

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PREMIOS BLAS INFANTE  
DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN

2003

# El presupuesto de la Unión Europea: origen, evolución y perspectivas

---

**María Luisa Giménez Díaz-Oyuelos**



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA:  
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

*Trabajo galardonado con una mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su VII Edición, en su modalidad B, sobre "La Administración Pública, su organización, métodos y técnicas de la función pública, su perspectiva histórica y de futuro y sobre su proyección europea"*

**EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA:  
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS**

M<sup>a</sup> Luisa Giménez Díaz-Oyuelos

Instituto Andaluz de Administración Pública

2004 - Sevilla

TÍTULO: EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA:  
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

AUTORA: M<sup>a</sup> Luisa Giménez Díaz-Oyuelos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 84-8333-247-7

Depósito Legal: SE-5047-04

## | ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	21
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	25
<b>ABREVIATURAS</b> .....	27
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	31
<b>I. PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA</b> .....	37
I.1. ANTECEDENTES .....	37
I.1.1. Integración de Europa después de la Segunda Guerra Mundial .....	38
I.1.2. El Plan Marshall .....	39
I.1.3. El Europeísmo .....	40
I.2. CONSTITUCIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS .....	42
I.2.1. El Tratado de París .....	42
I.2.2. Los Tratados de Roma .....	43
I.3. PRIMERA AMPLIACIÓN: ADHESIÓN DEL REINO UNIDO, IRLANDA Y DINAMARCA .....	45
I.4. SEGUNDA AMPLIACIÓN: ADHESIÓN DE GRECIA .....	46
I.5. TERCERA AMPLIACIÓN: ADHESIÓN DE ESPAÑA Y PORTUGAL .....	47
I.5.1. Solicitud de adhesión de España en 1962 .....	47
I.5.2. El Acuerdo Preferencial .....	49
I.5.3. Negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades (1977-1985) .....	49
I.6. ACTA ÚNICA EUROPEA .....	51
I.6.1. Antecedentes .....	51

I.6.2. Principales reformas introducidas por el AUE	52
I.7. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA	54
I.7.1. Los tres pilares básicos de la Unión Europea	54
i.7.2. Unión Económica y Monetaria	57
I.7.3. Criterios de convergencia	58
I.8. CUARTA AMPLIACIÓN	60
I.8.1. Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia	60
I.8.2. Espacio Económico Europeo	60
I.9. TRATADO DE AMSTERDAM	61
I.10. AMPLIACIÓN HACIA LOS PAÍSES DEL ESTE	62
I.11. TRATADO DE NIZA	64
I.12. CONSTITUCIÓN EUROPEA	64
<b>II. EVOLUCIÓN Y FUENTES DEL SISTEMA FINANCIERO.</b>	
<b>INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DE LAS CC.EE.</b>	67
II.1. INTRODUCCIÓN	67
II.2. INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS: EL PROCESO DE UNIFICACIÓN PRESUPUESTARIA	68
II.2.1. Proceso de unificación de los presupuestos	70
II.2.2. Actividad financiera extrapresupuestaria	71
II.3. BASES JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO	75
II.3.1. Normas de derecho primario	75
II.3.2. Normas de derecho derivado	76
II.4. INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DE LA COMUNIDAD	77
II.4.1. Parlamento Europeo	78
II.4.2. Consejo de la Unión Europea	81
II.4.3. Comisión	84
II.4.4. Tribunal de Justicia	85
II.4.5. Tribunal de Cuentas	86
II.4.6. Consejo Europeo	87

II.4.7. Otros organismos	88
II.5. PROCEDIMIENTO DE DECISIÓN COMUNITARIO	89
II.5.1. Elaboración de propuestas por parte de la Comisión	89
II.5.2. Intervención del Parlamento Europeo	90
II.5.3. Consultas obligatorias	90
II.5.4. Adopción del acto por el Consejo	91
II.6. REFORMAS DEL TRATADO DE NIZA	91
II.7. MODIFICACIONES INSTITUCIONALES DE LA CONSTITUCIÓN	93
<b>III. PRESUPUESTO OPERACIONAL DE LA CECA</b>	99
III.1. INTRODUCCIÓN	99
III.2. SISTEMA DE INGRESOS DE LA CECA	101
III.2.1. Gravamen CECA	102
III.2.2. Gestión del gravamen	104
III.2.3. Aplicación del gravamen a las industrias del carbón y siderúrgica	104
III.2.4. Otros ingresos de la CECA	105
III.3. GASTOS DE LA CECA	107
III.4. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO OPERACIONAL CECA	108
III.5. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO	110
III.6. PRESUPUESTOS OPERACIONALES CECA 1997-1998	110
III.7. FUTURO DEL PRESUPUESTO OPERACIONAL CECA	113
<b>IV. PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPIOS, ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO</b>	115
IV.1. PRINCIPIOS QUE LO REGULAN	115
IV.2. UNIDAD	117
IV.2.1. Excepciones al principio de unidad del presupuesto	117
IV.3. UNIVERSALIDAD	120
IV.3.1. Excepciones a la universalidad del presupuesto	121

IV.4. ANUALIDAD . . . . .	122
IV.4.1. Anualidad y créditos disociados . . . . .	122
IV.4.2. Excepciones al principio de anualidad . . . . .	123
IV.4.3. La anualidad en relación con los ingresos. . . . .	125
IV.5. EQUILIBRIO. . . . .	126
IV.5.1. Concepto de saldo presupuestario . . . . .	126
IV.5.2. Tratamiento de la devaluación o plusvalía de los ingresos. . . . .	127
IV.5.3. Reserva negativa . . . . .	128
IV.6. ESPECIALIDAD Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO . . . . .	128
IV.6.1. Distribución horizontal: estado general de ingresos . . . . .	129
IV.6.2. Distribución horizontal: estado de ingresos y gastos por sección . . . . .	131
IV.6.3. Distribución Vertical . . . . .	134
IV.6.4. Especialidad y consignación de créditos en las líneas presupuestarias . . . . .	135
IV.6.5. Especialidad y transferencias de créditos . . . . .	135
IV.6.6. Reservas. . . . .	137
IV.7. UNIDAD DE CUENTA . . . . .	138
IV.8. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO . . . . .	138
IV.8.1. Primera fase. . . . .	139
IV.8.2. Segunda fase . . . . .	140
IV.8.3. Rechazo global del presupuesto y régimen de doceavas partes . . . . .	141
IV.8.4. Presupuesto rectificativo y/o suplementario . . . . .	142
IV.8.5. Ejecución . . . . .	142
IV.8.6. Control presupuestario . . . . .	143
IV.9. REFORMAS CON MOTIVO DE LA AMPLIACIÓN . . . . .	144
IV.9.1. Reglamento financiero (CE, Euratom) nº 1605/2002 . . . . .	144
IV.9.2. Estructura y presentación del presupuesto . . . . .	145
IV.9.3. Ejecución del presupuesto . . . . .	146
IV.9.4. Competencias de los ordenadores, contable y auditor interno . . . . .	146
IV.9.5. Contratación pública. . . . .	148
IV.9.6. Subvenciones. . . . .	148

IV.9.7. Rendición de cuentas y contabilidad . . . . .	149
IV.9.8. Control externo y aprobación de la gestión presupuestaria. . . . .	150
IV.10. PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA DE 2004 . . . . .	151
<b>V. SISTEMA DE GASTOS . . . . .</b>	<b>153</b>
V.1. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE GASTOS EN LOS TRATADOS. . . . .	153
V.1.1. Extensión y límites de las competencias. . . . .	154
V.1.2. Objetivos y competencias de la Comunidad Europea . . . . .	155
V.2. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS . . . . .	160
V.3. POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN . . . . .	163
V.3.1. Introducción. . . . .	163
V.3.2. Política Común de Pesca. . . . .	166
V.4. MEDIDAS ESTRUCTURALES . . . . .	167
V.4.1. FEOGA “Orientación” . . . . .	168
V.4.2. Fondo Social Europeo. . . . .	171
V.4.3. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) . . . . .	176
V.4.4. Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) . . . . .	179
V.4.5. Fondo de Cohesión. . . . .	179
V.4.6. Fondo Europeo de Desarrollo (FED) . . . . .	182
V.4.7. Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) . . . . .	182
V.5. POLÍTICAS INTERNAS . . . . .	183
V.5.1. Acciones de complemento de las políticas estructurales (subsección B2) . . . . .	184
V.5.2. Acciones relativas a la formación profesional, la educación y la juventud, la cultura y el sector audiovisual, la información y diversas acciones sociales (subsección B3) . . . . .	184
V.5.3. Acciones destinadas a la política energética, al control de la seguridad nuclear y al medio ambiente (subsección B4) . . . . .	185
V.5.4. Acciones ligadas a la profundización del mercado (subsección B5) . . . . .	185
V.5.5. Acciones destinadas a mejorar la competitividad de la industria comunitaria a través de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico (IDT) (subsección B6) . . . . .	185

V.6. MEDIDAS EXTERIORES . . . . .	186
V.6.1. Acciones de cooperación de carácter horizontal. . . . .	186
V.6.2. Acciones de cooperación y de ayuda definidas por zonas geográficas . . . . .	187
V.7. GASTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	190
V.8. RESERVAS . . . . .	190
V.9. COMPENSACIONES / AYUDAS PREADHESIÓN. . . . .	191
V.10. AMPLIACIÓN . . . . .	194
<b>VI. POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN . . . . .</b>	<b>195</b>
VI.1. INTRODUCCIÓN . . . . .	195
VI.2. OBJETIVOS DE LA PAC . . . . .	198
VI.3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PAC . . . . .	199
VI.4. POLÍTICA DE PRECIOS Y MERCADOS . . . . .	199
VI.5. EFECTOS DE LA PAC . . . . .	202
VI.6. MODIFICACIONES EN LA PAC. DIRECTRIZ AGRÍCOLA DE 1988-1992. . . . .	204
VI.7. REFORMAS DE LA PAC DE 1992. DIRECTRIZ AGRÍCOLA DE 1993-1999. . . . .	208
VI.8. INFLUENCIA DE LOS ACUERDOS DE LA RONDA DE URUGUAY EN LA PAC. . . . .	210
VI.9. AGENDA 2000 Y NUEVAS REFORMAS DE LA PAC . . . . .	212
VI.10. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN . . . . .	214
<b>VII. POLÍTICA REGIONAL EUROPEA. . . . .</b>	<b>217</b>
VII.1. INTRODUCCIÓN. . . . .	217
VII.2. REFORMAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN 1988 . . . . .	222
VII.2.1. Principios de la política regional tras la reforma . . . . .	223
VII.2.2. Perspectiva europea de ordenación territorial (PEOT) . . . . .	227
VII.2.3. Nuevas reformas en 1992 . . . . .	228
VII.2.4. Instrumento financiero de orientación pesquera (IFOP) . . . . .	230

VII.2.5. Valoración de los efectos de la política regional europea . . . . .	232
VII.2.6. Valoraciones del Parlamento Europeo sobre las políticas de gastos . . . . .	236
VII.3. AGENDA 2000, POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y AMPLIACIÓN . . . . .	237
VII.3.1. Introducción . . . . .	237
VII.3.2. Futuro de las políticas estructurales . . . . .	237
VII.3.3. Objetivos de los nuevos Reglamentos. . . . .	240
VII.4. POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL ANTE LA AMPLIACIÓN . . . . .	242
VII.5. NUEVA PROPUESTA DE GASTOS DE LA COMISIÓN PARA 2007-2013. . . . .	245
<b>VIII. SISTEMA DE INGRESOS . . . . .</b>	<b>249</b>
VIII.1. INTRODUCCIÓN . . . . .	249
VIII.2. SISTEMA DE CONTRIBUCIONES FINANCIERAS . . . . .	251
VIII.2.1. Cálculo de las claves . . . . .	253
VIII.2.2. Ampliación de las contribuciones . . . . .	254
VIII.3. SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS. . . . .	258
VIII.3.1. Recursos Propios Tradicionales . . . . .	260
VIII.3.2. Impuesto sobre el Valor Añadido . . . . .	262
VIII.3.3. Otros Ingresos . . . . .	263
VIII.3.4. Dificultades de la puesta en práctica del sistema de recursos propios. . . . .	264
VIII.3.5. Incorporación de nuevos miembros en 1973 . . . . .	265
VIII.3.6. Contribuciones financieras tras la 1ª ampliación. . . . .	267
VIII.3.7. El “mecanismo financiero” . . . . .	269
VIII.4. PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS DE LOS AÑOS OCHENTA . . . . .	271
VIII.4.1. Introducción . . . . .	271
VIII.4.2. Insuficiencia de recursos. . . . .	271
VIII.4.3. Desequilibrios contributivos. . . . .	272
VIII.4.4. Confrontaciones entre el poder legislativo y el poder presupuestario: GO y GNO. . . . .	273
VIII.4.5. Problemas del procedimiento presupuestario anual. . . . .	274



VIII.4.6. Acuerdos de Fontainebleau . . . . .	275
VIII.4.7. Decisión de 7 de mayo de 1985 . . . . .	276
VIII.4.8. Resumen de la evolución de los ingresos en el período . . . . .	278
VIII.5. REFORMAS DE LAS FINANZAS COMUNITARIAS . . . . .	280
VIII.5.1. Propuestas de modificación de los recursos propios . . . . .	280
VIII.5.2. Decisión 88/376/CEE, Euratom, de 24 de junio de 1988 . . . . .	282
VIII.5.3. Algunos comentarios a la Decisión 88/376/CEE, Euratom . . . . .	284
VIII.5.4. Propuestas de modificación de recursos propios de 1992 . . . . .	286
VIII.5.5. Decisión 94/728/CE, Euratom de 31 de octubre . . . . .	286
VIII.5.6. Funcionamiento del sistema de financiación. . . . .	288
VIII.6. AMPLIACIÓN A LOS PAÍSES DEL ESTE: AGENDA 2000 . . . . .	289
VIII.6.1. Desequilibrios en los saldos netos ante la nueva ampliación . . . . .	289
VIII.6.2. Opciones para un nuevo sistema de contribuciones . . . . .	291
VIII.6.3. Opinión del Parlamento Europeo sobre la reforma de los recursos propios . . . . .	292
VIII.6.4. Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la UE. . . . .	296
VIII.6.5. Dictamen del Parlamento Europeo a las propuestas presentadas . . . . .	297
VIII.6.6. Algunas consideraciones a las propuestas presentadas . . . . .	298
VIII.6.7. Decisión 2000/597/CE, Euratom, de 29 de septiembre de 2000 . . . . .	300
VIII.6.8. Propuesta de la Comisión en las nuevas Perspectivas financieras 2007-2013 . . . . .	300
<b>IX. PERSPECTIVAS FINANCIERAS . . . . .</b>	<b>303</b>
IX.1. INTRODUCCIÓN . . . . .	303
IX.2. REFORMAS DE 1988 . . . . .	304
IX.2.1. “Plan Delors I” . . . . .	304
IX.2.2. Consejo Europeo de Bruselas de 1988. . . . .	306
IX.3. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1988-1992 . . . . .	307
IX.3.1. Decisión 88/377 sobre disciplina presupuestaria . . . . .	307

IX.3.2. Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario. . . . .	308
IX.3.3. Balance de la reforma 1988-1992 . . . . .	312
IX.4. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1993-1999 . . . . .	313
IX.4.1. Antecedentes de las reformas de los recursos propios de 1992 . . . . .	313
IX.4.2. “Plan Delors II” . . . . .	314
IX.4.5. Aplicación del marco financiero 1993-1999 . . . . .	320
IX.5. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006 . . . . .	324
IX.5.1. Introducción. . . . .	324
IX.5.2. Comunicación “Agenda 2000” . . . . .	325
IX.5.3. Perspectivas Financieras para el período 2000-2006 . . . . .	326
IX.6. RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE LA AMPLIACIÓN. . . . .	334
IX.7. ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y EL ESFUERZO DE COHESIÓN. . . . .	335
IX.8. NUEVO MARCO FINANCIERO 2007-2013. . . . .	337
<b>X. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO . . . . .</b>	<b>345</b>
X.1. INTRODUCCIÓN . . . . .	345
X.2. EJECUCIÓN EN EL PERÍODO 1958-1985 . . . . .	346
X.2.1. Gastos administrativos . . . . .	346
X.2.2. FEOGA/Garantía. . . . .	347
X.2.3. Fondos Estructurales . . . . .	348
X.2.4. Acciones exteriores . . . . .	351
X.2.5. Gastos de investigación. . . . .	351
X.2.6. Ingresos a partir de la Decisión de 21 de abril de 1970. . . . .	352
X.3. EJECUCIÓN DESDE 1986 . . . . .	354
X.3.1. Evolución de los gastos desde 1986. . . . .	355
X.3.2. Evolución de los ingresos desde 1986. . . . .	358
X.4. ANÁLISIS COMPARADO POR PAÍSES. . . . .	360
X.4.1. Financiación del presupuesto por los Estados miembros. . . . .	360

X.4.2. Distribución de los pagos efectuados a los Estados miembros . . . . .	366
X.4.3. Evolución del saldo presupuestario por Estados miembros . . . . .	368
<b>CONCLUSIONES</b> . . . . .	371
<b>ANEXOS</b> . . . . .	381
<b>ANEXO 1. CUADROS DE EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y DATOS MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS</b> . . . . .	383
1. Ejecución de los pagos comunitarios 1958-1985 (millones de ecus) . . . . .	385
2. Ejecución de los pagos comunitarios 1958-1985 (%) . . . . .	386
3. Evolución de los ingresos comunitarios (1971-1985) (millones de ecus y %) . . . . .	387
4. Pagos efectuados durante el período 1986-1999 por sectores (millones de ecus-euros) . . . . .	388
5. Pagos efectuados durante el período 1986-2003 por sectores (%) . . . . .	389
6. Ingresos efectivos 1986-2003 (millones de ecus-euros) . . . . .	390
7. Ingresos efectivos 1986-2003 (%) . . . . .	391
8. Pagos efectuados a los Estados miembros 1986-2002 (millones de ecus-euros) . . . . .	392
9. Pagos efectuados a los Estados miembros 1986-2002 (%) . . . . .	393
10. Recursos propios efectivos por Estados miembros 1986-2002 (millones de ecus-euros) . . . . .	394
11. Recursos propios efectivos por Estado miembro 1986-2002 (%) . . . . .	395
12. Recursos IVA + PNB por Estado miembro 1986-2002 (millones de ecus-euros) . . . . .	396
13. Recursos IVA + PNB por Estado miembro 1986-2002 (%) . . . . .	397
14. Saldo financiero entre la UE y los Estados miembros 1986-2002 (millones de ecus-euros) . . . . .	398
15. Saldo financiero entre la UE y los Estados miembros 1986-2002, sin incluir RPT (millones de ecus-euros) . . . . .	399
16. Población de la UE por Estado miembro 1986-2003 (contabilidad nacional) . . . . .	400
17. PIB 1986-2002 (precios corrientes de mercado en PPA) . . . . .	401
18. PIB por habitante 1986-2002 (precios corrientes de mercado en PPA) . . . . .	402

19. Índice PIB por habitante (UE = 1) . . . . .	403
20. Pagos por habitante y Estado miembro 1986-2002 (ecus-euros) . . . . .	404
21. Recursos propios efectivos por habitante y Estado miembro 1986-2002 . . . . . (ecus-euros/habitante)	405
22. Saldo financiero UE Estados miembros 1986-2002 (en % del PIB) . . . . .	406
23. Saldo financiero entre la UE y los Estados miembros sin recursos propios tradicionales 1986-2002 (en % del PIB) . . . . .	407
24. Evolución de los gastos comunitarios con relación al total de los presupuestos de los Estados miembros y al PIB de la Comunidad 1958-2004 . . . . .	408

**ANEXO II. CÁLCULO DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO** . . . . . 411

1. Introducción . . . . .	413
2. Financiación del Presupuesto General . . . . .	414
2.1. Cálculo de los recursos procedentes del IVA . . . . .	416
2.2. Cálculo del recurso basado en el PNB . . . . .	419
2.3. Mecanismo de compensación de los desequilibrios presupuestarios mediante los ingresos . . . . .	421
2.4. Financiación de la corrección de los desequilibrios presupuestarios . . . . .	423
2.5. Recapitulación de la financiación de los gastos . . . . .	424

**ANEXO III. RELACIONES FINANCIERAS ENTRE EL PRESUPUESTO  
GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA, LOS PRESUPUESTOS  
GENERALES DEL ESTADO Y LOS PRESUPUESTOS  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:  
CASO ESPECÍFICO DE ANDALUCÍA** . . . . . 427

1. Proceso de integración de España en las Comunidades Europeas . . . . .	429
2. Relaciones financieras entre los Presupuestos Generales del Estado y el Presupuesto General de las Comunidades Europeas . . . . .	429
3. Flujos de los presupuestos Generales del Estado en los presupuestos de las Comunidades Autónomas: caso específico de Andalucía . . . . .	438
4. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y relación con el presupuesto de la UE . . . . .	439
4.1. Contabilidad del Presupuesto de Ingresos . . . . .	439

4.2. Contabilidad del Presupuesto de Gastos. . . . .	444
4.3. Elaboración del Presupuesto. . . . .	445
4.3.1. Elaboración de la documentación y análisis de programas. . . . .	445
4.3.2. Asignación de recursos financieros. . . . .	446
4.3.3. Tramitación del anteproyecto . . . . .	446
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>447</b>

## | PRÓLOGO

Señala la Real Academia Española, entre otras acepciones, que prólogo es “aquello que sirve de exordio o principio para ejecutar una cosa” y, también, “en un libro de cualquier clase, escrito antepuesto al cuerpo de la obra”. Las dos acepciones me parecen, a todas luces, correctas; pero en ninguna de ellas se habla del contenido que ha de tener el prólogo. Trabajo que se complica cuando la prologada es una discípula –quien realizó conmigo su tesis doctoral– y con la que nos unen mutuos afectos.

