recientemente se adhirieron a la Unión.

— Las autoridades regionales y locales deben concebir proyectos que nos acerquen a las aspiraciones que definieron en Lisboa. *La próxima generación de Fondos Estructurales* (incluso los consagrados al desarrollo rural) se redefinen desde este punto de vista, haciendo hincapié en la ayuda que pueden aportar al crecimiento y a la creación de empleo a nivel local.

Mejorar la gobernanza de la estrategia de Lisboa

Es necesario *mejorar de manera radical la gobernanza* (véase el Apéndice III, donde se define) *de la estrategia de Lisboa con el fin de hacerla más eficaz y más comprensible*. Se han mezclado las responsabilidades de la Unión y sus Estados miembros y existen demasiados procedimientos burocráticos de comunicación de la información que se solapan, así como una insuficiente asunción de la dimensión política.

Con el fin de clarificar las tareas que se deben realizar y las respectivas competencias, la Comisión presentará un *programa de acción de Lisboa*.

Además, propone un planteamiento integrado para *racionalizar las orientaciones generales de política económica y las directrices para el empleo ya existentes, en el marco de un nuevo ciclo consagrado a las cuestiones económicas y al empleo*. En el futuro, recurrirá a un conjunto integrado de directrices paralelas en consonancia con el programa de acción de Lisboa para hacer avanzar el programa de reformas. Estas directrices se referirán a las políticas macroeconómicas, el empleo y las reformas estructurales. En respuesta, se espera que los Estados miembros adopten programas de acción nacionales para el crecimiento y el empleo, apoyados por compromisos y objetivos, después de un amplio debate a nivel nacional.

A este respecto, los Estados miembros podrían designar al «señor» o la «señora Lisboa» en su administración.

Se simplificará también la presentación de los informes. Se presentará un único informe sobre el estado actual de la estrategia de Lisboa a nivel comunitario y a nivel nacional. Este nuevo proceso ofrecerá un mecanismo que permitirá al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo concentrarse en cuestiones políticas esenciales, sin verse entorpecido por los múltiples informes sectoriales que forman actualmente parte del ciclo anual.

Con este enfoque, será más fácil para el Consejo Europeo dar orientaciones prácticas en la primavera de cada año y, para la Comisión, desempeñar su papel de seguimiento de los avances registrados hacia los objetivos de Lisboa, papel que supone ofrecer estímulos y proponer medidas complementarias para mantener en marcha la estrategia de Lisboa.

* * *

Basándose en lo que precede, la Comisión recomienda al Consejo Europeo:

- Poner en marcha una nueva asociación para el crecimiento y el empleo.
- Respaldar el programa de acción comunitario e instar a los Estados miembros a que creen sus propios programas nacionales de acción.
- Aprobar las nuevas modalidades de gobernanza de la estrategia de Lisboa expuestas en el presente informe, a fin de mejorar la eficacia de la ejecución de la política a nivel comunitario y nacional y alentar un verda-

dero debate y una verdadera asunción política de los objetivos que nos fijamos en Lisboa.

Medidas propuestas por la Comisión (octubre de 2005)

Asimismo, la Comisión presentó anteriormente 19 medidas para dinamizar la innovación y el desarrollo (10/2005), para paliar el retraso de la UE en lo que respecta a la *innovación*, en relación a los Estados Unidos, que no ha disminuido en los últimos años. Además el proceso de recuperación del tiempo perdido es demasiado lento en la mayoría de los Estados miembros²⁷. Con objeto de tratar estos problemas al nivel europeo, la Comisión ha propuesto un nuevo plan de acción que incluye 19 medidas, distribuidas en cuatro apartados:

A) Investigación e innovación en el seno de las políticas de la UE

1. Mejorar la legislación en lo que respecta a las nuevas tecnologías.
2. Reafectación de las ayudas de Estado (subvenciones) hacia la investigación y la innovación.
3. Mejorar la eficacia del uso de la protección de la propiedad intelectual.
4. Mejorar el Mercado único para que sea atractivo para los investigadores.
5. Utilizar los «mercados públicos» para fomentar la investigación y la innovación.
6. Mejores ayudas fiscales y más ampliamente utilizados.