Nosotros, y ello ha sido siempre así, solemos distinguir dos partes en dicho prólogo: de una parte, tratamos de la obra en sí y, de otra parte, de la autora quien ha sido la madre material de la obra.

¿Qué prologamos, por tanto, la obra o la autora? Demos una respuesta a estos interrogantes: la obra y la personalidad de la autora para escribirla.

### **Sobre la obra**

La incorporación de nuestro país a la democracia, por una parte, y la incorporación a la Unión Europea, por otra, han supuesto un interés por el conocimiento de las acciones públicas –políticas– que se ejercían en ella. Tales políticas han venido siendo reflejadas de forma indubitable –numéricamente– en los presupuestos anuales de la Unión Europea –antes, Comunidad Económica Europea–.

La obra que el lector tiene entre sus manos es fruto de un fuerte trabajo de investigación, que huye de los modelos matemáticos, de las formulaciones de hipotéticas

teorías y que se centra en el estudio económico-financiero de una organización supranacional en fase de crecimiento y desarrollo. La Unión Europea se ha planteado, y se plantea, que dada la tremenda heterogeneidad de los países que la forman ha de buscar “instrumentos financieros” que sirvan de pauta para articular las “políticas comunitarias europeas”. No se podrá hablar de una auténtica comunidad de intereses –EUROPA– si no existe previamente una fuerte homogeneización de rentas per cápita, de derechos, de libertades, etc., en sus ciudadanos, los ciudadanos europeos. Todo ello, obliga a generar instrumentos financieros –básicamente, aportaciones de los diversos países– que permitan articular políticas que acerquen las condiciones de vida de los ciudadanos europeos.

La investigación de la que hemos hablado es el fruto de la tesis doctoral realizada por la autora sobre el marco presupuestario europeo, donde se plantea un modelo presupuestario que no arranca del “principio de coacción impositiva” si no que lo hace desde el consenso entre los diversos países que integran Europa.

No se puede negar que la obra que prologamos es un excelente trabajo, que estudia el sistema de financiación de las Comunidades Europeas y que se centra en el sistema de gastos –articuladores de las políticas europeas– y en el sistema de ingresos –contribuciones financieras aportadas por los Estados miembros–.

Pero no termina su trabajo aquí, la crisis financiera soportada en los años ochenta obligaron a las instituciones comunitarias a proponer una mejora sensible en el desarrollo del procedimientos presupuestario que garantizara el control de los gastos y el respeto a la disciplina presupuestaria. Tales preocupaciones motivaron que en la cumbre –Consejo Europeo– de Bruselas de 1988 se aprobara la reforma de las finanzas comunitarias propuestas por Delors y que se materializaron en torno a: (i), reforma de las políticas estructurales, (ii), reforma del sistema de recursos propios y (iii), la adopción de una disciplina presupuestaria que garantizara el equilibrio entre ingresos y gastos. No obstante, esta reforma no fue suficiente –para conseguir los objetivos europeos– por lo que se hizo necesario en la cumbre de Edimburgo de 1992 tomar nuevas medidas: (i), suficiencia de recursos financieros para las políticas a seguir, (ii), aplicar la disciplina presupuestaria a todos los sectores de gastos, (iii), marcar la capacidad contributiva de los distintos estados miembros y (iv), reflejar los compromisos adoptados en anteriores cumbres: Maastricht y Lisboa. Incluso, se tratan las perspectivas financieras del período 2000-2006 entre cuyos conceptos de gasto se incluye el denominado “ayuda preadhesión”, todo ello indicador del interés de “Europa por Europa”.

### Sobre la autora

La realización de una tesis doctoral, así se lo manifiesto a mis alumnos, no es una tarea fácil. Es, más bien, una tarea difícil. Exige una fuerte dedicación y, sobretodo, una fuerte disposición a su realización.

Tales dedicación y disposición son, frecuentemente, aplicadas por quienes se ven en la necesidad de realizar y defender una Tesis Doctoral para desarrollar su carrera académica. Es necesario superar dicho trabajo si se quiere alcanzar un grado académico que nos habilite para desarrollar tareas universitarias. Pero, ¿qué motivación tienen aquellas personas que restando tiempo a su ocio y a su familia realizan tal trabajo sin ningún interés profesional académico? Es preciso señalar, en primer lugar, la entrega de tales personas a su vocación, al reto que se han planteado como tal y, en segundo lugar, la fe ciega en su trabajo, están firmemente convencidos de que su trabajo llegará a un final deseado.

Este es el caso de María Luisa Giménez –Mara–, quien quitándose el tiempo en otras tareas más placenteras, ha llevado a cabo el trabajo que supone esta investigación y esta obra. No podemos decir otra cosa que el interés y la dedicación prestadas por Mara han sido excelentes. Como Director de su trabajo tengo que señalar que su dirección ha sido una auténtica delicia sin que, en ningún caso, se haya alterado para nada la pacífica convivencia académica entre ambos. Por ello, hemos de felicitarlos mutuamente.

Muchas gracias, lector, por leer este prólogo que no muestra otra cosa que la satisfacción de quien lo escribe.

Puerto de Santa María (Cádiz), agosto de 2004  
GUILLERMO SIERRA MOLINA

## | AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer al Instituto Andaluz de Administración Pública la concesión de la mención especial del Premio Blas Infante, edición 2003, a este trabajo de investigación, por el reconocimiento que representa a la labor desarrollada. Este reconocimiento ha supuesto una gran satisfacción personal y un importante respaldo en el ámbito profesional que me anima a seguir en este camino.

Pero este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin la colaboración de diversas personas y entidades que han prestado su ayuda desinteresadamente, aportando sus conocimientos, experiencia y el apoyo necesario para realizar este trabajo.

Por ello quiero expresar, en primer lugar, mi sincero agradecimiento al Departamento de Contabilidad Financiera de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla por hacer posible la realización de esta tesis doctoral y, en especial, al profesor Dr. Guillermo Sierra Molina, Director del Departamento, quién siempre ha sabido darme las mejores orientaciones en el transcurso de la labor investigadora, afrontando las dificultades que se han ido presentando con enorme calidad humana, responsabilidad y atención a mi trabajo. Asimismo, agradezco a los profesores Dra. Elvira García Álvarez Rementería, Dr. José Mallado Rodríguez, Dr. Bernabé Escobar y Dr. Manuel Orta, así como a los compañeros de doctorado, su interés y atención a esta tesis doctoral.

En el ámbito universitario, debo agradecer también muy especial y sinceramente la extraordinaria colaboración prestada por el Dr. Antonio Fernández Álvarez, profesor del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Uni-

versidad Autónoma de Madrid, cuyos conocimientos profesionales sobre esta materia, que ha sabido transmitir con entusiasmo, paciencia y generosidad, han supuesto un empuje decisivo para la realización de este trabajo.

Entre las instituciones públicas deseo expresar mi agradecimiento a la Subdirección General del Presupuesto Comunitario del Ministerio de Economía y Hacienda por la ayuda que me han prestado tanto su titular D<sup>a</sup> Ana M<sup>a</sup> de la Fuente Santorcuato, como el Subdirector General Adjunto D. Alvaro González Gómez, proporcionándome toda la colaboración e información que he solicitado en el transcurso de esta investigación. También quiero agradecer a los Servicios de Documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y del Centro Superior de Investigaciones Científicas la atención y colaboración que me han prestado cada vez que he recurrido a ellos.

Asimismo, agradezco a la Dirección General de Fondos Europeos y a la Biblioteca de la Consejería de Economía y Hacienda que me haya permitido utilizar sus fondos y medios informáticos todo el tiempo que ha sido necesario. En especial, quiero mencionar la atención que he recibido por parte de todo personal de la Biblioteca y en particular de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Antonia Esteban González, que ha atendido con el máximo interés todas mis solicitudes de fondos bibliográficos de la Consejería desde los años de inicio de este trabajo de investigación.

No podría terminar sin agradecer los imprescindibles servicios de los profesionales que trabajan en los Centros de Documentación Europea, en los que he podido encontrar toda la bibliografía, datos y documentos precisos en cada una de las etapas de mi investigación y, en concreto a D<sup>a</sup> Margarita Prieto del Río, documentalista del Centro de Documentación Europea de Sevilla y a D<sup>a</sup> Teresa García Muñoz, documentalista del Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid, cuya profesionalidad, organización e interés por el desarrollo del Centro son encomiables.

## | ABREVIATURAS

A	.....	Austria
AAC	.....	Arancel Aduanero Común
ACP	.....	Africa, Caribe y Pacífico
AEIE	.....	Agrupaciones Europeas de Interés Económico
AELC	.....	Asociación Europea de Libre Comercio
AUE	.....	Acta Única Europea
B	.....	Bélgica
BCE	.....	Banco Central Europeo
BEI	.....	Banco Europeo de Inversiones
BENELUX	..	Bélgica, Holanda y Luxemburgo
CA	.....	Comunidad Autónoma
CCAA	.....	Comunidades Autónomas
CCEE	.....	Comunidades Europeas
CE	.....	Comunidad Europea
CECA	.....	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEE	.....	Comunidad Económica Europea
CEEA	.....	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CED	.....	Comunidad Europea de Defensa
CES	.....	Comité Económico y Social
CMG	.....	Cantidades Máximas Garantizadas
COREPER	..	Comité de Representantes Permanentes
CR	.....	Comité de las Regionales
D	.....	Alemania
DG	.....	Dirección General

DK ..... Dinamarca  
 DO ..... Diario Oficial (de las Comunidades Europeas)  
 DOCE ..... Diario Oficial de las Comunidades Europeas  
 DOUE ..... Diario Oficial de la Unión Europea  
 DOCUP .... Documento Único de Programación  
 E ..... España  
 ECOFIN .... Consejo de Ministros de Economía y Finanzas  
 ECU ..... Unidad de Cuenta Europea: Europe Currency Unit  
 EEE ..... Espacio Económico Europeo  
 EE.MM. .... Estados Miembros  
 EL ..... Grecia  
 EURATOM .. Comunidad Europea de la Energía Atómica  
 F ..... Francia  
 FE ..... Fondos Estructurales  
 FED ..... Fondo Europeo de Desarrollo  
 FEDER ..... Fondo Europeo de Desarrollo Regional  
 FMI ..... Fondo Monetario Internacional  
 FEOGA .... Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria  
 FEOGA-G .. Sección Garantía del FEOGA  
 FEOGA-O .. Sección Orientación del FEOGA  
 FIN ..... Finlandia  
 FSE ..... Fondo Social Europeo  
 GATT ..... Acuerdo general sobre aranceles y comercio  
 GNO ..... Gastos no obligatorios  
 GO ..... Gastos obligatorios  
 GP ..... Gasto Público  
 I ..... Italia  
 I+D ..... Investigación y Desarrollo  
 IC ..... Iniciativas comunitarias  
 ICM ..... Importes Compensatorios Monetarios  
 IDT ..... Investigación y Desarrollo Tecnológico  
 IFOP ..... Instrumento financiero de orientación pesquera  
 JOCE ..... Journal Oficial Communautés Européennes  
 IRL ..... Irlanda  
 IVA ..... Impuesto sobre el Valor Añadido  
 L ..... Luxemburgo  
 MAC ..... Marco de apoyo comunitario  
 MECUS .... Millones de Ecus  
 NIC ..... Nuevo Instrumento Comunitario

NL ..... Holanda  
 NUTS ..... Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas  
 OCDE ..... Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
 OCM ..... Organización común de mercados  
 OECE ..... Organización Europea de Cooperación Económica  
 OID ..... Operación Integrada de Desarrollo  
 OMC ..... Organización Mundial de Comercio  
 P ..... Portugal  
 PAC ..... Política Agraria Común  
 PCC ..... Política Comercial Común  
 PCP ..... Política Común de Pesca  
 PCT ..... Política Común de Transportes  
 PECOS ..... Países de Europa Central y Oriental  
 PDR ..... Plan de Desarrollo Regional  
 PESC ..... Política Exterior y de Seguridad Común  
 PEDIP ..... Programa específico de desarrollo industrial para Portugal  
 PIB ..... Producto Interior Bruto  
 PIB/HAB ... Producto Interior Bruto por habitante  
 PIM ..... Programas Integrados Mediterráneos  
 PNB ..... Producto Nacional Bruto  
 PO ..... Programa Operativo  
 POP ..... Programa de Orientación Plurianual  
 PPA ..... Paridad de poder adquisitivo  
 PYME ..... Pequeña y mediana empresa  
 RNB ..... Renta Nacional Bruta  
 S ..... Suecia  
 SEC ..... Sistema Europeo de cuentas integradas  
 SME ..... Sistema Monetario Europeo  
 TMAA ..... Tasa Máxima Anual de Aumento  
 UEM ..... Unión Económica y Monetaria  
 UEO ..... Unión Europea Occidental  
 UK ..... Reino Unido

## | INTRODUCCIÓN

La creación de las Comunidades Europeas es el resultado de la puesta en marcha de un proceso de integración europea, considerado imprescindible por los países democráticos de la Europa Occidental para poder reconstruir social, económica y políticamente la situación europea, después de dos guerras mundiales. Este proceso ha mostrado un marcado carácter dinámico y una significativa capacidad de transformación. Así, lo que primero era una unión aduanera, con cesión de las competencias nacionales de comercio exterior a favor de las autoridades de la Comunidad Europea, y después se convirtió en un Mercado Único al eliminar trabas a los movimientos de capital, mercancías y trabajadores, ha llegado a ser una Unión Económica y Monetaria con la aplicación del Tratado de Maastricht y la puesta en marcha de un único sistema monetario. El siguiente paso a dar en este proceso de integración sería la creación de una Unión Política, de la que ya están hablando en sus declaraciones algunos de los Estados miembros y a la que a veces se denomina, con mayor o menor acierto, como los Estados Unidos de Europa.

Lo que actualmente denominamos "Unión Europea" (UE) es una superestructura que engloba las tres Comunidades creadas en los años 1952 y 1958: la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE), denominada Comunidad Europea (CE) precisamente a partir del Tratado de la Unión Europea (TUE), y la Comunidad Económica de la Energía Atómica (CEEA), también conocida como Euratom<sup>1</sup>. El Consejo de Bruselas de los días 17 y

---

<sup>1</sup> Para ampliar se puede consultar Antonio Fernández Álvarez "Manual de Economía y Política de la Unión Europea". Editorial Trotta. Madrid, 1997.



18 de junio de 2004 ha aprobado la Constitución, nuevo Tratado con el que se quiere dar personalidad jurídica a la Unión Europea, definir en que marco puede actuar y adaptar el sistema institucional a la nueva situación creada con la ampliación a 25 países.

Este proceso de integración ha hecho inviable desde un principio la existencia de un simple presupuesto de funcionamiento, sino que ha sido precisa la creación de un presupuesto operacional que sirviera para encauzar la financiación de las actividades de la Comunidad en los distintos Estados miembros, en apoyo de los objetivos marcados por los Tratados fundacionales y posteriores Tratados. Esto quiere decir que el presupuesto general de la Unión Europea, a diferencia de los presupuestos clásicos de las organizaciones internacionales, se configura como presupuesto operacional, es decir, como un presupuesto dedicado casi por completo a la financiación de actuaciones que permitan la consecución de los objetivos marcados en los Tratados, característica que se puede comprobar con un análisis simple, ya que aproximadamente el 95% del mismo se dedica a las partidas correspondientes a estos conceptos y únicamente un 5% se destina a gastos de funcionamiento.

Desde luego, hay que tener muy presente que las finanzas comunitarias únicamente explican una parte de la actividad de la Unión Europea, ya que gran parte de la importancia de la misma radica en su propia existencia. Sin embargo, también es verdad que el análisis de los distintos componentes del presupuesto, tanto desde la vertiente de los gastos como de la de los ingresos, muestra la importancia e intensidad que la Unión dedica a cada una de las políticas de gastos de su competencia con las que actúa en los países comunitarios y con las que trata de alcanzar sus objetivos, así como la relación entre las aportaciones de los Estados miembros y los beneficios que perciben los países participantes en los distintos programas.

De acuerdo con Alan Mayhew ("Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe" 1998 pag. 300), el presupuesto general de la Unión Europea se puede considerar como un instrumento necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados y, desde este punto de vista, el estudio de las finanzas comunitarias nos va a permitir analizar en que medida se están poniendo los medios por parte de la Unión para favorecer el cumplimiento de esos objetivos propuestos en los Tratados.

Siguiendo este criterio, el estudio y conocimiento profundo del presupuesto nos debe permitir saber hasta que medida la evolución y el desarrollo del mismo, de sus políticas de gastos y de su sistema de ingresos son paralelos y consecuentes con el

desarrollo del proceso de integración europea y de sus objetivos. Para llegar a este conocimiento vamos a analizar:

- la creación, principios y estructura del presupuesto;
- las competencias de gastos que la Unión tiene atribuida en los Tratados;
- los objetivos que se pretenden con las mismas;
- el sistema de gastos;
- el sistema financiero;
- las reformas de 1988 y las perspectivas financieras;
- la evolución que han seguido los gastos y los ingresos reflejados en el presupuesto desde la creación de las Comunidades hasta ahora.

La comparación entre los objetivos planteados en los Tratados y las competencias y objetivos de los gastos que tiene asignados el presupuesto, así como la distribución entre los Estados miembros de la carga impositiva que suponen los ingresos, nos va a permitir establecer conclusiones sobre las características que definen el presupuesto general de la Unión Europea y la realidad de la incidencia de las políticas comunitarias en relación con el logro de los objetivos que pretenden.

Por la importancia que tiene de cara a la ampliación de la Unión Europea y al desarrollo de la Unión Económica y Monetaria, nos interesa destacar sobre todo los aspectos relacionados con el objetivo establecido en el artículo 130A del Título XIV "Cohesión económica y social" del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992:

"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales".

A pesar de que este objetivo ya estaba contemplado en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (Roma, 1958), es con la adhesión de España y Portugal, países cuyas regiones tienen niveles de renta per cápita inferiores a la media comunitaria, y la firma del Acta Única (1986) y el Tratado de la Unión Europea, cuando se han incrementado los esfuerzos para conseguir avanzar en la consecución de este objetivo, tratando de paliar las diferencias ya existentes entre las regiones y evitando que se produzcan nuevos desniveles como consecuencia de la propia actividad de la Comunidad.

Con las adhesiones a la Unión de los países de Europa del Este, el problema de la cohesión económica y social adquiere una relevancia especial y hace necesario plantearse si los esfuerzos que se están realizando hasta ahora en este sentido son suficientes e, incluso, si la Unión muestra una decisión clara en la consecución de alcanzar el objetivo de cohesión económica y social, de forma que el proceso de integración europea se realice de forma coherente con los principios que se defienden, o bien se ha optado más bien por una ampliación del territorio y de la influencia política de la Unión, lo que se denomina los criterios geopolíticos de la ampliación.

Los análisis realizados por la Comisión Europea, el Parlamento y otras Instituciones Europeas que disponen de datos y medios para realizar estudios regionales con la suficiente profundidad, así como por los organismos y autores especializados en la materia, nos va a permitir conocer la implicación del mismo en la consecución del objetivo de cohesión, profundizando en sus aspectos redistributivos tanto desde la perspectiva de los ingresos como de los gastos. Para ello, se van a tratar los siguientes temas:

- la política de cohesión en las políticas de gastos;
- el desarrollo de la política regional europea;
- la distribución de los gastos e ingresos entre los Estados miembros;
- las ampliaciones y la política de cohesión europea.
- la progresividad de los ingresos comunitarios;
- la evolución de los ingresos y efectos redistributivos de los mismos.

Dada las características del trabajo que nos planteamos, la metodología que se ha considerado más adecuada para realizar este estudio es aquella que se basa en la investigación no experimental o investigación *ex post-facto*, es decir, aquella investigación que analiza con un enfoque retrospectivo variables que ya han ocurrido sin intervención directa del investigador<sup>2</sup>.

Para confirmar que el presupuesto de la Unión Europea es el instrumento necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, se ha utilizado, además, el diseño longitudinal de tendencia, es decir, el análisis de su evolución a lo largo de los años considerados, para comprobar si las diferentes modificaciones que ha sufrido efectivamente se han producido como consecuencia de la necesidad de adaptarlo al cumpli-

miento de los objetivos de los Tratados. El estudio se ha estructurado en diez capítulos, las conclusiones, tres anexos y la bibliografía, que tratan los siguientes temas:

El primer capítulo se dedica al análisis del contexto histórico en el que se crean las Comunidades Europeas, pocos años después de concluida la segunda guerra mundial, en la que destaca el hecho de que los seis países firmantes de los Tratados (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda) no lucharon en los mismos bandos. Para entender como fue posible dar ese paso, se analizan aquellos acontecimientos que condujeron a los países europeos a unirse a través de organismos comunes, el primero de ellos la Comunidad Económica del Acero y el Carbón (CECA), firmado en 1951 y ratificado por los Estados miembros en 1952, y a continuación la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Económica de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), ambos firmados en 1957 y ratificados por los Estados miembros en 1958.

En el siguiente capítulo se describen los principales instrumentos presupuestarios con que cuenta la Unión Europea y las transformaciones que han sufrido a lo largo del tiempo. Por ello, comienza explicando como se fusionan los presupuestos iniciales de la tres Comunidades Europeas: CECA, CEEA y CEE, y se hace una relación explicada de otras actividades financieras extrapresupuestarias. Para conocer con mayor profundidad el contexto en el que se desarrolla el sistema financiero comunitario, se introducen también una serie de apartados dedicados a las bases jurídicas del presupuesto y, finalmente, se desarrolla la composición y competencias de cada una de las instituciones comunitarias, incidiendo especialmente en aquellos aspectos más relacionados con la actividad presupuestaria.

El tercer capítulo analiza el presupuesto operacional de la CECA, el único que se ha mantenido fuera del presupuesto general. Se explica su estructura, la composición de sus ingresos y gastos y las perspectivas de futuro que en el sector del carbón y el acero tiene planteadas la Comunidad después del año 2002, año en que finalizó el período de vigencia de la CECA.

El desarrollo de las características más destacadas del presupuesto general y del procedimiento presupuestario se estudia a continuación, con objeto de aportar el conocimiento teórico suficiente para facilitar la lectura de los capítulos siguientes.

Los capítulos V, VI y VII se dedican al análisis del sistema de gastos y de las políticas comunitarias, entendidas como objetivos de la Comunidad Europea, cuyo desarrollo dan lugar a los gastos presupuestarios. Estos capítulos estudian los gastos ope-

<sup>2</sup> Para mayor información se puede consultar "Metodología de la investigación", segunda edición. M. en C. Roberto Hernández Sampieri y otros. Mc Graw-Hill Interamericana Editores, S.A., México, 1998.

racionales de la Comisión Europea, donde se encuentran incluidos todos los instrumentos que posibilitan la financiación de las políticas comunitarias, explicando las transformaciones que estas políticas han sufrido a lo largo de la historia de la Comunidad y como han influido en el presupuesto. La política agraria y la política regional tienen capítulo propio por su importancia en el presupuesto y en el desarrollo de las políticas comunitarias.

El análisis de los ingresos que se realiza en el capítulo octavo recoge toda la evolución que ha sufrido el presupuesto general desde su creación hasta ahora a través de los mismos: la incidencia que han tenido las distintas ampliaciones a nuevos Estados miembros y la influencia que estos han ejercido en las decisiones presupuestarias, así como los cambios que han debido hacerse en las políticas comunitarias en función de la existencia o no de mayores ingresos y de las presiones políticas ejercidas por los Estados miembros.

Las reformas de 1988 y la evolución en paralelo que se produce entre los gastos y los ingresos desde entonces centran el capítulo noveno. En este contexto, se explica la transformación que para el sistema financiero significa la aprobación de los documentos comunitarios de "perspectivas financieras", mediante los cuales se establece un límite máximo de ingresos anual, que implica prioridades de gastos y reformas profundas en las políticas comunitarias para evitar gastos excesivos, al mismo tiempo que importantes modificaciones en los ingresos de forma que sean más equitativos y se utilicen mejor.

El capítulo décimo realiza un análisis de la evolución de los ingresos y los gastos comunitarios desde 1958 utilizando los datos aportados por la Comisión Europea (Vademécum presupuestario) y el Tribunal de Cuentas (Informes anuales), desde la perspectiva de los Estados miembros, analizando cuáles son las repercusiones que sobre cada uno de ellos tiene el presupuesto comunitario y si este tiende hacia un mayor equilibrio entre los países o, por el contrario, se aumentan las diferencias.

Finalmente, las conclusiones extraen las principales consecuencias a las que se llega después de los análisis realizados en los distintos capítulos.

Los anexos contienen tres apartados más, el primero de ellos dedicado a la relación de los datos sobre ingresos y gastos aportados por los documentos ya señalados (Vademécum presupuestario e Informes anuales del Tribunal de Cuentas), el segundo dedicado a exponer la forma de cálculo del presupuesto comunitario desde el punto de vista de los ingresos, mientras que el tercer anexo explica la relación entre el presupuesto comunitario, los presupuestos generales del Estado y los presupuestos de las Comunidades Autónomas y, en concreto, el presupuesto de la Junta de Andalucía.

## I. | PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

### I.1. Antecedentes

Al acabar la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el continente europeo se encontró con un mapa completamente diferente y con unas economías muy débiles que, después de unos años de efímera prosperidad ("los felices años veinte"), se derrumbaron tras la Gran Depresión de 1929, haciéndose más difíciles aún las relaciones económicas internacionales. Estados Unidos, país que había decidido en gran parte el resultado del conflicto, los comienzos de la carrera del Japón como gran potencia y el desarrollo de la Unión Soviética a partir sobre todo de 1929, amenazaban con dejar a Europa en un segundo plano económico y político.

Pero en realidad, es Estados Unidos el único poder que eclipsa el protagonismo de Europa: el poderío de Japón es todavía reducido y muy centrado en el aspecto militar, mientras que la economía soviética se desarrolla muy encerrada en sus fronteras. Por ello, el movimiento integrador en Europa se fija sobre todo en Estados Unidos como modelo de unificación voluntaria y pacífica, con igualdad de derechos para todos los estados miembros.

En 1923, la Unión-Panuropea del conde austriaco Coudenhove Kalergi había sido la primera expresión ideológica de este movimiento que, a pesar de estar apoyado por importantes estadistas y políticos de la época como Churchill, Stresemann, o Briand, no obtuvo el respaldo necesario de los distintos partidos políticos europeos ni tampoco supuso ningún interés para las clases económicamente dominantes en Europa. Los intentos para conseguir una unificación pacífica europea fracasaron por la falta

de un programa político y económico que diese solución a los problemas planteados con la crisis de los años treinta, ante la que los nacionalismos e imperialismos, todavía muy arraigados, resurgieron con gran fuerza.

La caída de los precios de muchos productos tras la crisis de 1929 había trastocado las bases del comercio internacional. Los países europeos trataron de mantener los precios de sus mercados interiores para reactivar la economía, endureciendo las medidas proteccionistas: barreras arancelarias y contingentes cuantitativos de importación, supresión de la convertibilidad de sus monedas y otras actuaciones destinadas a aislarse de una economía internacional que hacía aguas por todas partes. Como resultado, el comercio mundial, motor de la expansión, comenzó a decrecer y las devaluaciones competitivas se multiplicaron.

### I.1.1. Integración de Europa después de la Segunda Guerra Mundial

Tras el derrumbamiento político y económico de Europa por segunda vez, se crearon las condiciones necesarias para empezar de nuevo los movimientos en favor de la unificación. El desastre económico, político y militar después de la Segunda Guerra Mundial era todavía peor que cuando concluyó la primera conflagración mundial. Europa había perdido la posición hegemónica mantenida durante siglos a consecuencia de sus rivalidades y, además, ya no sólo se configuraba un único rival poderoso –Estados Unidos– como en 1919, sino que el potencial económico, político y militar de la URSS había crecido de forma impresionante durante la contienda.

La vida política y económica europea se había modificado de manera importante y se polarizaba ahora entre dos bloques antagónicos: por una parte, los países que habían quedado bajo la influencia soviética giraban hacia sistemas socialistas en forma de repúblicas populares; por otra parte, la Europa que quedaba bajo la influencia de los Estados Unidos se hallaba dividida en numerosos Estados que intentaban desarrollar sus economías de mercado: su debilidad era patente.

La reconstrucción de las economías europeas en los primeros años de posguerra se caracterizó por un rígido bilateralismo. La cooperación multilateral era prácticamente inexistente, debido en parte a la falta de convertibilidad de sus monedas y a la inexistencia de una moneda aceptable por todos los países europeos. El comercio europeo se basaba en acuerdos bilaterales de "clearing", como en los años de la Depresión, que obligaba a los países exportadores a comprar otros artículos en peo-

res condiciones de las que hubieran obtenido de poder comprar a terceros países, si hubiera funcionado un sistema multilateral de cooperación.

En estas condiciones, los éxitos de los partidos comunistas en Italia y Francia y la amenaza de una recesión de la economía estadounidense a consecuencia de la reducción de la demanda pública, animó al General Marshall a pronunciar un discurso el 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard en el que proponía diseñar un plan de ayuda financiera de los Estados Unidos a Europa. Con esta propuesta se pretendía conseguir la consolidación del capitalismo europeo y, al mismo tiempo, mantener un nivel actividad lo más elevado posible. Sin embargo, existía el peligro de que esa ayuda no sirviese para nada si se mantenía la pluralidad de países con economías más o menos autárquicas.

### I.1.2. El Plan Marshall

El Plan de Reconstrucción Europea, más conocido como Plan Marshall, se inició el 3 de abril de 1948 y finalizó oficialmente el 30 de junio de 1952, aunque la ayuda continuó en la práctica hasta 1957. El volumen de ayuda directa a cada país estaba en función de sus déficits de pagos previstos con los EE.UU. La Administración para la Cooperación Económica (ECA), creada a tal efecto, fue la encargada de suministrar la ayuda por parte de Estados Unidos, mientras que en Europa se canalizó a través del Comité para la Cooperación Económica Europea.

En abril de 1948, este Comité se transformó en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) y asumió la misión de calcular las necesidades de cada uno de los países europeos y propiciar nuevas bases para el intercambio comercial en el occidente europeo. En el convenio constitutivo ya se tuvo en cuenta la necesidad de impulsar la integración económica europea, propiciando la liberalización progresiva del comercio intraeuropeo. En concreto, el artículo quinto contemplaba la posibilidad de constituir una unión aduanera entre los países integrantes, a fin de establecer un espacio económico suficientemente amplio que pudiese aprovechar la ayuda americana. No obstante, los mayores éxitos se obtuvieron en un principio en el ámbito de la liberalización de los pagos, lo cual era más importante puesto que de poco servía que se suprimiesen los obstáculos aduaneros si faltaba una moneda convertible aceptada por todos que hiciese posible la compensación multilateral.

En el marco del I Acuerdo Intraeuropeo de Pagos, firmado el 16 de octubre de 1948, los países europeos acreedores concedían a los deudores auténticas donaciones, luego

reintegradas por los EE.UU., conformando lo que se denominó "ayuda condicional". La ayuda directa consistió en donaciones y créditos para la importación de productos americanos: en un principio se demandaron sobre todo alimentos, fertilizantes, forrajes y carburantes, incrementándose con el paso del tiempo las importaciones de bienes de equipo y materias primas. Pero la mera ayuda no resolvía los problemas de fondo. El férreo bilateralismo dio lugar a la aparición de todo tipo de restricciones y dificultades comerciales que podían llegar a limitar en gran medida la efectividad de la ayuda americana.

El 7 de noviembre de 1949 se firmó el II Acuerdo que contemplaba una multilateralización del mecanismo del primer acuerdo. Pero el paso decisivo se dio el 7 de julio de 1950, cuando los países de la OECE crearon la Unión Europea de Pagos (UEP). El capital inicial (aportado por EE.UU.) fueron 350 millones de dólares que se destinaron a la consecución de dos objetivos fundamentales: la compensación multilateral de los saldos comerciales entre los países miembros (desapareciendo de esta manera los acuerdos bilaterales de "clearing") y un sistema de crédito que facilitase las liquidaciones de dichos saldos<sup>3</sup>.

La compensación era efectuada por el Banco de Pagos Internacional de Basilea que compensó los saldos de todos los países de la OECE, de forma que el intercambio de mercancías entre ellos ya no se vio restringido por las restricciones de los pagos que, por otra parte, se fueron haciendo en monedas que llegaron a la plena convertibilidad con el Acuerdo Monetario Europeo de 1958.

### 1.1.3. El Europeísmo

Paralelamente a la cooperación económica, se desarrollaban en Europa las ideas europeístas, que defendían la unidad como paso previo para aumentar su capacidad de actuación en la escena internacional. Pieza clave fue el discurso de Winston Churchill en 1946 en la Universidad de Zurich, en el que abogó por la creación de unos Estados Unidos de Europa. Este estado de ánimo, reflejado igualmente en el Congreso Europeo de La Haya que organizaron en 1948 los movimientos europeístas, hizo posible la creación el 5 de mayo de 1949 del Consejo de Europa en el que se integraron Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia, al que se fueron agregando nuevos países en años sucesivos.

<sup>3</sup> Ver "La Comunidad Europea", Ramón Tamames. Alianza Editorial (1991).

Las líneas fundamentales de acción consistían en asegurar la defensa de los derechos fundamentales, proponer la discusión sobre la unificación económica y armonizar los sistemas de seguridad social y culturales. Estos objetivos eran demasiados modestos en el plano de la integración de Europa, lo que unido a las discusiones entre las diferentes fuerzas, especialmente el Reino Unido, que no estaban dispuestas a ceder su soberanía al Consejo, erosionaron los buenos propósitos recogidos en la primera asamblea, por lo que su influencia en el proceso integrador fue también modesta.

Por su parte, la OECE no había nacido para facilitar la unificación aunque hubiese logrado importantes resultados en la cooperación. No era una autoridad supranacional, sino un organismo internacional y, por tanto, las decisiones se tomaban por unanimidad. Bajo la presión de los EE.UU. que en último término era quien daba o retiraba las ayudas, no era difícil alcanzar acuerdos en materia de cooperación, pero era obvio que no era el organismo adecuado para impulsar la integración de Europa.

Ante esta realidad se ofrecían dos perspectivas: o bien optar por la creación de un organismo internacional, carente de instituciones supranacionales, que impulsase la integración económica europea en el ámbito general, o bien optar por la creación de organizaciones supranacionales que fuesen integrando partes o sectores de la economía.

La Unión económica de Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux) en 1944 era un precedente en el intento de integrar las economías de tres países diferentes por medio de un organismo internacional carente de una autoridad supranacional, lo que hacía innecesario que ninguno de estos tres países cediese algunas de sus competencias soberanas. No obstante, era evidente que esto había sido posible gracias a que se trataba sólo de tres países, con estructuras socioeconómicas hasta cierto punto similares. Una integración económica general, falta de una autoridad supranacional, iba a ser prácticamente imposible entre otros países europeos.

Por ello, el primer paso serio en el proceso de integración europea se dirigió hacia la unificación de sólo un sector de las economías de los países europeos, aunque de gran importancia en aquellos momentos, poniéndolo bajo la dirección de una autoridad supranacional. El 9 de mayo de 1950 el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman ofreció al gobierno alemán la posibilidad de poner el total de la producción francoalemana del carbón y del acero bajo una autoridad común –Alta Autoridad–, que pasaría a tener poderes decisorios en todo lo concerniente a los procesos de producción, comercialización y consumo de estos productos, en el contexto de un organismo que quedaría abierto al resto de los países europeos.

## I.2. Constitución de las Comunidades Europeas

### I.2.1. El Tratado de París

Mediante el Tratado firmado en París el 18 de abril de 1951, que entró en vigor el 25 de julio de 1952, seis países europeos: Italia, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, establecieron entre ellos una "Comunidad Europea del Carbón y del Acero" (CECA). El Reino Unido quedó como estado asociado a la CECA, pero sin formar parte de la misma ni estar sometido a las decisiones de la Alta Autoridad.

Los fundadores esperaban que este fuera el punto de partida para una unificación política posterior, producto de esta Comunidad. Dicha unificación adquiriría una forma concreta con la redacción de una Constitución europea. El artículo 2 del Tratado establece que "la Comunidad Económica del Carbón y del Acero tendrá por misión contribuir, en armonía con la economía general de los estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común en las condiciones fijadas en el artículo 4, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los estados miembros".