B) Investigación y desarrollo en el seno de la financiación de la UE

7. Una movilización de los recursos públicos y privados en beneficio de las tecnologías de punta.

²⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Crossance et Emploi; la Commission presente 19 mesures pour agmenter l'innovation et la recherche*, Bruxelles, octubre de 2005.

8. Los fondos estructurales europeos; motor de la investigación y de la innovación.
9. Mejorar el acceso de la PYME a la financiación.
10. Movilizar los programas nacionales para la financiación de la investigación y de la innovación europeas.

C) *Investigación e innovación en el seno de las empresas*

11. Desarrollar la colaboración universidad-industria.
12. Fomentar los centros de innovación y grupos de empresas en los que se refiere a la investigación.
13. Desarrollar los servicios de apoyo «activo» a las empresas para estimular la investigación y el desarrollo.
14. Mejorar la gestión de la innovación y de la evolución social.
15. Aumentar el potencial de los servicios relacionados con la innovación.
16. Potenciar un sistema europeo de seguimiento de la investigación y de la innovación industrial.

D) *Mejorar las políticas de investigación y de innovación*

17. La investigación y la innovación: una prioridad de los programas nacionales de reforma para el aumento y el empleo.
18. Mejorar los instrumentos de análisis de las políticas.
19. Promocionar el aprendizaje de las políticas y de la cooperación.

**Recomendaciones del Consejo Europeo de Bruselas
(diciembre de 2005)**

En el sentido del citado informe «Crecimiento y Empleo», cuya síntesis se acaba de hacer mención, el Consejo europeo de Bruselas de diciembre de 2005, y de acuerdo con las conclusiones del citado informe, incluye, en un apartado VIII, *crecimiento y empleo* las siguientes conclusiones ²⁸.

²⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Consejo europeo de Bruselas, 15 y 16 diciembre de 2005. Conclusiones de la Presidencia, Bruxelles, 2005.

Recordando las Conclusiones del Consejo (ECOFIN) del 6 de diciembre de 2005, el Consejo Europeo observa que la economía mundial está experimentando un período de cambio económico rápido e importante, y conviene en que Europa necesita reformas económicas, modernización social y políticas medioambientales sostenibles para salvaguardar sus valores y responder eficazmente a los retos y oportunidades de la globalización y el cambio demográfico. El Consejo Europeo subraya la importancia de la innovación, de la tecnología de la información y la comunicación, de la investigación y del capital humano, especialmente con respecto a las PYME, para conseguir mayores niveles de empleo, productividad y crecimiento sostenible en toda la Unión Europea en el contexto de unas políticas macroeconómicas sanas.

El Consejo Europeo acogió con satisfacción los programas nacionales de reforma de los Estados miembros y el programa comunitario de Lisboa de la Comisión. El Consejo Europeo destacó la importancia que tienen los programas nacionales de reforma para *reforzar la gobernanza global de la Estrategia de Lisboa*, e invitó a los Estados miembros, a la Comisión y al Consejo a que lleven a cabo el seguimiento y la evaluación de la aplicación de dichos programas en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2005.

Teniendo debidamente en cuenta los *principios de subsidiariedad y proporcionalidad* y la importancia de respetar el acervo comunitario, el Consejo Europeo hace hincapié en que la mejora del marco regulador en la Unión Europea, a escala comunitaria y de los Estados miembros, resulta fundamental para generar crecimiento y empleo. Debería insistirse especialmente en la aplicación de los compromisos ya contraídos por todas las instituciones, incluidas las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», de 16 de diciembre de 2003. Sobre esa base, el Consejo Europeo destacó el importante progreso logrado desde su última reunión y conviene en la importancia de los trabajos ulteriores, expuestos en el anexo adjunto, que abarcan los siguientes ámbitos: i) reducción de las cargas que pesan sobre las empresas y los ciudadanos, mediante la simplificación y el análisis; ii) revisión del sistema de evaluación del impacto, y iii) metodología común de la UE para evaluar los costes administrativos de la legislación.