En síntesis, en el Tratado de París se fijaron las bases para el establecimiento de un mercado común de todos los productos relacionados con el sector siderúrgico, tras un período de transición de cinco años. Las barreras arancelarias y los contingentes intracomunitarios quedaron completamente suprimidos el 10 de febrero de 1953 para el carbón, el mineral de hierro y la chatarra, el 1 de mayo del mismo año para el acero y el 1 de agosto de 1954 para los aceros especiales. Sin embargo, las actuaciones tendentes a armonizar los aranceles externos de la Comunidad no se produjeron hasta el final del período transitorio, ya casi en 1958.

En el anexo del Tratado se incluía una cláusula por la cual los países signatarios se comprometían a solicitar conjuntamente una excepción a la cláusula de nación más favorecida y a la regla de "no-discriminación" del GATT, a fin de resolver el problema que planteaba la no extensión a terceros países de las franquicias y liberalizaciones que los países miembros se concediesen entre sí. El GATT accedió a la excepción, después de largas negociaciones en las que los países de la CECA se comprometieron a "evitar el establecimiento de barreras no razonables a la exportación de terceros países".

La labor realizada por la CECA en las industrias del acero y del carbón fue bastante importante. Concedió préstamos con cargo a su fondo constitucional y empréstitos para la modernización de las instalaciones y, en el campo social, facilitó la readaptación de obreros del sector carbón-acero (mineros fundamentalmente) a otras actividades. Sin embargo, hay que señalar algunos aspectos negativos de la política de la CECA, sobre todo sus fallos en la previsión de la sobreproducción del carbón debido a causas tecnológicas, como fue la sustitución del carbón por hidrocarburos.

### I.2.2. Los Tratados de Roma

Los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países fundadores de la CECA continuaron su labor de unificación con la Conferencia de Messina en junio de 1955. Cada uno de los países esperaba obtener beneficios con el establecimiento de un mercado común. Así, la introducción de la agricultura en el Tratado de Roma proporcionaba a Francia nuevos mercados para sus productos y le proporcionaba una contrapartida a la liberación de mercancías industriales. Alemania, por su parte, podía reactivar su industria y mostrar su disposición a una paz duradera, Bélgica aseguraba sus exportaciones de las que depende económicamente, Italia también quería participar en el desarrollo industrial y obtener ventajas para desarrollar sus zonas menos favorecidas.

Del mismo modo, los Países Bajos veían en la unificación europea una oportunidad para dar nuevos impulso a la industrialización de su espacio económico, mientras que Luxemburgo, debido a su situación geográfica, se había visto amenazada por las rivalidades de sus vecinos, por lo que la unificación significaba un medio para asegurar sus intereses políticos, sociales y económicos.

Por ello, en la Conferencia de Messina encargaron a una comisión de expertos que elaborara un informe sobre las posibilidades de una integración progresiva. Este Comité se reunió bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, Spaak. La primera parte del "Informe Spaak"<sup>4</sup> analizaba las ventajas de un Mercado Común, considerándolo como un mecanismo adecuado para evitar producciones antieconómicas y defendía que el ideal de libre comercio sólo se puede conseguir entre un pequeño grupo de países. Las negociaciones con el GATT para la reducción

<sup>4</sup> Oficialmente: Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messina (Secretariat), Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères, 21 de abril de 1956.

de los aranceles no podían realizarse en el ámbito mundial, además de que el libre comercio requiere la armonización de políticas generales que debían discutirse en instituciones comunes encargadas de llevarlas a cabo. Estas instituciones trabajarían mejor con un número reducido de países.

A las reuniones de representantes estuvo asistiendo el Reino Unido como miembro asociado de la CECA. No obstante, cuando se planteó la constitución del mercado común como una unión aduanera y no como un área de librecambio, los representantes del Reino Unido dejaron de asistir a las reuniones del comité que elaboraba el informe Spaak. El informe presentado en 1956 sirvió de base para las negociaciones de los Tratados de creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y de la Comunidad Económica Europea (CEE).

La razón fundamental para que se firmaran dos tratados –CEE y Euratom– y no sólo uno, fue el temor a que la Asamblea Nacional Francesa no aprobase el Tratado de la CEE, por lo que pensaron que era mejor presentar por separado los dos proyectos, confiando en que por lo menos el Euratom si fuese aceptado. La crisis de Suez cambió por completo la situación y en diciembre de 1956, un mes después del desembarco franco-inglés, el gobierno francés hizo saber que aceptaría la presentación simultánea de los dos Tratados en el Asamblea.

El 25 de marzo de 1957 los seis estados miembros firmaron ambos Tratados; la ratificación por los seis países se llevó a cabo en los meses sucesivos, y entraron en vigor el 1 de enero de 1958. De esta forma, quedaron constituidas la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), más conocida como Euratom.

La Comunidad Europea de la Energía Atómica, según el artículo 1º del Tratado, "tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países".

El artículo 2º del Tratado de la CEE establece que "la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran".

De esta manera, la unificación económica de la Comunidad quedaba orientada hacia una mejora del nivel de vida, la ausencia del paro y la expansión económica. Estos objetivos económicos generales de la Comunidad Europea son válidos para todos los sectores económicos que abarcan los tres Tratados constitutivos.

### I.3. Primera ampliación: Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca

Todavía antes de la entrada en vigor de los Tratados, el gobierno británico inició una campaña en Europa a favor de la creación de una unidad económica europea. La idea del Reino Unido consistía en establecer una zona de libre cambio sin tener que renunciar a las soberanías nacionales, zona en la que se eliminaran los controles aduaneros, pero que permitiría a los países miembros llevar a cabo libremente negociaciones políticas y económicas con terceros países.

El Reino Unido recibió el apoyo de Dinamarca, Noruega, Islandia, Austria, Portugal y Suiza. Sin embargo, el intento fracasó al estar ya los seis países fundadores de la CECA decididos a crear una Comunidad Económica Europea. No obstante, en 1959 se creó la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), de la que pasaron a ser miembros el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Portugal, Islandia y Suiza; Finlandia se asoció a ella.

Al poco tiempo, el gobierno británico, impresionado por los éxitos iniciales de la Comunidad Europea, recapacitó su postura de rechazo a una participación activa en la labor de unificación europea. Además, ni la Commonwealth ni la AELC, que sólo tenían una orientación económica y no política, podían asegurarle su influencia en la escena política, por lo que corría el peligro de quedarse aislado. A todo ello había que añadir que los cambios del comercio mundial le afectaban de manera importante, al igual que a todos los grandes países y el mercado comunitario, que mostraba un fuerte crecimiento, ofrecía las mejores posibilidades. Por todo ello, en agosto de 1961 el Reino Unido solicitó oficialmente su admisión en la Comunidad para pasar a ser miembro de pleno derecho de la misma.

Otros países miembros de la AELC, Dinamarca, Noruega e Irlanda, siguieron su ejemplo. El interés de Dinamarca radicaba en que, con una producción de alimentos tres veces superior de lo que era capaz de asimilar su población, era vital dar salida a sus productos agrarios sin barreras aduaneras y a precios garantizados. Igual-

mente, la existencia de un mercado para productos industriales abría importantes perspectivas para la economía danesa.

Irlanda, por su parte, esperaba un aumento de las exportaciones de sus productos agrícolas a la Comunidad, dado que el mercado inglés no era suficiente para absorber el gran potencial de su producción agrícola. Además, su industria en vías de expansión requería nuevos mercados. La capacidad competitiva de la economía irlandesa había aumentado paralelamente y hacia abrigar esperanzas sobre beneficios en este sector.

Pero la entrada de estos países a la Comunidad se encontró con la oposición del gobierno francés del general De Gaulle quien, durante las negociaciones llevadas a cabo durante 1963, se negó a continuarlas porque sentía recelos de la solicitud de ingreso presentada por el Reino Unido.

Tampoco se aceptó la segunda solicitud planteada en 1967 por la oposición de Francia. La adhesión de estos países sólo pudo plantearse definitivamente después de la dimisión de De Gaulle en abril de 1969. El tema se planteó en la conferencia de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en La Haya ese mismo año. Finalmente, el 22 de junio de 1972, después de largas negociaciones se firmaron los Tratados de Adhesión. El ingreso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se hizo efectivo el 1 de enero de 1973. Sin embargo, Noruega no ratificó el Tratado a la vista de los resultados del referéndum, en el que la población noruega se manifestó en contra de la adhesión de su país a la Comunidad Europea.

Ya durante las negociaciones de adhesión se planteó la cuestión de las relaciones con los otros miembros de la AELC (Suiza, Suecia, Austria, Portugal, Finlandia e Islandia), algunos de los cuáles no querían entrar a formar parte de la Comunidad Europea por cuestiones de neutralidad o debido a su sistema dictatorial. Finalmente, en julio de 1972 se llegó a una solución con la firma de un acuerdo de libre cambio entre los estados miembros de la AELC y los de la Comunidad.

#### I.4. Segunda ampliación: Adhesión de Grecia

Grecia presentó su solicitud de adhesión a la Comunidad con su vuelta a la democracia en 1975. Con esta decisión, Grecia esperaba consolidar su incipiente democracia además de un mayor prestigio y obtener mayor protagonismo en la escena política internacional. Desde el punto de vista económico, los intereses griegos se

centraban en modernizar los sectores agrícola e industrial y sanear su economía a largo plazo. Estos intereses dejaron en segundo plano las reservas acerca de la limitación de la soberanía nacional y el temor a una injerencia en los asuntos de política interna de Grecia. El 1 de enero de 1981, Grecia pasó a ser el décimo Estado miembro de la Comunidad.

#### I.5. Tercera ampliación: Adhesión de España y Portugal

Durante la mayor parte del recorrido por la senda de la integración y cooperación, España estuvo apartada del camino de europeísta, no incorporándose a la OECE hasta 1959. Las razones fueron fundamentalmente políticas: después de la segunda guerra mundial, derrotadas las potencias que habían ayudado a instaurar el régimen de Franco, existía hacia España un movimiento internacional de recelo por la pervivencia de instituciones que recordaban los movimientos imperantes en la preguerra en Italia y Alemania.

EE.UU. no extendió al Gobierno español la oferta de la ayuda Marshall. Por ello, el régimen de Franco no participó en los primeros diez años de vida de la OECE (1948-1958), quedando relegada a un rígido bilateralismo económico, mientras que el resto de Europa Occidental avanzaba por el camino de la cooperación. El llamamiento de Schuman para la creación de la CECA tampoco incluyó a España, puesto que sólo se dirigió a los países democráticos. Cuando el Gobierno de Madrid planteó en 1962 la apertura de negociaciones con la CEE, la reacción de amplios sectores europeos fue adversa. Las razones seguían siendo la falta de democracia del régimen español. Cuando se firmó el Tratado de Roma en 1957, el Gobierno español creó una "Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Económica y Atómica Europea" (CICE) adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, que tenía como objeto el estudio de las posibles repercusiones en España de la creación de las Comunidades Europeas, pero sus resultados fueron bastante nulos debido a que desde un principio se planteó la poca viabilidad de las Comunidades.

##### I.5.1. Solicitud de adhesión de España en 1962

A principios de los sesenta parecía que la CEE iba a acelerar su marcha hacia la unión aduanera y que gran número de países entrarían en la Comunidad. En este contexto, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando Castiella, solicitó formal-



mente "una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración, después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común"<sup>5</sup>. La solicitud se justificaba básicamente por el deseo del Gobierno español de acelerar el desarrollo económico del país y por los beneficios que reportaría a las exportaciones agrícolas, además de señalar la vocación europea de España y la continuidad territorial con la CEE.

La acogida a la propuesta fue bastante fría y el Gobierno español sólo recibió por respuesta un acuse de recibo. Dos años después, ante la falta de una respuesta concreta, el Gobierno reiteró su solicitud, escribiendo otra carta el 14 de febrero de 1964 en la que, además, se pedía la apertura de conversaciones para analizar la naturaleza de las relaciones que podrían establecerse entre España y la Comunidad. El Gobierno de Madrid defendía su nueva petición con el argumento de que el cumplimiento de su plan económico hacía adecuado el momento actual para entablar conversaciones que permitieran incluir los posibles compromisos que se adoptaran dentro del plan de desarrollo económico y social.

Esta vez el Consejo de la CEE contestó al Gobierno de Madrid (el 4 de junio de 1964) que autorizaba a la Comisión a entablar conversaciones, cuyo objeto consistiría en examinar los problemas económicos que el desarrollo de la Comunidad planteaba a España y en buscar las soluciones adecuadas. La primera reunión se celebró el 9 de diciembre de 1964 en Bruselas. En ella, el representante de la Delegación española leyó una exposición del conjunto de las relaciones económicas con la CEE. Los representantes de la Comunidad, por su parte, plantearon un cuestionario relativo a diversos puntos, pidiendo ampliación de datos y la superación de algunas omisiones.

Tras la última reunión (19 de julio de 1966), la Comisión de la CEE elaboró un informe sobre las posibles fórmulas que podrían definir las relaciones entre España y la CEE. Finalmente, después de muchas reconsideraciones, el Consejo aprobó el proyecto de Acuerdo Preferencial con España (7 de julio de 1967) y envió el mandato de negociación a la Comisión.

<sup>5</sup> De la carta dirigida por Fernando María Castiella al Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, Excmo. Sr. Maurice Couve de Murville, el 9 de febrero de 1962.

### 1.5.2. El Acuerdo Preferencial

El Acuerdo Preferencial España-CEE establecía un sistema general de preferencias de doble vía, con vistas "a la supresión progresiva de los obstáculos en lo esencial de los intercambios entre España y la Comunidad Económica Europea". Este sistema se debía efectuar en dos etapas, aunque sólo la primera de seis años quedó regulada, puesto que a la muerte de Franco se cumplió la previsión de una España democrática en junio de 1977 y ese mismo año se pidió formalmente la admisión en la Comunidad Económica Europea.

La mayoría de las valoraciones sobre el Acuerdo Preferencial coinciden en subrayar su modestia sobre todo en el terreno agrícola, tanto por parte de las concesiones de España a la CEE como de las realizadas por la CEE a España. En el terreno industrial, aunque también era bastante modesto, hay que tener en cuenta el de por sí limitado arancel de la Comunidad. No obstante, desde la óptica del terreno del comercio exterior el acuerdo sí que tuvo bastante importancia. El comercio global (importaciones más exportaciones) entre España y la CEE experimentaron un crecimiento real del 47,82% entre 1974 y 1984, registrándose en las exportaciones un incremento del 114,2% en el decenio.

### 1.5.3. Negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades (1977-1985)

El 27 de julio de 1977, quince años después de la primera solicitud de apertura de negociaciones realizada por España, el Ministro de Asuntos Exteriores, D. Marcelino Oreja, presentó al Consejo de Ministros de la Comunidades Europeas la solicitud de adhesión de España a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, Euratom), en nombre del Gobierno español presidido por Suárez.

Pocos meses después, el 19 de septiembre de 1977, el Consejo de Ministros de las Comunidades decidió tomar en consideración la petición del Gobierno de Madrid, según el procedimiento previsto por los artículos 98 del Tratado de la CECA, 237 del Tratado CEE y 205 del Tratado CEEA. Inmediatamente se produjo un amplio intercambio de documentación sobre la situación de España, para que la Comisión pudiera elaborar su dictamen para el Consejo. Los contactos de la Comunidad se mantuvieron a través del nuevo Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas, creado precisamente para impulsar el ingreso de España en el Mercado Común.

El 20 de abril de 1978, la Comisión presentó al Consejo un informe titulado "Reflexiones generales relativas a los problemas de la ampliación", conocido como "el fresco" por representar un esbozo en el que se pintaba el panorama general de las posibles consecuencias de la ampliación global hacia el sur (Grecia, Portugal y España)<sup>6</sup>. El informe consideraba beneficiosos los efectos de la integración de tres mercados con importantes posibilidades de desarrollo, además de las posibilidades que ofrecían los mercados latinoamericanos gracias a los lazos de España y Portugal con ellos. El período de transición la Comisión estimó que diez años debía ser el máximo y cinco el mínimo, aunque la duración efectiva dependería más de la evolución de la coyuntura europea e internacional durante el período de integración que de la propia situación del nuevo Estado miembro.

Las negociaciones de España con la Comunidad, que fueron difíciles y largas, se iniciaron formalmente el 5 de febrero de 1979. En junio de 1980, el Gobierno francés, ante las tensiones en el sur de Francia contra la entrada de vinos y productos hortofrutícolas españoles, planteó la necesidad de revisar la política agrícola común, en especial en lo concerniente a los productos mediterráneos.

El Consejo de Ministros de la Comunidad decidió pedir a la Comisión propuestas concretas sobre una posible revisión de la PAC, para lo cual fijó el plazo de un año hasta el 30 de junio de 1981. No obstante, el 13 de marzo de 1981, tras el golpe de Estado del 28 de febrero, el Parlamento Europeo adoptó una resolución proponiendo la aceleración de las negociaciones. Pero la guerra de las Malvinas volvió a retrasar las negociaciones y a principios de 1985 quedaban todavía varios capítulos por cerrar, entre ellos agricultura, pesca, asuntos sociales y recursos propios. En la sesión del 29 de marzo de 1985 pudieron cerrarse todos los capítulos y el 12 de junio de 1985 se firmó el Tratado de Adhesión por la mañana en Lisboa en los Jerónimos y por la tarde en Madrid en el Palacio de Oriente. La entrada en vigor quedó fijada para el 1 de enero de 1986.

<sup>6</sup> "Reflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement. Communication de la Commission au Conseil". COM (78) 120 final, Bruselas, 19 de abril de 1978. Versión española en el nº 3 de los Documentos del Consejo Superior del Ahorro, enero 1979.

## I.6. Acta Única Europea

### I.6.1. Antecedentes

Desde las primeras gestiones para crear una Comunidad Europea en los años cincuenta, se ha intentando encontrar el camino hacia la unión política que sentara las bases para una unión cada vez mayor de los pueblos europeos. Varias comisiones de estudios han intentado presentar un Tratado que fuera aceptable por todos (plan Fouchet I y plan Fouchet II en los años sesenta). Pero la contraposición de intereses era tal, que hacía imposible la continuidad de las negociaciones. En las conferencias de París de 1972 y 1974, partiendo del acuerdo a que se había llegado en diciembre de 1969 en la Cumbre de la Haya para avanzar en el terreno de la unificación política y económica, se aprobó el objetivo de la realización progresiva de la unión económica y monetaria.

En enero de 1976, el Primer Ministro belga Leo Tindemans presentó un informe que recogía las aspiraciones comunitarias para avanzar en el terreno de la unificación política y económica, al mismo tiempo que reconocía las debilidades europeas para llegar a ellas. Según este informe, la Unión Europea debería haber estado ultimada en el año 1980 de acuerdo con las siguientes medidas:

- Introducción de una unión económica y monetaria.
- Reforma de las instituciones de la Comunidad Europea.
- Realización de una política exterior común.
- Realización de una política social y regional común.

Sin embargo, los problemas planteados en la propia Comunidad –ampliación hacia el Sur y puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo, entre otros– y la existencia de opiniones muy divergentes entre los Estados Miembros, impidieron que estos objetivos pudieran concretarse. A principios de los ochenta se retomó la discusión a través del Informe Delors y el 9 de julio de 1981 el Parlamento Europeo, a propuesta del diputado Spinelli, aprobó la resolución de:

- Asumir plenamente la iniciativa de dar un nuevo impulso a la puesta en marcha de la Unión Europea.
- Proceder a la creación de una Comisión institucional permanente a partir de la segunda mitad de la legislatura del Parlamento Europeo, encargándola de elaborar la modificación de los Tratados.

Como consecuencia, surgió el "Proyecto de un Tratado de Creación de la Unión Europea", que fue aprobado por amplia mayoría en el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. El proyecto significó un salto cualitativo hacia la Unión Europea, puesto que prevé el traspaso a la Unión de nuevas competencias de política social y sanitaria, política económica y monetaria y cuestiones relativas a la paz, la seguridad y el desarme. Estos trabajos y los del "Comité Dooge" (llamado así porque los presidía el senador irlandés Dooge), confluyeron en el Acta Única Europea<sup>7</sup> (AUE), firmada el 17 y el 28 de febrero de 1986 en Luxemburgo, que entró en vigor el 1 de julio de 1987.

### 1.6.2. Principales reformas introducidas por el Acta Única Europea

El Acta Única introdujo reformas en todas las instituciones, dotando al proceso de decisión una mayor eficacia y democracia y cuidando al mismo tiempo de no alterar el equilibrio institucional.

Con el objetivo de conseguir una mayor democratización en el proceso legislativo, el Acta acordó dotar de mayor influencia y capacidad de presión al Parlamento Europeo sobre el Consejo, mediante el sistema de cooperación en determinadas decisiones y el mecanismo de segundas lecturas por el Parlamento y el Consejo, en el que destaca la posibilidad de rechazo del Parlamento Europeo, que debe contar con la mayoría absoluta. También el AUE otorgó al Parlamento la facultad de "dictamen conforme" (autorización) en los acuerdos de asociación y en los Tratados de Adhesión.

En lo que se refiere al Tribunal de Justicia, la principal innovación consiste en la creación de una Tribunal de Primera Instancia, agregado al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, cuya competencia se extiende a ciertas categorías de recursos introducidos por personas físicas o jurídicas (normalmente de índole administrativa). También se prevé la posibilidad de una reforma más flexible de su estatuto.

Asimismo, el AUE reforzó algunas políticas comunitarias y atribuyó nuevas competencias a las Comunidades para facilitar la consecución de uno de los objetivos fundamentales del proceso integrador europeo: constituir un auténtico mercado interior

único poniendo fin a las trabas físicas, fiscales y técnicas. El mercado interior único se redefine como "un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizadas".

También se prevé la cooperación de los estados miembros para conseguir una unión económica y monetaria, un reforzamiento de las competencias en materia de política social y una coordinación de los Fondos de finalidad estructural (FEOGA, FEDER y FSE) con el Banco Europeo de Inversiones, además de otros instrumentos financieros para servir a la cohesión económica y social y corregir los desequilibrios producidos por las políticas comunes, en especial a causa del objetivo del mercado interior. Además, el AUE introduce como competencia comunitaria nuevos objetivos como la investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente, que hasta entonces no tenían base jurídica determinada en los Tratados constitutivos.

Una de las novedades del Acta Única fue la adición a la parte tercera del Tratado de un nuevo título V (art. 130A a 130E), denominado "Cohesión económica y social", cuyo contenido se orienta a "reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". Los fondos estructurales deben contribuir a esta finalidad y los estados miembros deben conducir y coordinar su política económica con miras a alcanzar los objetivos mencionados, esto es: la reducción de diferencias y el impulso hacia delante de las regiones retrasadas. Además, se adopta la creación de un Fondo de Cohesión destinado a contribuir a la financiación de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes de transporte transeuropeas.

El Protocolo sobre la cohesión económica y social, que se incorpora también al Tratado como anexo, insiste en que "la Unión se ha fijado el objetivo de fomentar el progreso económico y social a través del fortalecimiento de la cohesión económica y social" y da al Banco Europeo de Inversiones el mandato de que debe continuar dedicando la mayor parte de sus recursos al fomento de este objetivo. En suma, supone un compromiso comunitario con trascendencia económica para el progreso mayor o más acelerado de las zonas y comarcas menos desarrolladas en el ámbito comunitario. Con relación al Fondo de Cohesión establece que se destinará a aquellos países cuya renta media por habitante no supere el 90% de la media comunitaria.

El AUE introdujo también, por primera vez en un Tratado, la regulación de la cooperación política en materia de política exterior conforme a un régimen ordinario de Derecho Internacional. Se reconoce la obligación de cooperar para aplicar conjuntamente una misma política exterior en ámbitos de interés común.

<sup>7</sup> DO L 169 de 29.6.1987.

## I.7. Tratado de la Unión Europea

El compromiso adquirido mediante el Acta Única de lograr un verdadero mercado único interior dejó planteado el problema de la moneda única. Para llegar a esta moneda única la consecuencia lógica era la realización de una Unión Económica y Monetaria (UEM), que a su vez implica importantes reformas políticas. La moneda única ha exigido nuevas competencias de enorme significado político que han obligado a adoptar el mecanismo de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

El cumplimiento del Acta ha necesitado la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que se puede considerar la reforma más importante de los tratados fundacionales y un salto cualitativo en el proceso de integración europea iniciado en 1952.

### I.7.1. Los tres pilares básicos de la Unión Europea

El Tratado de creación de la Unión Europea se basa en tres pilares fundamentales. El primero constituye el "pilar comunitario" y los otros dos los "pilares de cooperación intergubernamental":

- El pilar comunitario: recoge todo el acervo existente de las Comunidades Europeas.
- Los dos pilares intergubernamentales recogen:
  - La cooperación intergubernamental en política exterior y de seguridad común (PESC). En el Tratado de la UE son los artículos 11 a 28 los que tratan específicamente de la PESC. El objetivo de una "política exterior común", deseado desde los primeros años de la integración europea, se convierte en una realidad. La política común de seguridad abarca todo lo relativo a su seguridad, incluida una definición progresiva de una política común de defensa que podrá llevarse a cabo si el Consejo así lo decidiera, sin perjuicio de una decisión que habrían de adoptar y ratificar los Estados miembros. No obstante, la PESC no afecta a la política de seguridad específica de los países y es compatible también con la desarrollada en el marco del Tratado del Atlántico Norte.
  - La cooperación intergubernamental en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior (CJAI): este ámbito unifica las competencias de los Ministerios de Justicia e Interior de los Estados miembros de la UE para conseguir un mayor tra-

bajo, cooperación y diálogo entre los servicios policiales, aduaneros y de justicia. La cooperación se contempla desde el punto de vista civil (problemas de divorcio o comerciales, como bancarrotas, por ejemplo) y penal (cuestiones de extradición, entre otras).

En función de estos tres pilares, el TUE modificó ampliamente la estructura de los Tratados constitutivos, en especial el Tratado de la CEE. Se suprime el adjetivo "económica" con el criterio de que ya no es una Comunidad exclusivamente económica sino que también recoge aspectos políticos importantes, pasando a denominarse oficialmente "Comunidad Europea".

Los nuevos objetivos se recogen en el artículo B:

- El progreso económico y social equilibrado y sostenible: a este objetivo conducirán la creación de un espacio sin fronteras, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM).
- La ciudadanía europea: se entiende como complemento y no sustituto de la nacionalidad. El ciudadano de la Unión pasa a compartir un conjunto de derechos y libertades, incluido el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, garantizados por un sistema jurisdiccional único.
- La PESC: esta política se entiende en el Tratado como un interés común de la Unión y sus estados miembros, más que como una política comunitaria. Los objetivos y mecanismos del artículo J se consideran todavía insuficientes. La Unión velará por mantener la coherencia de la acción exterior (artículo C) de forma que las relaciones exteriores comunitarias tengan en cuenta los objetivos de la Unión y las orientaciones políticas generales que definirá el Consejo Europeo.
- La cooperación judicial en los asuntos de interior (JAI): la cooperación judicial y policial es un instrumento al servicio de los fines de la Unión para conseguir la plena y segura libertad de circulación de personas dentro del territorio de la Unión.
- La defensa del acervo comunitario y las pasarelas de dirección única: este objetivo se sustenta en la idea de que no basta preservar el conjunto de realizaciones logradas sino que es necesario desarrollarlo. A este desarrollo se dedican el artículo N (cláusula general de revisión y convocatoria de una Conferencia Intergubernamental) y las diversas disposiciones que prevén los ámbitos que deben ser objeto de discusión en dicha Conferencia, como codecisión o jerarquía de los actos comunitarios. Además,

se prevén pasarelas concretas en los artículos 100 C (TCE) y K9 (TUE), relacionados con política y justicia, que permitirán a este pilar intergubernamental evolucionar, de forma controlada, hacia lo comunitario y sólo en esa dirección.

Además, se introduce el uso de las letras para numerar sus artículos. El Título I del TUE, que consta de los artículos A hasta el F, contiene las disposiciones comunes que se refieren a la creación de la Unión Europea, sus objetivos y elementos constitutivos.

El Título II, artículo G, introduce el Tratado de la Comunidad Europea con numeración propia (del artículo 1 al artículo 248) que, como se ha explicado, pierde su denominación de Comunidad Económica Europea.

El Título III, artículo H, contiene el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que consta de 100 artículos.

El Título IV, artículo I, completa el pilar comunitario con el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom); consta de 200 artículos.

A continuación, el Título V, artículo J, contiene uno de los pilares intergubernamentales: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Este artículo contiene, a su vez, once artículos.

El Título VI, artículo K, corresponde al segundo pilar intergubernamental: la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI).

Finalmente, el Título VII, artículos L a S, contiene las "Disposiciones finales": el mantenimiento del acervo comunitario, la composición del Tribunal de Justicia, un procedimiento único de revisión y de nuevas adhesiones, derogaciones, entrada en vigor y período de vigencia.

Los procedimientos de revisión contenidos en los Tratados CECA, CEE y CEEA se unifican. El nuevo Tratado de la Unión Europea deroga los anteriores preceptos sobre revisión (excepto el artículo 95 CECA sobre la "pequeña revisión", de carácter autónomo) y establece un procedimiento único de revisión (artículo N), que se basa en los existentes hasta entonces en los Tratados CEE y Euratom. El TUE consta, además, de 17 protocolos y 32 Declaraciones anejas al Tratado, lo que hace de este Tratado un instrumento muy complejo.

## 1.7.2. Unión Económica y Monetaria

La situación de partida de la creación de la UEM viene dada por la formación del Sistema Monetario Europeo (SME). El SME, que fue resultado de acuerdos entre los bancos centrales de la Comunidad entró en funcionamiento en 1979 y ha seguido vigente hasta que la Unión Económica y Monetaria se hizo realidad, estaba formado básicamente por dos elementos: el ecu, moneda sin existencia física que está compuesta por el conjunto de los valores de las monedas de los distintos países de la CE, y el mecanismo arbitrado para dotar de estabilidad las relaciones entre las monedas comunitarias, basado en el compromiso de los países que forman el mismo (la pertenencia no es obligatoria) de mantener el tipo de cambio de su moneda con respecto al ecu (y a través de éste con respecto a las demás monedas incorporadas al sistema) dentro de unas determinadas bandas de fluctuación.

En 1985 se aprueba el Programa para el mercado único, que hace resaltar las dificultades para aprovechar las ventajas de un mercado interior mientras subsistieran elevados costes de transacción. En abril de 1989 Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, presenta los trabajos del Comité para el estudio de la UEM, que propone su realización en tres etapas, establecer normas de control de los déficits presupuestarios y la creación de una institución independiente para dirigir la política monetaria de la Unión.

La libertad plena de capitales en el mercado interior comporta una mayor competencia entre instituciones financieras y mayor capacidad del público para moverse entre las fronteras y desplazarse de una a otra moneda comunitaria. La creación de una moneda única, caracterizada por tipos de cambio fijos e irrevocables entre las monedas de los países miembros y una política monetaria única instrumentada por una sola Institución, es la consecuencia lógica del proceso seguido.

El Tratado de la Unión Europea prevé el establecimiento de la UEM en tres fases sucesivas:

- El 1 de julio de 1990 comenzó la libre circulación de capitales. Con esta primera fase se creaban las condiciones necesarias para la existencia de un auténtico mercado interior único.
- El 1 de enero de 1994 comenzaba la segunda fase. Se adoptaron medidas sobre financiación de los países miembros y se estableció la supervisión de la política llevada a cabo por cada candidato a la UEM a fin de detectar con tiempo posi-

bles desviaciones. La coordinación de las políticas monetarias quedó institucionalizada mediante la creación del Instituto Monetario Europeo (IME).

- La tercera fase coincide con el comienzo de la UEM, por lo que quedó supeditada al grado de convergencia conseguido. que se evalúa conforme a los criterios también definidos en el Tratado. En esta etapa se establecen ya sanciones para los miembros que no cumplan las disposiciones. La política monetaria se unifica y se crea el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) que sustituirá al IME y que está compuesto por los bancos centrales de los Estados miembros y el Banco Central Europeo (BCE).

### 1.7.3. Criterios de convergencia

El buen funcionamiento de la unión monetaria exige que los países integrantes compartan una serie de características básicas. Para ello, la Comunidad fija unos criterios de convergencia que actúan como barrera de entrada (Protocolo sobre los criterios de convergencia previsto en el artículo 109J del TCE). Estos criterios son los siguientes:

- Estabilidad de precios: la tasa de inflación, medida como la variación anual del Índice de Precios al Consumo, no podía superar más de un punto y medio a la de los tres países como menos crecimiento de los precios.
- El déficit público no podía superar el 3% del PIB.
- La deuda pública acumulada no podrá superar el 60% del PIB.
- El tipo de interés a largo plazo no podrá superar en más de dos puntos porcentuales a la media de los tres países con menos tasa de inflación.
- El tipo de cambio se deberá mantener dentro de los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipos de cambio del SME al menos durante los dos años anteriores a la incorporación, no habiéndose devaluado la moneda con respecto a ninguna otra moneda comunitaria.

La justificación de por qué estos criterios y no otros se encuentra en la importancia que tiene para una unión monetaria que todos sus integrantes compartan características económicas básicas. La convergencia exigida es nominal, puesto que son criterios que no hacen referencia a aspectos reales de la economía como renta per cápita

o nivel de empleo. De esto se deriva que estos criterios no son en si mismos condición suficiente para garantizar el éxito de la unión monetaria si se analiza desde el punto de vista de la teoría de las uniones monetarias óptimas, análisis que pondría su énfasis prioritariamente en el nivel de convergencia real.

Por ello, también se hicieron propuestas para promover algunos de los criterios de convergencia real más extendidos: relación entre salarios y productividad, tasa de desempleo máxima o ritmo de crecimiento económico. Pero ninguno de estos criterios fue aceptado, argumentando la dificultad de medición que presentan, aunque si se tuvieron en cuenta como criterios de convergencia real que permiten analizar la calidad del proceso seguido. Para ayudar al cumplimiento de estos criterios de convergencia en aquellos países cuya renta per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria, el Tratado de la Unión Europea incorpora un Protocolo sobre Cohesión Económica y Social en el que se establece la creación de un Fondo de Cohesión destinado a la participación financiera comunitaria en las inversiones públicas realizadas en el ámbito del medio ambiente y de las redes de transporte transeuropeas de estos países.

El Consejo Europeo celebrado en Madrid en diciembre de 1995 aprobó un plan de puesta en marcha escalonada de la Unión Monetaria en tres años y medio, a partir de la identificación en 1998 de aquellos países que cumplen los criterios de convergencia y hasta la plena sustitución de las distintas monedas nacionales de estos países por la moneda europea, que finalmente recibió el nombre de euro.

Desde el 1 de enero de 1999, el Banco Central Europeo (BCE) empezó a aplicar una única política monetaria y de tipo de cambio. Paralelamente se procedió a la adaptación a la nueva situación de la Administración, con la finalidad de que en el año 2002 se pueda ya contar con una contabilidad pública adaptada al nuevo escenario monetario. Obviamente, la creación de la unión monetaria supone el traspaso de competencias desde los Bancos Centrales nacionales al Banco Central Europeo, que constituirán el Sistema de Bancos Centrales Europeos. Posteriormente a la Cumbre de Madrid, el Ecofin (reunión de los Ministros de Economía y Finanzas de la UE) avanzó en estas cuestiones llegándose a los siguientes acuerdos:

- Necesidad de adoptar un marco capaz de garantizar un mercado único y la estabilidad económica y monetaria entre los países que finalmente formen parte de la UEM y los que queden fuera.
- Habrá un SME-bis entre el euro y las monedas de los países que queden fuera de la UEM.

- El BCE intervendrá para evitar que en el SME-bis se produzcan oscilaciones cambiarias excesivas.

En cuanto al cumplimiento o no de las condiciones de Maastricht, se ha estudiado la posibilidad de "penalizar" a aquellos países que los incumplan posteriormente a su entrada en la UEM. El Consejo de Dublín en 1996 aprobó el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento según el cual los países se comprometen a mantener el límite del 3% del déficit público, salvo existencia de dificultades extremas. Caso de que no existan estas dificultades, el país transgresor podría ser castigado con depósitos y multas, dependiendo de la intensidad de la transgresión. Además, podría dejar de ser beneficiado con la participación financiera comunitaria procedente del Fondo de Cohesión.

## I.8. Cuarta ampliación

### I.8.1. Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia

En 1992 y 1993 presentaron su solicitud de adhesión Austria, Suecia, Finlandia y Noruega; las negociaciones finalizaron con la firma del Acta de Adhesión el 24 de junio de 1994<sup>8</sup> en Corfú. Tras el resultado negativo del referéndum noruego, se aprobó la Decisión de Adaptación de los instrumentos de adhesión el 1 de enero de 1995<sup>9</sup>. Desde esta fecha, la Unión Europea está formada por quince estados miembros.

### I.8.2. Espacio Económico Europeo

Mientras estaba en marcha el proceso de negociación del Tratado de la Unión Europea y poco antes de la ampliación de la UE hacia el centro y norte de Europa, se firmó en Oporto el 2 de mayo de 1992 un Tratado sobre el Espacio Económico Europeo entre la CEE y la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC). Al completarse la cuarta ampliación, este Tratado ya sólo tuvo efectos sobre Liechtenstein, Islandia y Noruega.

<sup>8</sup> DOCE nº L 241 de 29-8-1994 y BOE del 31-12-1994.

<sup>9</sup> DOCE nº L 1 de 1-1-1995 y BOE del 26-1-1995.

## I.9. Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 17 de junio de 1997, surge de la necesidad de modernizar el Tratado de la Unión Europea reforzando la Europa de los ciudadanos, mejorando la capacidad exterior de la Unión y reformando el marco institucional. Se puede decir que el Tratado de Ámsterdam consolida el Tratado de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht articuló su texto con letras, afirmando la vigencia de los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas; el Tratado de Ámsterdam vuelve nuevamente a numerar los artículos.

El Tratado consta de tres partes: la primera dedicada a las modificaciones sustantivas, la segunda dedicada a la simplificación y la tercera que trata de las disposiciones generales y finales. La integración del Convenio de Schengen en el Tratado y los nuevos dispositivos previstos sobre libertad, seguridad y justicia suponen un gran paso hacia la consecución de la Europa de los ciudadanos. Asimismo, confiere un lugar preeminente a la lucha por el empleo en la Unión Europea al incluir un título dedicado a esta materia. Igualmente, las modificaciones introducidas en los capítulos sociales y sobre el medio ambiente son reflejo del anhelo de una Europa más humana y más cercana al ciudadano.

Por otra parte, el Tratado también mejora el dispositivo de política exterior y seguridad común (PESC) y la coherencia entre ésta y las relaciones económicas internacionales. La Unión podrá aumentar su presencia y eficacia en la escena internacional y realizar una política exterior más acorde con su importancia y los deseos de los ciudadanos europeos.