El Consejo Europeo destacó la importancia *de garantizar*, de conformidad con sus conclusiones de marzo de 2005, *el buen funcionamiento del mercado interior, incluso en materia de servicios*. El Consejo Europeo tomó

nota de los avances realizados por lo que respecta a la Directiva relativa a los servicios y espera con interés, con miras al mantenimiento de este impulso, que la Comisión presente una propuesta modificada, para su aprobación definitiva (con importantes recortes previsiblemente se adoptará a mediados del 2006).

Conclusiones

En resumen, un programa de buenas intenciones, muy ambicioso y con el que no cabe más que estar totalmente de acuerdo, pero voluntarioso.

Si en el período 2000-2005 se ha hecho muy poco en este sentido (hay que tener en cuenta la situación de recesión de una buena parte de la UE, en ese período, aunque en 2006 se inicie la recuperación), hay que confiar en que de aquí al 2010, afortunadamente la coyuntura mejore y se consiga desarrollar este programa.

Igualmente, se prevé que la inversión global en investigación pase de un $\pm 1,9$ del PIB a cerca del 3 por 100 en el 2010 (la mayor parte de los países de la UE establecen esta cifra, alrededor del 2,6 por 100 en el 2010); es decir, se pide un esfuerzo adicional a los Estados miembros y al presupuesto comunitario.

APÉNDICE III

El «Informe Sapir». Sus consecuencias sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 y 2014-2020

1. André Sapir, consejero económico-político de la Comisión, recibe el encargo personal del entonces presidente de la Comisión: Romano Prodi, de realizar un informe, presidido por él, sobre una «agenda para el crecimiento de Europa». Informe que, por cierto fue muy mal acogido por el Colegio de Comisarios, pues no se les había consultado, y de ahí que dicho informe —muy importante— duerma, más o menos, el sueño de los justos.

Sapir, como presidente del grupo de estudios, llama a los siguientes expertos: Philippe Aghrón, Guisepppe Bertola, Martín Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Damist Rosete, José Viñals y Helen Wallace.

El informe se presentó en julio del 2003 y, en principio, pasó sin pena ni gloria, más bien se silenció²⁹. Hay que recalcar que el mismo representó la opinión de sus firmantes y no el de la Comisión.

El informe parte de la «estrategia de Lisboa» y es enormemente crítico con el presupuesto comunitario y con las perspectivas financieras (en ese momento en preparación) 2007-2013. De hecho, el «premier británico» Blair utiliza ambas para criticar las perspectivas financieras y la política agraria, bien que, como ya hemos indicado, cuando su reforma parcial, apoyó ésta al 100 por 100.

De ahí, entre otras cosas, que cuando su aprobación en diciembre de 2005, se convenga revisarlas en 2008, sobre todo para las siguientes perspectivas.

Hay que tener en cuenta que el «Informe Sapir» critica no sólo la política agrícola de la Comisión, sino también la política regional, las dos políticas más emblemáticas de la Comisión, de ahí su rechazo por el Colegio de Comisarios, que se sienten ninguneados por el Presidente Prodi. Además de un «informe económico», este informe es enormemente político, con una apuesta clara hacia el futuro: *un futuro de crecimiento y competitividad*, en línea con Lisboa.

En definitiva, el «Informe Sapir» contiene unas nuevas soluciones a los problemas de la UE, en particular una reforma radical del presupuesto comunitario en detrimento de la política agrícola común (la PAC) y de las políticas regionales, que se propone renacionalizar³⁰, como ya hemos indicado.

Bajo un título un tanto equívoco, el informe aborda la compleja cuestión de la «governanza europea»: dicho informe y su impacto son reveladores de la existencia de una gobernanza cognoscitiva en el seno de la cual el dictamen europeo juega un papel de primer plano³¹.

2. Aquí conviene definir el término «governanza», traducción, según el servicio de traducción de la Comisión europea, del término inglés «governance»³². Para Jean-Philippe Peuzat, se puede definir como un conjunto complejo de instituciones y actores que se sitúa más allá de la idea

²⁹ SAPIR ANDRÉ (President), *An Agenda for a Growing Europe. Making the UE Economy System*, CE, Bruselas, 2003.