A la cooperación en la PESC y CJAI se añade la cooperación reforzada (Título VI bis "Disposiciones sobre una cooperación reforzada") para una mayor integración en el ámbito comunitario y en materia penal (no en el ámbito de la PESC). El Consejo es el que decide por mayoría cualificada establecer una cooperación reforzada, en la que debe implicarse al menos la mayoría de los Estados miembros. Los principios generales para aplicarla consisten básicamente en permitir que parte de los Estados miembros avancen en la integración utilizando para ello el aparato institucional europeo, siempre que dicho avance se realice respetando los Tratados e intereses de los países no participantes y que la cooperación reforzada se utilice como último recurso.

En el ámbito de la PESC se establece la "abstención constructiva" que consiste en permitir que se realicen votaciones por unanimidad y al mismo tiempo permite a los Estados que se abstengan desmarcarse de una decisión así adoptada. Como condición para aplicarla se establece que no debe superar el 1/3 de los votos ponderados, calculados de acuerdo con el sistema comunitario.

En cuanto a la perspectiva institucional, la ampliación de la codecisión y la simplificación de los procedimientos han reforzado considerablemente el papel de colegislador que desempeña el Parlamento Europeo. Además, aunque la extensión de la mayoría cualificada ha sido más moderada, sectores importantes como la investigación, por ejemplo, estarán en adelante sometidos al voto mayoritario.

Los acuerdos del Consejo adoptados por unanimidad sólo necesitan para su aplicación la mayoría cualificada (62 votos del total ponderados y 10 miembros como mínimo). El Consejo puede decidir por mayoría cualificada remitir su decisión al Consejo Europeo para que lo decida por unanimidad, siempre que no se oponga ningún Estado miembro.

Se ratifica el rango de Institución de la Unión Europea del Tribunal de Cuentas ya acordado en Maastricht, mientras que el Comité Económico y Social así como el de las regiones siguen siendo "órganos consultivos", al igual que el Banco Central Europeo y el Instituto Monetario Europeo. La Unión Europea Occidental (UEO) se considera parte integrante de la Unión Europea.

De todas formas, a pesar de que este Tratado supone avances considerables en los puntos mencionados, todavía deben darse pasos muy importantes. Se debe consolidar la puesta en marcha el euro iniciada el 1 de enero de 1999, también es necesario desarrollar y profundizar el conjunto de las políticas de la Unión para construir una Europa cada vez más fuerte y, sobre todo, deben completarse las reformas institucionales, tal y como establece el protocolo anejo al Tratado, ya que el retraso comprometería las futuras ampliaciones.

Por ello, la Comisión quiso convocar antes del año 2000 una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG), al objeto de llevar a cabo una profunda reforma de las disposiciones del Tratado relativas a la composición y al funcionamiento de las instituciones. Esta reforma debería incluir la introducción generalizada del voto por mayoría cualificada.

## I.10. Ampliación hacia los Países del Este

Con la caída del muro de Berlín y del telón de acero en 1989 comenzó una nueva etapa en la historia de Europa. La UE estableció inmediatamente un programa de asistencia financiera a las nuevas democracias (programa PHARE) para facilitar las

reformas económicas y políticas y el 22 de junio de 1993, el Consejo Europeo reunido en Copenhague adoptó la decisión de que los nuevos países asociados de la Europa Central y Oriental podían convertirse en miembros de la Unión Europea. Se fijaron tres criterios que los países candidatos debían cumplir antes de la adhesión:

- criterio político: estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;
- criterio económico: economía de mercado y capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- criterio de incorporación del acervo comunitario: capacidad del país candidato para asumir las obligaciones de la adhesión.

Tras el Consejo Europeo de Madrid, celebrado en diciembre de 1995, la Comisión Europea quedó encargada de recoger en un documento un análisis de los principales retos con los que se enfrentaba la Unión Europea, en especial la ampliación hacia los países del Este. El resultado de este estudio fue la "Agenda 2000"<sup>10</sup>, documento en el que se incluyen los dictámenes sobre cada una de las solicitudes de adhesión y se da una respuesta global a las perspectivas generales de evolución de la Unión y de sus políticas en el nuevo siglo.

Sobre las bases de esos dictámenes y con el visto bueno del Parlamento, los Consejos Europeos de Luxemburgo (1997) y de Helsinki (1999) iniciaron negociaciones con 10 países del Este de Europa (Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumania), así como con Chipre y Malta.

Las negociaciones finalizaron el 13 de diciembre de 2002, decidiéndose los períodos transitorios que se concedía a cada uno de los países candidatos para hacer frente a sus nuevas obligaciones. Finalmente, se llegó a la conclusión de que todos ellos podrían adherirse a la UE en 2004, salvo Bulgaria y Rumania que debían esperar hasta 2007, a fin de poner al día los mecanismos necesarios y cumplir con todos los criterios previamente establecidos. El día 16 de abril de 2003 se firmaron en Atenas los diez Tratados de Adhesión, que entraron en vigor el 1º de mayo de 2004, configurándose la UE-25.

<sup>10</sup> AGENDA 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. Comisión Europea. Boletín de la Unión europea. Suplemento 5/97.



Actualmente, además de las adhesiones de Bulgaria y Rumania, queda pendiente la incorporación de Turquía a la UE y también Croacia ha solicitado iniciar las negociaciones.

### I.11. Tratado de Niza

El 14 de febrero de 2000 se inició la Conferencia Intergubernamental que preparó la revisión de los Tratados al objeto de preparar la composición y funcionamiento de las instituciones y órganos europeos para la ampliación a los países del Este. Desde su creación en los años cincuenta, las Comunidades no habían realizado ninguna reforma en sus instituciones, a pesar de las cuatro ampliaciones que ha atravesado, salvo la del Parlamento en 1979.

La solicitud de adhesión de doce países del Este, más Turquía, ha obligado a iniciar este proceso de reformas y los días 7-11 de diciembre de 2000 se celebró en Niza un nuevo Consejo Europeo que dio lugar a la firma de un Tratado sobre la reforma institucional el 26 de febrero de 2001, considerando la entrada de los nuevos Estados miembros. Las reformas afectan a la composición de los miembros de la Comisión, del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, así como a la ponderación de los votos en el Consejo, además de a la distribución de funciones entre el Tribunal de Justicia y el de Primera Instancia.

También en Niza se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que establece un conjunto de derechos cívicos, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos, agrupados en seis categorías: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia.

Como anexo al Tratado de Niza se añadió una "Declaración sobre el futuro de la Unión" que proponía realizar un debate más profundo y amplio sobre el futuro de la UE.

### I.12. Constitución Europea

El Consejo de Laeken (Bélgica) decidió convocar una "Convención Europea" (Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001) para preparar un documento sobre las modificaciones que debían realizarse en los Tratados. Este documento debía

servir de base para la Conferencia Intergubernamental (CIG) en la que se negociara entre los Estados miembros las reformas necesarias a realizar, reformas que finalmente deben ser adoptadas por el Consejo Europeo.

El 28 de febrero de 2002, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, comenzaron las reuniones de la Convención. Estaba compuesta por los miembros siguientes: 1 presidente, 2 vicepresidentes, 2 representantes de la Comisión Europea, 15 representantes de los gobiernos de los Estados miembros, 13 representantes de los gobiernos de los países candidatos, 30 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, 26 representantes de los parlamentos nacionales de los países candidatos y 16 representantes del Parlamento Europeo. En total 105 miembros, de los que 72 eran parlamentarios nacionales o europeos elegidos por sufragio directo.

También participaron en los trabajos observadores pertenecientes al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social Europeo, interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo Europeo. Las sesiones fueron abiertas al público y se publicaron todos los documentos oficiales en internet, además de otros medios. Se constituyeron numerosos grupos de trabajo y se realizaron consultas a sindicatos, patronales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones representativas de la sociedad civil.

Finalmente, la Convención llegó a un consenso sobre un "Proyecto de Constitución" los días 13 de junio y 13 de julio de 2003, que fue presentado a la CIG compuesta por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y los países candidatos.

En los Consejos Europeos de Bruselas de diciembre de 2003 y marzo de 2004 se trató de aprobar este proyecto, pero la oposición de España y Polonia a la distribución de votos en las instituciones no hicieron posible llegar a un acuerdo. Por fin, en el Consejo celebrado en Bruselas los días 17 y 18 de junio de 2004 se llegó a un acuerdo sobre el reparto de poder entre todos los Estados miembros, en el que se procuró que ni los países grandes pudieran alcanzar acuerdos por mayoría, ni tampoco los pequeños. Igualmente, se ha tratado de evitar mayorías entre los Estados del sur sin los del norte y viceversa, tratando de lograr el mayor equilibrio de votos entre los Estados miembros.

La Constitución Europea se divide en cuatro partes. En la primera se define la Unión Europea, sus valores, los objetivos que pretende, competencias que asume, los procedimientos a seguir en la toma de decisiones y las instituciones que la componen. La segunda parte se dedica a la "Carta de los Derechos Fundamentales" que, como

parte integrante de la Constitución, se aplica a las instituciones europeas y a los Estados miembros cuando ponen en práctica del derecho comunitario. Contempla los derechos civiles y políticos incluidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, además de otros ámbitos de derechos, como los de los trabajadores y protección al medio ambiente. La tercera parte describe las políticas y acciones de la Unión Europea y describe los papeles respectivos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Se crea el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión en el que se fusionan las actuales funciones desarrolladas por el Alto representante de la PESC y el Comisariado encargado de las relaciones exteriores. Finalmente, la cuarta parte consta de las disposiciones finales, entre las que se encuentran los procedimientos de adopción y revisión de la Constitución.

La Constitución debe ser firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno y traducida a las lenguas oficiales de la Unión. A continuación, el texto firmado debe ser adoptado por cada uno de los países firmantes con arreglo a sus propios procedimientos constitucionales: es lo que se denomina la ratificación del Tratado por los Estados miembros. Una vez que se ha procedido a la ratificación del Tratado y que todos los Estados signatarios la han notificado oficialmente (depósito de los instrumentos de ratificación), el Tratado entrará en vigor a todos los efectos.

## II. | EVOLUCIÓN Y FUENTES DEL SISTEMA FINANCIERO. INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

### II.1. Introducción

El proyecto fundamental por el que se crean las Comunidades Europeas se centra en promover la integración progresiva de los mercados de los países miembros hasta conseguir el establecimiento de un Mercado Común. Al servicio de este objetivo prioritario se han establecido y desarrollado una serie de políticas y acciones comunitarias, que han promovido los Estados miembros y a las personas de estos Estados.

Indudablemente, la realización de estas políticas exige una capacidad de toma de decisiones comunes y precisa medios financieros suficientes para su puesta en marcha, al objeto de que se cumplan las declaraciones contenidas en los Tratados. Por ello, las cuestiones financieras no pueden considerarse de forma aislada, sino que tienen que estar estrechamente ligadas a la realidad comunitaria de forma que sirvan de confirmación y desarrollo de la solidaridad comunitaria<sup>11</sup>.

Este objetivo integrador aporta al sistema financiero de las Comunidades Europeas características muy diferentes al de otros sistemas de organizaciones internacionales, ya que no se trata únicamente de realizar una serie de aportaciones monetarias para el cumplimiento de unos objetivos, sino de llevar a cabo un proyecto mucho más

---

<sup>11</sup> Francisco J. Fonseca (1986).

amplio como es apoyar la consolidación del Mercado Único y la creación, modificación y desarrollo de políticas comunitarias, tareas en las que están implicadas las instituciones y órganos comunitarios.

En este capítulo se intenta dar una visión global del funcionamiento del Sistema Financiero de las Comunidades Europeas, que nos aporte unos conocimientos suficientes sobre sus inicios y los instrumentos básicos que se han ido creando para la consecución de sus objetivos, así como las fuentes en las que se basa el ordenamiento jurídico comunitario. Asimismo, se ha considerado necesario explicar cuáles son las competencias financieras de las instituciones, de forma que se tenga una visión más completa del entramado financiero de la Comunidad.

## II.2. Instrumentos Presupuestarios: proceso de unificación presupuestaria

Una de las características más distintivas y relevantes del sistema de financiación comunitario es su autonomía. Desde el momento de su creación, cada una de las Comunidades estableció sus mecanismos específicos de financiación configurándose con personalidad jurídica propia. Así, las CCEE tienen su propio presupuesto, diferente al de los Estados miembros, que se adopta por la Autoridad Presupuestaria (el Consejo y el Parlamento Europeo), previa elaboración de un anteproyecto de la Comisión, órgano encargado también de su ejecución, siendo el Tribunal de Cuentas el organismo encargado del control presupuestario.

Esta autonomía presupuestaria y de financiación ha sido posible por el hecho de que la Unión Europea se nutre de recursos propios, obtenidos en relación con actividades de su competencia, y por la transferencia de competencias nacionales a las Comunidades. También hay que señalar entre las características del sistema financiero comunitario, la capacidad de evolución que ha mostrado especialmente en relación con la financiación de la CE y de la CEEA/Euratom.

El Tratado de París de 1951, por el que se constituye CECA, instaura un presupuesto de gastos administrativos y un presupuesto operacional. El Tratado de Roma de 1957, que dio origen a la CEE, creó un presupuesto único, mientras que el Tratado de la CEEA (Euratom), firmado también en Roma el mismo día, establece dos presupuestos: un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de investigación e

inversión. De esta forma, en un principio, los instrumentos presupuestarios comunitarios eran los siguientes:

- un presupuesto de gastos administrativos de la CECA;
- un presupuesto de operaciones de la CECA;
- un presupuesto único de la CEE;
- un presupuesto de funcionamiento de la CEEA;
- un presupuesto de investigación e inversión de la CEEA.

La CECA se ha financiado desde el primer momento a través de las exacciones que realiza directamente la Comisión de las Comunidades Europeas sobre los productores de acero y carbón y sus recursos se destinan a la reestructuración de los sectores siderúrgico y carbonífero. Sin embargo, el sistema de financiación adoptado por los Tratados de Roma era el clásico: las contribuciones de los Estados miembros. Las competencias del Euratom no ofrecían una base económica apropiada para el establecimiento de un tributo paralelo al gravamen sobre la producción del carbón y del acero del que disponía la CECA. En cuanto a la CEE, la amplitud del campo abarcado tampoco permitía establecer un impuesto propio. Por ello, las contribuciones de los Estados miembros, repartidas en cada caso conforme a las claves recogidas en los Tratados, constituyeron el ingreso fundamental de la CEE y del Euratom en los primeros años de funcionamiento.

De todas formas, los artículos 201/CEE y 173/CEEA<sup>12</sup> preveían que las contribuciones podían ser sustituidos por "recursos propios". Estas disposiciones reflejan también el principio general de que los fondos de las Comunidades deben ser generados por aquellas actividades económicas que son propias de los sectores a los que posteriormente revertirán.

Con algunas dificultades, el artículo 201/CEE se puso en práctica una vez introducido el arancel exterior común. El Arancel Aduanero Común<sup>13</sup> (AAC) se implantó

<sup>12</sup> En el apartado "Introducción" del capítulo VIII se analizan con detalle estos artículos.

<sup>13</sup> El Arancel Aduanero Común es el elemento por el que se establecen los tipos de gravamen del impuesto aduanero. En principio es *ad valorem* y se aplica a todos los bienes importados, aunque con numerosas excepciones. La conversión a un arancel único de los cuatro vigentes hasta 1957 (puesto que el Benelux era una Unión aduanera con un sólo arancel común) se vio facilitada por la pertenencia de los seis estados originarios al Convenio de Nomenclatura de 15 de diciembre de 1950, elaborado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Tanto su estructura como la tarifa se han ido, lógicamente, modificando paralelamente a la evolución de la política aduanera, comercial y agrícola de la Comunidad. Adicionalmente, se aplican derechos preferenciales en el marco de diversos convenios: los países mediterráneos, Lomé III, Sistema de preferencias generalizadas, China, etc.

el 1 de julio de 1968 mediante el Reglamento del Consejo de 21 de junio núm. 950/68. La Cumbre de la Haya de diciembre de 1969 dio el visto bueno al esquema de los recursos propios y la Decisión del Consejo de las Comunidades de 21 de abril de 1970 atribuyó a la Comunidad Europea el producto de los derechos de aduana y de las exacciones agrícolas, así como la aportación del equivalente al 1% de la base del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) calculado sobre una base uniforme por los Estados miembros, en aplicación de la Sexta Directiva del Consejo<sup>14</sup>.

También el artículo 173/CEEA incluía la posibilidad de que las contribuciones financieras de los Estados miembros fueran sustituidas, total o parcialmente, por el producto de exacciones recaudadas por la Comunidad en los Estados miembros. No obstante, las dificultades para implantar una tasa sobre la producción de energía atómica han conducido a que este artículo no llegará a aplicarse, por lo que la CEEA ha dependido para su financiación de contribuciones nacionales suplementadas con créditos para financiar la investigación y la inversión (artículo 172/CEE), hasta pasar a depender de los ingresos del presupuesto general.

### II.2.1. Proceso de unificación de los presupuestos

El primer paso importante de unificación de los presupuestos se dio con la firma en Bruselas en 1965 del Tratado de Fusión de los ejecutivos, mediante el cual se crea una Comisión única y un Consejo único; hasta entonces cada Comunidad contaba con un Consejo y una Comisión (o Alta Autoridad en el caso de la CECA) propios. La fusión de los ejecutivos permitió incluir en un único presupuesto todos los gastos de las tres Comunidades, a excepción de los gastos operacionales de la CECA que se financian con tasas sobre la producción del carbón y el acero y del presupuesto de investigación de la CEEA que se financia con claves de reparto específicas.

De esta forma, a partir de 1965 aunque todavía siguen separadas las disposiciones financieras en cada uno de los Tratados constitutivos, el presupuesto general se forma con:

- el presupuesto de la CEE,
- el presupuesto administrativo de la CECA y
- el presupuesto de funcionamiento de la CEEA.

<sup>14</sup> La Sexta Directiva (77/388/CEE) se considera el hito fundamental de la armonización fiscal. Fue adoptada el 17 de mayo de 1977 (DO de 13 de junio) y entró en vigor el 1 de enero de 1979.

Posteriormente, con la firma del Tratado de Luxemburgo de 1970 ("Tratado de Modificación de ciertas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado instituyendo un Consejo y una Comisión únicas de las Comunidades Europeas"<sup>15</sup>), se decidió la integración del presupuesto de investigación e inversión de la CEEA en el presupuesto general, quedando únicamente fuera del ámbito del mismo el presupuesto operacional de la CECA. Tras este proceso, ya existen solamente dos instrumentos presupuestarios:

- el presupuesto general;
- el presupuesto de operaciones de la CECA.

La firma del Tratado de Luxemburgo, que se produjo después de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 de sustituir las contribuciones financieras de los Estados miembros por el sistema de recursos propios de la Comunidad, supuso la unidad presupuestaria de las Comunidades y también algunas modificaciones en el terreno de la estructura presupuestaria, ya que recogió el reconocimiento de algunas de las aspiraciones del Parlamento Europeo, en particular en torno a las prácticamente nulas competencias que se le atribufan en el control y ejecución del presupuesto. El Consejo<sup>16</sup> se comprometió a clarificar y aumentar los poderes del Parlamento en esta materia, sobre todo en relación con la aprobación definitiva del presupuesto y la posibilidad de rechazarlo. La Comisión debía presentar una propuesta de reforma en un plazo máximo de dos años. Como resultado de este proceso de discusión y de atribución progresiva de poderes al Parlamento Europeo, el Tratado de Bruselas de 1975<sup>17</sup>, que entró en vigor el 1 de junio de 1977, reconoció al Parlamento Europeo su categoría de Autoridad Presupuestaria.

### II.2.2. Actividad financiera extrapresupuestaria

Además de los dos instrumentos financieros principales, el presupuesto general de las Comunidades y el presupuesto operacional de la CECA, las Comunidades han podido disponer de otros instrumentos financieros extrapresupuestarios entre los que se encuentran los préstamos y empréstitos del Banco Europeo de Inversiones y las acti-

<sup>15</sup> JOCE L núm. 2 de 2 de enero de 1971.

<sup>16</sup> Declaración núm. 4 del Acta de la sesión.

<sup>17</sup> "Tratado Modificativo de ciertas disposiciones financieras de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado instituyendo un Consejo y una Comisión única de las Comunidades Europeas", firmado en Bruselas el 22 de julio 1975 (DOCE L 359 de 31-12-77).

vidades del Fondo Europeo de Desarrollo. Estos instrumentos se consideran excepciones a la regla de la unidad<sup>18</sup> y han sido causa de divergencias entre las instituciones. En concreto, la Comisión y el Parlamento han intentado en numerosas ocasiones su coordinación e integración presupuestaria, a pesar de lo cual todavía mantienen su autonomía.

### II.2.2.1. Emisión de empréstitos:

El artículo 49 del Tratado de París autoriza a la Alta Autoridad (Comisión) la emisión de empréstitos, actividad que se ha realizado desde 1954 y que ha ido adquiriendo cada vez más importancia. Por su parte, el artículo 172.4 del Tratado CEEA autoriza a la Comunidad a emitir empréstitos en los mercados de capitales para financiar sus actividades de investigación e inversión en el campo de la energía atómica.

Sin embargo, el Tratado CEE no tiene en cuenta este recurso como medio de financiación, aunque crea el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para recurrir al mercado de capitales. Pese a ello, a partir de 1975 el Consejo decidió dotar a la Comunidad de la facultad de emitir empréstitos comunitarios como medio de aminorar los efectos perversos sobre las balanzas de pagos de las subidas de precios del petróleo, acudiendo para ello al artículo 235<sup>19</sup>. Los Reglamentos 397/75 y 398/75 establecieron las modalidades de ejecución de estos empréstitos.

### II.2.2.2. Banco Europeo de Inversiones:

El BEI es un organismo público de Derecho comunitario que fue creado por el artículo 3 j)<sup>20</sup> del Tratado CEE, al objeto de facilitar la expansión económica de la Comunidad mediante la creación de nuevos recursos. El artículo 129 le atribuye personalidad jurídica independiente<sup>21</sup>. Para el cumplimiento de sus fines, el BEI facili-

<sup>18</sup> Ver capítulo IV.

<sup>19</sup> Artículo 235: Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

<sup>20</sup> Artículo 4B del TUE.

<sup>21</sup> Artículo 198D del TUE.

ta, mediante la concesión de préstamos y garantías sin ánimo de lucro, la financiación de los siguientes proyectos (art. 130/CEE)<sup>22</sup>:

- a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- b) proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros;
- c) proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en los mismos.

El carácter empresarial del BEI es el que justifica su actividad extrapresupuestaria, ya que esto le aporta un alto grado de flexibilidad. La autonomía financiera del Banco se basa en su capital social, suscrito por los Estados miembros, en las reservas constituidas por el Banco y en la posibilidad de acudir a los mercados de capitales obteniendo así los fondos necesarios para su actividad.

### II.2.2.3. Fondo Europeo de Desarrollo.

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) canaliza la ayuda financiera a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y a los países de ultramar. El primer FED surge del convenio de aplicación sobre asociación de los países y territorios de ultramar de la Comunidad que figuraba como anexo al Tratado CEE (1958-1963). El convenio de Yaundé de 1963, que daría lugar al 2º FED y al nombre de Fondo Social de Desarrollo, abarca el período 1964-1971. El 3er FED (1971-1975) tiene su origen en el convenio de Yaundé II de 1969, mientras los convenios de Lomé I (28-2-1975), Lomé II (31-10-1979), Lomé III (8-12-1984) y Lomé IV (15-12-1989) dieron lugar a los FED cuarto a séptimo respectivamente, con una duración de cinco años cada uno.

Según el Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1996 (DOCE C 348 de 18-11-1997), desde 1969 hasta 1996 se han pagado en concepto de los siete FED 21.086,4 millones de ecus, incluyendo 78,2 millones de anticipos del 8º FED.

<sup>22</sup> Artículo 198E del TUE.

El FED constituye una excepción al principio de unidad presupuestaria debido al deseo de los Estados miembros de mantener un estricto control sobre las ayudas financieras concedidas a los países ACP y países de ultramar. Aunque tanto la Comisión como el Parlamento han propuesto en diversas ocasiones la inclusión del FED en el presupuesto general de las Comunidades, actualmente tan sólo se incluyen algunos gastos administrativos ligados al Fondo como el mantenimiento de delegaciones de la Comunidad en los países ACP, por ejemplo.

#### II.2.2.4. Nuevo Instrumento Comunitario (NIC):

También conocido como "línea Ortolí" se crea por el Consejo mediante la Decisión 78/870/CEE y fue adoptada con base en el artículo 235 del Tratado. Se trata de un mecanismo que permite a la Comisión emitir, en nombre de la CEE, empréstitos destinados a financiar proyectos de inversión "que contribuyan a una convergencia y una integración creciente de las políticas económicas de los Estados miembros". Los proyectos de inversiones financiados deben responder a los objetivos de la Comunidad en los sectores de la energía, industria y obras de infraestructura, teniendo en cuenta el impacto regional de los proyectos y la necesidad de luchar contra el desempleo además de otros factores.

Los fondos de estos empréstitos se depositan en el BEI que es quien concede los préstamos individuales por cuenta de la Comisión, previa decisión al Consejo y consulta al Parlamento sobre la elegibilidad de los proyectos. Esta primera autorización para emitir empréstitos en 1978 (NIC I) fue seguida de nuevas autorizaciones en 1982 (NIC II), 1983 (NIC III) y 1987 (NIC IV), alcanzando el total de empréstitos autorizados hasta la fecha a 5.750 millones de ecus.

#### II.2.2.5. Presupuestos satélites:

Estos presupuestos son generados por la existencia de organismos descentralizados de la Comunidad y funcionan de forma autónoma.

##### – Agencia de Aprovisionamiento de la CEEA:

Su objetivo es asegurar el abastecimiento de minerales, materiales básicos y materiales fisibles especiales. Se crea mediante los artículos 52 y ss. de la CEEA, con personalidad jurídica propia y autonomía financiera (artículo 54), por lo que dispone

de un estado autónomo de ingresos y gastos. Sin embargo está sometida al control de la Comisión que tiene derecho de veto sobre sus decisiones y nombra su Director General.

##### – Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional:

Órgano descentralizado, con personalidad jurídica propia, creado por el Reglamento 337/75 de 10 de febrero como instrumento de la política común de formación profesional.

##### – Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de Vida y Trabajo:

Constituye un organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica propia que se inscribe en el marco de los programas de acción en materia de medio ambiente y de acción social. Fue creada por el Reglamento 1365/75, de 26 de mayo.

## II.3. Bases jurídicas del presupuesto

El sistema financiero de las Comunidades se regula por un ordenamiento jurídico que establece las competencias de gestión y políticas. Este ordenamiento esta formado por un derecho primario, que reside en los Tratados constitutivos, y por el derecho derivado o secundario que tiene como objeto la aplicación y extensión de los postulados del primero y emana de las propias instituciones comunitarias.

### II.3.1. Normas de derecho primario

Se encuentran en el articulado del Tratado de la CECA (disposiciones financieras de los artículos 49-53 del presupuesto operacional y artículos 76-78 nono del presupuesto administrativo) y Tratados CEE y CEEA (artículos 199-209 y artículos 171-183, respectivamente).

Estos artículos, a excepción de los arts. 49-53 CECA, han sido modificados al objeto de unificar sus criterios primero por el Tratado de Fusión de los ejecutivos de 1965 y posteriormente por los Tratados de Luxemburgo (1970) y de Bruselas (1975).

El Tratado de la Unión de 1992 también introdujo modificaciones, aunque de carácter técnico, ya que el Acta Única Europea no introduce modificaciones relacionadas directamente con el presupuesto, aunque la aprobación del principio de cohesión económica y social y otras políticas como medio ambiente ha tenido efectos indirectos sobre el presupuesto.

### II.3.2. Normas de derecho derivado

Las normas de derecho derivado se clasifican en Decisiones sobre recursos propios, Reglamento financiero, normas de carácter vertical y normas no vinculantes y junto con el derecho primario conforman los textos básicos por los que se rige el presupuesto.

#### II.3.2.1. Decisiones sobre recursos propios:

Las Decisiones sobre recursos propios deben ser adoptadas por unanimidad en el Consejo y posteriormente ratificadas por los Parlamentos de los Estados miembros y sólo pueden ser modificadas siguiendo el mismo proceso.

La primera de ellas fue la Decisión 243/70<sup>23</sup> que sustituyó las contribuciones nacionales por el sistema de recursos propios, confiriendo autonomía financiera a la Comunidad. En 1985 fue derogada y sustituida por la Decisión 257/85<sup>24</sup> y ésta a su vez por la Decisión 376/88<sup>25</sup>. Después del Consejo Europeo de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992 se introducen nuevamente modificaciones en el sistema de recursos propios, sustituyéndose la Decisión de 1988 por la Decisión 728/94<sup>26</sup>, actualmente en vigor.

<sup>23</sup> Decisión 243/70 CECA, CEE, EURATOM, DO L 94 de 28-4-1970.

<sup>24</sup> Decisión 257/85 CEE, EURATOM, DO L 128 de 14-5-1985.

<sup>25</sup> Decisión 376/88 CEE, EURATOM, DO L 185 de 15-7-1988.

<sup>26</sup> Decisión 728/94 CEE, EURATOM, DO nº L 293 de 21-12-1994.

#### II.3.2.2. Reglamento financiero.

La actividad presupuestaria de la Comunidad se regula mediante el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 y sus posteriores modificaciones. Este Reglamento es adoptado por unanimidad del Consejo y su texto recoge, entre otros, el procedimiento, la estructura y la ejecución presupuestaria.

#### II.3.2.3. Normas de carácter vertical.

Se trata de las disposiciones sectoriales dictadas al amparo de las políticas comunes y de los Fondos estructurales. La creación de nuevas políticas, nuevos fondos y otras acciones han aumentado los créditos del presupuesto y alterado la distribución de los mismos, en función de las diferentes prioridades atribuidas en esas políticas y fondos.

#### II.3.2.4. Normas no vinculantes.

Completan el organigrama del derecho derivado y tienen como objeto el evitar las luchas internas por el poder político del presupuesto. Se concreta en pactos interinstitucionales (Parlamento, Consejo y Comisión), destacando la Declaración Común de 30 de junio de 1982 relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, así como los Acuerdos Interinstitucionales.

## II.4. Instituciones y Organismos de la Comunidad

El artículo 7/CE (antiguo art. 4) establece que la realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponden a:

- El Parlamento Europeo.
- El Consejo de la Unión Europea.
- La Comisión Europea.
- El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- El Tribunal de Cuentas Europeo.

En el plano presupuestario, el Consejo y el Parlamento constituyen la Autoridad Presupuestaria. Actúan previa iniciativa de la Comisión, por lo que las tres pueden ser calificadas como "instituciones presupuestarias". El Tribunal de Cuentas detenta el control externo de las cuentas y el Tribunal de Justicia interviene sólo si se recurre ante él.

Ha de añadirse, además, el Consejo Europeo cuyas funciones son de gran importancia en el proceso de integración, si bien no se trata de una institución sino que jurídicamente es una formación más del Consejo de Ministros no prevista expresamente por los Tratados.

El sistema se completa con órganos de carácter consultivo como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social (CES), el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) que es el órgano auxiliar de preparación de los trabajos del Consejo y el Defensor del Pueblo nombrado por el Parlamento. También son destacables los órganos de la UEM: el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo<sup>27</sup>. Finalmente, existen una serie de órganos interinstitucionales como la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas y la Oficina de selección de personal de las Comunidades Europeas, así como agencias y organismos descentralizados de la Unión Europea.

#### II.4.1. Parlamento Europeo

Tras la firma de los Tratados de Roma se amplió la Asamblea de la CEE para dar cabida a los parlamentarios de la CEE y la CEEA. Estos representantes eran designados por los Parlamentos nacionales, por lo que tenían doble mandato. En la Cumbre de París de 1974 se consideró que el PE debía presentar propuestas para conseguir elecciones directas a partir de 1978.

El Consejo Europeo de los días 12 y 13 de julio de 1976 llegó a un acuerdo por el cual, a partir de 1979, el Parlamento Europeo se constituía como asamblea de los representantes de los Estados miembros elegidos mediante sufragio universal directo, en virtud del Acta aneja a la Decisión del Consejo 787/76 de 20 de septiembre de 1976<sup>28</sup>. El Tratado de Amsterdam ha aportado algunos cambios que quedan recogidos en los artículos 189 a 201.

<sup>27</sup> Ver Capítulo I apartado I.7. "El Tratado de la Unión Europea".

<sup>28</sup> DOCE L 278, de 8 de octubre de 1976.

De acuerdo con el Acta de 1976, el mandato de los eurodiputados es de cinco años y es posible compatibilizar la doble condición de parlamentario nacional y europeo, salvo que la legislación electoral de los países miembros lo impida (como es el caso de España). La sede oficial del Parlamento está en Estrasburgo y la Secretaría General del Parlamento se encuentra en Luxemburgo. Por razones de eficacia y para facilitar las relaciones con el resto de las instituciones, algunas reuniones parlamentarias se celebran en Bruselas.

El Parlamento encarna el principio democrático en la estructura institucional de la Unión Europea. Las sucesivas ampliaciones han implicado un aumento en el número de parlamentarios. En la 5ª legislatura (1999-2004) está formado por 626 eurodiputados<sup>29</sup> elegidos por cinco años de acuerdo con las normas electorales de cada uno de los quince Estados miembros. Los eurodiputados se constituyen por grupos parlamentarios multinacionales de ideología afín, con independencia de la nacionalidad de sus miembros. Para constituir un grupo se precisa que los diputados que lo forman pertenezcan al menos a tres Estados miembros diferentes.

El Tratado de la Unión Europea ha introducido dos importantes novedades en el funcionamiento del Parlamento: la primera de ellas es la posibilidad de que cualquier persona física o jurídica perteneciente a un Estado miembro pueda presentar una petición al Parlamento sobre algún asunto que le afecte directamente y esté dentro del ámbito de actuación de la Unión Europea; la segunda es la creación de la figura del Defensor del Pueblo.

Aunque las transferencias de competencias desde el nivel nacional al comunitario se han realizado en beneficio sobre todo del Consejo, las competencias del Parlamento se han ido ampliando con las sucesivas reformas de los Tratados. Como institución que representa a los ciudadanos europeos debe estar asociada al proceso legislativo comunitario, además de ejercer funciones de control sobre otras instituciones de la Comunidad y de investigación en asuntos que conciernen a la competencia comunitaria.

Desde la aprobación del Acta Única, los Tratados de Adhesión y de Asociación requieren un dictamen conforme del Parlamento. Asimismo, los Tratados Interna-

<sup>29</sup> De los 626 eurodiputados corresponden: 99 a Alemania; 87 a Francia, Italia y Reino Unido, 64 a España, 31 a Holanda; 25 a Bélgica, Grecia y Portugal; 22 a Suecia; 21 a Austria; 16 a Dinamarca y Finlandia; 15 a Irlanda y 6 a Luxemburgo.



cionales que tengan repercusiones importantes en el presupuesto comunitario deben seguir este mismo procedimiento. También desde el Tratado de Amsterdam se someten al Parlamento los procedimientos de sanción de un Estado miembro por caso de violación grave de los principios fundamentales de la Unión Europea.

La participación del Parlamento en el proceso legislativo sigue varios procedimientos en función del fundamento jurídico pertinente para cada uno de los actos. Su papel ha evolucionado progresivamente desde la mera participación consultiva hasta el proceso de codecisión, en igualdad de condiciones con el Consejo. Los procedimientos que sigue el Parlamento en el proceso legislativo son los siguientes:

- a) Consulta: ésta fue la función inicial que se otorgó al Parlamento y significa que es obligatorio (aunque no vinculante) que el Parlamento emita un dictamen antes de la aprobación formal del acto jurídico por el Consejo. En caso contrario, el acto puede ser anulado.
- b) Dictamen conforme: ésta función se le atribuye en el Acta Única. Requiere que una vez presentada la propuesta legislativa por la Comisión y previa su adopción por el Consejo, el Parlamento debe emitir un dictamen conforme. Este dictamen es necesario para la adhesión de nuevos miembros y para la firma de acuerdos de asociación, por ejemplo.
- c) Cooperación: introducida por el Acta Única (art. 189.C/CE), el Tratado de Maastricht lo amplió a la mayoría de los asuntos legislativos en los que el Consejo decide por mayoría. Este procedimiento prevé una cooperación del Parlamento en el proceso legislativo pero el Consejo mantiene el poder decisorio en última instancia.
- d) Procedimiento de codecisión: introducido por el Tratado de la Unión Europea (art. 189.B/CE), establece en todo el proceso legislativo un poder decisorio compartido entre el Parlamento y el Consejo en condiciones muy similares. En casos de desacuerdo el Parlamento puede llegar a rechazar el texto legislativo.
- e) Derecho de iniciativa: desde el Tratado de Maastricht el Parlamento tiene concedido un derecho de iniciativa que le confiere la facultad de solicitar a la Comisión que presente propuestas.

El Parlamento Europeo es una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (junto con el Consejo) y tiene la última palabra en lo relativo a los gastos no obligatorios (art. 203/CE). Su participación en el proceso presupuestario se produce desde la fase

de preparación, en especial en lo relativo a las orientaciones generales y a la naturaleza de los gastos. Tiene la facultad de proponer enmiendas a los gastos no obligatorios, pero sólo propuestas de modificación de los gastos obligatorios. Aprueba definitivamente el presupuesto, controla su ejecución, examina el informe general anual y aprueba la gestión de su ejecución.

En cuanto a la función de control, la Comisión tiene la obligación de elaborar un informe anual sobre las actividades de las tres Comunidades y presentarlo al Parlamento, el cual procederá a la discusión en sesión pública. El Parlamento puede formular a la Comisión preguntas orales o escritas sobre cualquier cuestión que considere relacionada con las actividades comunitarias.

El Parlamento "invierte" informalmente la Comisión desde 1981, dando su opinión sobre su programa. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam han ido más lejos al someter a la aprobación del Parlamento la designación del Presidente de la Comisión.

El Parlamento también dispone de un voto de censura que le permite obligar a la Comisión a dimitir en bloque si consigue mayoría de 2/3 (art. 144 CE).

La tercera de las funciones, la de investigación, permite al Parlamento constituir Comisiones de investigación para examinar alegaciones de información o mala administración en la aplicación del derecho comunitario.

Además, el Parlamento Europeo puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo en caso de violación del Tratado por otra Institución.