³⁰ V. CHARLETY, *Un enjeu de politique régionale. Le rapport Sapir. Revue en ligne*, «Études européennes», <http://www.etudes-europeennes.fr>.

³¹ V. CHARLETY, *op. cit.*

³² Se toma el término desarrollado por el politólogo R. RHODES, «The new governance: governing wit-hout government», en *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652.

unitaria y jerárquica de gobernación, siendo primordial integrar los expertos en tanto que actores imprescindibles de este sistema. En efecto, del hecho de sus conocimientos reconocidos, estos últimos son susceptibles que influyeran en el proceso de adopción de decisiones. No obstante, estos expertos no son nunca los únicos actores en el seno de la formulación de una política, se encuentran, por tanto, en competencia con otros actores, institucionales u otros. En consecuencia, la capacidad de influencia de estos expertos dependerá de un conjunto de factores tales que sus recursos propios, la naturaleza de sus proposiciones o el contexto en el que aparece su estudio³³.

El término gobernanza presenta un significado polivalente. Se utiliza en diversas creencias sociales contemporáneas, especialmente en las creencias económicas y políticas.

La Comisión europea ha definido su propia noción de gobernanza en el *Libro blanco de la gobernanza europea* [com (2001) 428 final, del 25 de julio de 2001]. Así, la expresión «gobernanza europea» designa las reglas, los procesos y los comportamientos que influyen en el ejercicio de sus poderes a nivel de la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Estos cinco principios de la «buena gobernanza» refuerzan los de subsidiariedad y de proporcionalidad.

En dicho libro blanco, la Comisión dice que la gobernanza se refiere a la manera en que la Unión utiliza los poderes que le han sido conferidos por sus ciudadanos.

Otras posibles traducciones del término inglés «governance» pueden ser modelo de Gobierno, o código de Gobierno.

En este sentido el informe es un estudio que podría ejercer una influencia real en el proceso de reforma del presupuesto comunitario, especialmente en el abandono o disminución importante de la política regional y de la PAC³⁴.

3. En este contexto cabe referirse al «Informe Sapir»: Una agenda para una Europa en crecimiento», que en sus «políticas para promover el crecimiento» señala los segmentos³⁵, en aras de cumplir, para el 2010, los

³³ J. P. PEUZAT, *La politique régionale de l'Union Européenne. Entre expertise et réforme. L'hermattan*, Paris, 2004, p. 117.

³⁴ J. P. PEUZAT, *op. cit.*, pp. 118-119.

³⁵ A. SAPIR, *op. cit.*, pp. 127 y ss. Citamos de acuerdo con el informe, en su versión original, que se encuentra en el web de la Comisión. Véanse asimismo los capítulos 11 y 12 de dicho informe.

objetivos de la estrategia de Lisboa ³⁶, fundamentalmente dos: convertir a la UE en la zona más dinámica y competitiva y con una dinámica de conocimientos basada en una economía con un crecimiento sostenible, con mejores empleos y mayor cohesión social. Además se pretendía que la integración de los 10 nuevos Estados miembros (2004) fuera un éxito, que lo ha sido, a pesar de las «descafeinadas» perspectivas financieras que se aprobaron en diciembre de 2005 para el período 2007-2013.

Respecto al primer objetivo la situación de depresión económica de Alemania, Francia, y también Italia, aparte de Grecia y Portugal, y el pobre crecimiento de la UE, salvo España e Irlanda, han hecho que en el período 2000-2005 se avanzase muy poco en ese objetivo. El «Informe Sapir» señala cuatro políticos para promocionar el crecimiento y dos adicionales:

A. *Que el Mercado único sea más dinámico* y que se complete más rápidamente, para intensificar la competencia. Este objetivo es muy amplio y comprende muchas cuestiones, desde la reducción de los costes de entrada de las empresas, incrementar las políticas anti-monopolio, la promoción de los modelos de capital en acciones, para facilitar la entrada de nuevas empresas y el desarrollo del capital-riesgo; facilitar la movilidad laboral, tanto interior (Europa 25), como con respecto a terceros países (inmigración), vía la promoción de la entrada legal en el territorio de la UE por motivos económicos.

B. *Mayores inversiones en conocimiento*. La innovación es la llave del crecimiento. La contribución de la UE a la innovación y a la investigación pueden tener una importante contribución al crecimiento. Téngase en cuenta que la UE invierte la mitad (+/-) que Estados Unidos en educación superior e investigación, desarrollo e informática). Para paliar este desfase, como indica Guillermo de la Dehesa, habrá que aumentar los centros de excelencia agrupar a los mejores investigadores por universidades y temas con el fin de atraer al mejor personal universitario de cualquier parte del mundo. Para aumentar el gasto privado en I+D será necesario introducir *desgravaciones fiscales*, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas que inician su actividad ³⁷.

³⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo en la Cumbre de Lisboa, marzo de 2000. Dicha cumbre fue relanzada en el 2005: «Comisión Europea: Crecimiento y Empleo. Trabajando juntos por el futuro de Europa». Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunidades Europeas, Luxembourg, 2005.

³⁷ G. DE LA DEHESA, *Quo Vadis Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 2004, p. 196. A. SAPIR, *op. cit.*, pp. 195 y ss.

C. *Mejorar el entorno de las políticas macroeconómicas.* En particular el entorno de las políticas monetaria y fiscal debe ser más simétrico en las diferentes fases del ciclo económico: es decir, la coordinación entre ambas (la «policy mix») debe incrementarse. En definitiva, se propone unas ciertas correcciones al «pacto de estabilidad y crecimiento» que, en gran parte se han efectuado en 2005 (véase Apéndice I).

D. *Mejorar las políticas de convergencia y reestructuración.* En lo que respecta a las políticas de convergencia deberán centrarse en los países de renta baja, no en las regiones de renta baja, para lograr el proceso de «catching-up», es decir, fomentar el crecimiento de los países con menor PIB *per capita* (según las prioridades del poder adquisitivo).

Por otra parte, las políticas de reestructuración para los trabajadores desplazados en la industria y en los servicios debe ser un complemento a nivel comunitario de las políticas nacionales. En definitiva, ello es una consecuencia del Mercado único, la ampliación y la globalización. El sector agrícola también debería ser considerado en estas políticas específicas³⁸.

E. *Modos de gobernanza y presupuestación. Alcanzar la eficacia.* La UE tiene un poder excesivo en la vigilancia de la correcta aplicación de las reglas del Mercado interior y una parte de dicho poder debería descentralizarse y devolverse a los Estados miembros. El voto por mayoría cualificada, en los asuntos económicos, debería ampliarse para mejorar los resultados globales de la UE.

F. *Reorientar el presupuesto de la UE.* Actualmente (en 2003), el presupuesto de UE es una reliquia del pasado³⁹, gastos e ingresos así como los procedimientos son inconsistentes con el presente y el futuro (por la ampliación sobre todo) de la integración de la UE.

El Informe Sapir critica enormemente que la principal partida presupuestaria sea de un sector decreciente; la agricultura, mientras que no soporte las líneas de crecimiento propuestas en dicho informe, de acuerdo con la agenda y los objetivos de Lisboa (obsérvese la coincidencia de este planteamiento con el premier británico, Sr. Blair, en las cumbres de Bruselas del 2005).

Por tanto, proponer que el presupuesto se centre en:

a) La promoción del crecimiento a través de los gastos en I+D, educación y formación, e infraestructuras.

³⁸ A. SAPIR, *op. cit.*, pp. 145 y ss. G. DE LA DEHESA, *op. cit.*, p. 201.

³⁹ A. SAPIR, *op. cit.*, p. 162.

b) Un fondo de convergencia para ayudar al «catching-up» de los países con bajos ingresos.

c) Un fondo de apoyo a las reestructuraciones económicas.

Para ello se debería reducir el gasto agrícola, y las perspectivas financieras del 2007-2013 deberían reorientarse, lo que de momento sólo se ha hecho mínimamente.

Finalmente, en lo que respecta a los procedimientos presupuestarios deberían realizarse evaluaciones *expost* de los gastos basados en criterios especificados *exante*; devolver la responsabilidad de la ejecución del presupuesto a las autoridades cualificada de voto para la adopción de las líneas de los presupuestos plurianuales.