#### II.4.2. Consejo de la Unión Europea

Aunque los Tratados constitucionales de las Comunidades preveían cada uno un Consejo, desde el Tratado de Fusión de los Ejecutivos del 8 de abril de 1965 (en vigor desde el 1 de julio de 1967) el Consejo es una institución única y común para las tres Comunidades Europeas. A partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el Consejo ha pasado a denominarse "Consejo de la Unión Europea"<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Decisión 93/591/UE, Euratom, CECA, CE (DOCE L 281 de 16-11-1993).

El Consejo de la Unión asume competencias políticas y legislativas en las condiciones que se le asignan en los Tratados. Sobre las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación comunitaria bajo la forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento de acuerdo con el procedimiento del artículo 251 (189 B) del Tratado CE, o bien previa consulta al Parlamento. De acuerdo con el art. 249 (189) del Tratado CE, el Consejo puede tomar también decisiones individuales, exponer recomendaciones no vinculantes y emitir resoluciones. El Consejo es una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (junto con el Parlamento) que aprueba el presupuesto comunitario.

El Consejo celebra acuerdos internacionales negociados por la Comisión y con la intervención del Parlamento, coordina las políticas económicas de los Estados miembros (art. 145/CE) y nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. El Tratado de la Unión Europea le confiere también competencias en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y cooperación en los ámbitos de Justicia y Asuntos Interiores, ámbitos en los que actúa con arreglo a normas específicas de carácter intergubernamental.

De acuerdo con el artículo 203/CE (146) el Consejo se compone de un representante de cada Estado miembro de rango ministerial "facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". El Comité de Representantes Permanente (COREPER), compuesto por representantes de los Estados miembros, se encarga de preparar los trabajos del Consejo.

Como institución en la que están representados los intereses de los Estados miembros encarna el principio de representatividad territorial y está compuesto por los ministros de los Estados miembros, de acuerdo con las funciones desempeñadas por los respectivos ministerios. Así, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, conocido bajo las siglas ECOFIN, lo componen los ministros de Economía y Finanzas de los Estados miembros e igualmente sucede en materia de agricultura, transporte, industria, etc.

La presidencia del Consejo la ejercen sucesivamente los Estados miembros por turnos de seis meses. Hasta 1995 la rotación seguía el orden alfabético, pero a partir de 1996 se ha decidido que no haya un orden rígido. Se mantendrá el principio de rotación y duración semestral pero el orden preciso se acuerda por unanimidad del Consejo y puede ser modificado si las circunstancias lo aconsejan (procesos electorales, etc.). En 1998 la presidencia la ostentarán Reino Unido y Austria, en 1999 Norue-

ga y Alemania, en 2000 Finlandia y Portugal, en 2001 Francia y Suecia, en 2002 Bélgica y España y en 2003 Dinamarca y Grecia.

Las decisiones del Consejo se toman en principio por mayoría (art. 148/CE). Sin embargo, la fórmula utilizada prioritariamente es el voto por unanimidad o por mayoría cualificada. Esta última posibilidad se amplió notablemente a partir de la entrada en vigor del Acta Única. A su vez, el Tratado de la Unión Europea prevé la mayoría cualificada en algunas de las nuevas competencias atribuidas a la Comunidad.

Como consecuencia del Acuerdo de Luxemburgo de 1966<sup>31</sup> se adoptó el texto de compromiso siguiente: "Cuando en el caso de decisiones que puedan adoptarse por mayoría a propuesta de la Comisión, estén en juego intereses muy importantes de una o varias partes, los miembros del Consejo se esforzarán por alcanzar soluciones, dentro de un plazo razonable, que sean aceptadas por todos los miembros del Consejo, respetando sus intereses mutuos y los de la Comunidad, de conformidad con el artículo 2 del Tratado". Este texto, aunque no modifica el Tratado y, por tanto, no tiene valor jurídico, ha supuesto que la unanimidad siga siendo una práctica muy extendida.

El Tratado de Amsterdam tampoco ha supuesto una modificación sustancial de los ámbitos en los que se precisa la unanimidad. La política de investigación es la única que ha pasado totalmente de la unanimidad a la mayoría cualificada.

La mayoría cualificada tiene la ponderación siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 10 puntos cada uno; España 8; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal 5 cada uno; Austria y Suecia 4 cada uno; Dinamarca, Finlandia e Irlanda 3 cada uno y Luxemburgo 2 puntos. En total son 87 votos asignados, de los que se requieren al menos 62 para obtener la mayoría. A su vez, la minoría de bloqueo es posible con 23-26 votos.

<sup>31</sup> Este acuerdo se firmó para dar solución al conflicto planteado por Francia en 1965, ya que se negaba a aceptar el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada que el Tratado había prevista para esas fechas.

### II.4.3. Comisión

La Comisión es una institución que representa los intereses propiamente comunitarios y, como tal, se presenta como independiente de los gobiernos de los Estados miembros. Esta compuesta por 20 comisarios, al menos uno por Estado miembro y como máximo dos<sup>32</sup>. Hasta el Tratado de Amsterdam, el Presidente se designaba por los gobiernos nacionales en consulta con el Parlamento Europeo y, también teniendo en cuenta la opinión del PE, se designan los comisarios por un mandato de cinco años en razón de su competencia general y ofreciendo todas las garantías de independencia (artículo 157 CE). Una vez formada, la Comisión debe someterse a una sesión de investidura en el Parlamento para su ratificación.

A partir del Tratado, la designación del Presidente de la Comisión por los Estados miembros debe someterse previamente a la aprobación del Parlamento. Tras ella, los Estados miembros designan a los otros miembros de común acuerdo con el Presidente designado. Finalmente se procede de nuevo a la aprobación parlamentaria y al nombramiento.

El anexo del Tratado de Amsterdam sobre Protocolo de las instituciones prevé una modificación de la composición de la Comisión en caso de ampliación que ha sido aplicada por el Tratado de Niza. Si la ampliación no se produce a más de cinco países, cada Estado miembro tendrá un comisario. Si se amplía a más de cinco países la composición de la Comisión estará precedida por una revisión por parte de una conferencia intergubernamental que afectará, igualmente, al resto de las instituciones.

Las decisiones de la Comisión se adoptarán por mayoría, por tanto es un órgano que actúa de forma colegiada. Para su funcionamiento dispone de una Secretaría General dividida en 23 direcciones generales y 14 servicios especializados, entre ellos la Oficina Estadística y la Oficina de Publicaciones. El fundamento jurídico de la Comisión se encuentra recogido en los artículos 211 a 219 CE (antes 155 a 163).

Entre sus competencias se encuentran las siguientes:

- La competencia de iniciativa: supone que todas las normas jurídicas adoptadas por el Consejo y el Parlamento han de ser presentadas por la Comisión. El Consejo puede solicitar propuestas pero no formularlas. Esta competencia otorga a la

<sup>32</sup> Los cinco países con mayor número de habitantes tienen dos y el resto uno; así, Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido tienen dos comisarios cada uno, los otros Estados tienen uno.

Comisión un papel fundamental en lo que se refiere al contenido y alcance de la normativa. La Comisión elabora el anteproyecto de presupuesto que se somete al Consejo (apartados 2 y 3 del artículo 272, antes 203). También le corresponde la iniciativa para negociar los acuerdos internacionales, que posteriormente se someten al Consejo para su finalización (artículos 133 y 300 CE, antes 113 y 228).

- La competencia de control implica velar por el cumplimiento del derecho comunitario, pudiendo además plantear ante el Tribunal de Justicia posibles infracciones, bien por iniciativa propia o bien por denuncia de los gobiernos o de los agentes económicos y de los particulares. Esta función se denomina por algunos autores como "guardiana de los Tratados", que se basa en el procedimiento por incumplimiento contra los Estados miembros (art. 226/CE, antes 169).
- La competencia ejecutiva. La Comisión tiene atribuidas amplias prerrogativas especialmente en el sector de la competencia: control y supresión de ayudas públicas y control y supresión de los acuerdos que puedan entrañar posiciones dominantes y distorsionar el mercado, de acuerdo con el artículo 88/CE, antes 93. A estas prerrogativas se deben añadir las de ejecución-administración de las políticas comunes, de otras políticas y acciones de la Comunidad, de los Fondos estructurales, de las ayudas al desarrollo y del mismo presupuesto de la Unión Europea (art. 274/CE, antes 205), competencias que le son atribuidas por los Tratados y otras derivadas de decisiones del Consejo, de acuerdo con los arts. 124/CEEA y 211/CE, antes 155.
- También tiene atribuida algunas competencias en materia de reglamentación, aunque muy escasas. Se refiere sobre todo a la aplicación de normas comunitarias a las empresas públicas (art. 86/CE, antes 90).
- Finalmente, el art. 211/CE (antes 155) atribuye a la Comisión un poder general de recomendación y dictamen. También el Tratado de la Unión Europea considera su consulta para la toma de decisiones como es el caso de la admisión de nuevos miembros de la Unión (art. 49 TUE).

### II.4.4. Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) es la institución que encarna el poder judicial de las Comunidades Europeas. Los artículos 220 del Tratado CE (antes 164), art. 31 del Tratado CECA y art. 136 del Tratado CEEA, le encomiendan la función de "garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado".

Desde la adhesión de Finlandia, Austria y Suecia, está formado por quince jueces designados de común acuerdo por los gobiernos nacionales. Los jueces están asistidos a su vez por 8 abogados generales, cuya función es presentar públicamente con toda imparcialidad e independencia conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el Tribunal.

En 1988 se creó el Tribunal de Primera Instancia al que se le encomiendan ciertos supuestos a fin de agilizar el procedimiento judicial comunitario. Entre las funciones del Tribunal de Justicia se encuentra la de interpretar los Tratados y conocer la legalidad de las normas emitidas por las instituciones respecto de los Tratados y de su correcta aplicación en los Estados. Interviene a petición de los tribunales nacionales para la interpretación del derecho comunitario y resuelve sobre los posibles conflictos entre las instituciones comunitarias y entre estas y sus Estados miembros.

El Tribunal de Justicia es un importante elemento de la integración europea. Su sentencia de 5 de febrero de 1963 en el Asunto Van Gend & Loos fue fundamental para establecer el principio de que la legislación comunitaria era directamente aplicable en los tribunales de los Estados miembros. Asimismo, en su sentencia de 15 de julio de 1968 sobre el Asunto Costa/ENEL definió la legislación comunitaria como un sistema legal independiente con prelación respecto a las disposiciones jurídicas nacionales. Otras sentencias han tenido también una importancia realmente trascendente al defender los derechos humanos como parte integrante de los principios generales cuyo respeto garantiza, o las sentencias que se refieren al derecho de establecimiento y de libre circulación de los productos y las que se refieren a materias de seguridad social y competencia.

#### II.4.5. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas, creado por el Tratado de Bruselas (1975), se encarga del control de las finanzas de la Unión Europea. En 1992 el Tratado de la Unión Europea lo eleva al rango de Institución, concediéndole un estatuto propio e incrementando sus poderes de fiscalización. Su función primordial es ejercer el control sobre "las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad. Examinará igualmente las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida en que el acto constitutivo no excluya dicho examen" (arts. 78.6 CECA, 188.C CE y 180 bis CEEA).

Este poder de control y fiscalización de cuentas se vierte en el "Informe Anual del Tribunal de Cuentas", que recoge los ingresos y gastos anualmente ejecutados por la Unión Europea y los comentarios pertinentes sobre la gestión efectuada por la Comisión. Para la realización de su labor está capacitado para acceder a todos los documentos e informaciones inherentes a la gestión financiera a nivel comunitario y a nivel de los Estados miembros y, si lo considera necesario, también puede hacer inspecciones *in situ*.

El número de miembros es de 15, uno por cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el Consejo, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. El mandato es por seis años y es posible su renovación.

#### II.4.6. Consejo Europeo

Desde 1974, las cumbres europeas adoptaron el nombre de Consejo Europeo. Esta formado por los jefes de Estado y de Gobierno, asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por el presidente de la Comisión y un miembro de la misma. La composición y periodicidad de sus reuniones (al menos dos veces al año) viene recogida en el artículo 2 del Acta Única y en el artículo D del Tratado de la Unión Europea. Este Tratado confirma el cometido que ya venía desarrollando de dar a la Unión los impulsos necesarios para el desarrollo y definición de sus orientaciones políticas generales.

En este sentido, el Consejo Europeo forma parte del "marco institucional único" de la Unión Europea (art. 3 del TUE), pero sólo excepcionalmente toma decisiones que tengan efectos jurídicos para la Unión. Sus atribuciones son:

- En materia de Política Exterior y Seguridad Común, el Consejo Europeo define los principios y las orientaciones generales de la PESC, así como las estrategias para su aplicación.
- En materia de cooperación reforzada: a petición del Consejo decide en última instancia la autorización que debe darse a los Estados miembros que deseen instaurar entre ellos una cooperación policial y judicial reforzada.
- El Consejo Europeo toma sus decisiones de manera completamente independiente, sin necesidad de que se implique la iniciativa de la Comisión ni la participación del Consejo a través de su Presidente. En cuanto al Parlamento, el Consejo Europeo tiene la obligación de presentarle un informe después de cada una de sus reuniones y un escrito anual sobre los progresos de la Unión. Además, el Parlamento

puede ejercer una cierta influencia a través de las resoluciones que vota sobre el orden del día de las reuniones, sobre los resultados de los trabajos y sobre los informes oficiales que le presenta el Consejo Europeo.

#### II.4.7. Otros organismos

##### – Comité de las Regiones

Desde 1994 este Comité asume las funciones de órgano consultivo de acuerdo con lo establecido en el Tratado de la Unión Europea (1992). Su objetivo principal es tener en cuenta las identidades y prerrogativas regionales y locales de los países comunitarios y hacerlos participar en las políticas de la Unión Europea. Desde su creación, es obligatorio consultar a las autoridades regionales y locales sobre aquellos asuntos que les afectan directamente.

Está regulado por los artículos 263 a 265 del Tratado CE (antes 198A a C) y la distribución de sus 222 miembros es la siguiente: 24 para Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; 21 para España; 12 para Bélgica, Grecia, los Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia; 9 para Dinamarca, Irlanda y Finlandia y 6 para Luxemburgo.

El Consejo lo designa por unanimidad a propuesta de los Estados miembros, por un periodo de cuatro años que puede ser renovado. El Comité designa entre sus miembros al Presidente y a la Mesa por un periodo de dos años, establece su propio reglamento interno y los somete a la aprobación del Consejo.

##### – Comité Económico y Social

De acuerdo con los Tratados, el Comité desempeña una función consultiva ante la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Esta compuesto por 222 miembros que proceden de los siguientes Estados: 24 de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; 21 de España; 12 de Austria, Bélgica, Grecia, los Países Bajos, Portugal y Suecia, 9 de Dinamarca, Finlandia e Irlanda y 6 de Luxemburgo. Todos ellos son nombrados por el Consejo, por unanimidad, sobre las propuestas presentadas por los Estados miembro y el dictamen favorable de la Comisión. El mandato tiene una duración de cuatro años, renovables. Su función esencial es consultiva. Los dictámenes que emite, previa consulta o por iniciativa propia, son elaborados por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social de la Unión Europea.

##### – Comité de los Representantes Permanentes (COREPER)

La creación de este Comité estaba prevista en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas y es en el Tratado de Fusión de los Ejecutivos (1965) donde se le asignó "la misión de preparar los trabajos del Consejo y llevar a cabo los mandatos que este le confie" (art. 4). El COREPER está formado por representantes de los Estados miembros y, en concreto, por los Jefes de la Representación Permanente de cada Estado miembro acreditados en las Comunidades Europeas.

#### II.5. Procedimiento de decisión Comunitario

La firma de los Tratados de París y Roma dieron lugar a la existencia de un poder de iniciativa y de negociación que ostentaba la Comisión, un poder de decisión que correspondía al Consejo y un poder consultivo que ejercía el Parlamento. Este último se ha ido acrecentando progresivamente en los campos presupuestario, legislativo y en materia de nombramientos. El Tratado de la Unión Europea otorgó al Parlamento también poder en la autorización de los tratados internacionales y el Tratado de Amsterdam supuso una mayor apertura en el proceso de democratización de la Comunidad al extender el procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos, de forma que el Consejo y el Parlamento están prácticamente en situación de igualdad, y reforzar el papel del Parlamento en el nombramiento de la Comisión.

La adopción de un acto jurídico general de carácter vinculante en la CE se realiza mediante el siguiente procedimiento:

- Elaboración de propuestas por parte de la Comisión.
- Intervención del Parlamento Europeo.
- Consultas obligatorias.
- Adopción del acto por el Consejo.

##### II.5.1. Elaboración de propuestas por parte de la Comisión

La Comisión dispone de un poder general para elaborar propuestas legislativas (poder de iniciativa). La Comisión consulta la opinión de los medios interesados, incluidas las administraciones públicas nacionales y, finalmente aprueba una "pro-

puesta formal". El Consejo es el que adopta las propuestas presentadas por la Comisión, por mayoría o por unanimidad, a excepción de aquellos casos en los que el Consejo se pronuncie en codecisión con el Parlamento Europeo. Hasta que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta inicial e incluso retirarla. En el terreno monetario, la Comisión comparte con el Banco Central Europeo su poder de iniciativa.

### II.5.2. Intervención del Parlamento Europeo

Una vez elaborada la propuesta de la Comisión, se distinguen varios procedimientos en función de la participación del Parlamento:

- Procedimiento de consulta: implica que la adopción de la decisión por el Consejo tiene lugar previa consulta al Parlamento. Esta consulta puede ser de carácter facultativo o preceptivo. En este último caso el Parlamento ha de dar el visto bueno para que el acto sea adoptado por el Consejo (dictamen conforme).
- Procedimiento de cooperación: Fue introducido por el Acta Única Europea, dando respuesta a las aspiraciones legislativas del Parlamento. El Tratado de la Unión Europea lo denomina "procedimiento del artículo 189C" y prevé una mayor influencia del Parlamento Europeo en el proceso decisorio de la CE.
- Procedimiento de codecisión: También denominado "procedimiento del artículo 189B", fue instaurado por el Tratado de la Unión Europea y permite que el Parlamento apruebe, junto con el Consejo, reglamentos, directivas y decisiones en aquellas materias que constituyen su campo de aplicación.

A diferencia del procedimiento de cooperación, en el procedimiento de codecisión el Parlamento puede bloquear la "posición común" del Consejo, caracterizándose por la existencia del llamado "Comité de Conciliación".

### II.5.3. Consultas obligatorias

Tanto el Comité Económico y Social como el Comité de las Regiones tienen que ser consultados obligatoriamente por el Consejo acerca de las propuestas de la Comisión en un cierto número de casos, de acuerdo con el Tratado CE y el Tratado CEEA.

### II.5.4. Adopción del acto por el Consejo

Al Consejo le corresponde la adopción de las normas comunitarias. El procedimiento decisorio se realiza a tres niveles: grupo e trabajo, COREPER y Consejo. Los grupos de trabajo inician el debate de las propuestas de la Comisión, trasladando el resultado de sus trabajos al COREPER. Los documentos que llegan al COREPER distinguen entre documentos o temas sobre los que se ha llegado a un consenso y los que requieren mayor debate. En el COREPER se suele confirmar el consenso obtenido en el grupo de trabajo y se procura resolver las reservas de los temas en los que persista desacuerdo. Todo el trabajo se traslada al Consejo, que es el que debe tomar las finalmente las decisiones.

### II.6. Reformas del Tratado de Niza

En el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de 1999, se convocó una Conferencia Intergubernamental para debatir las reformas institucionales necesarias para preparar a la Unión Europea de cara a la adhesión de los nuevos Estados miembros, cumpliendo así con la tarea de culminar la reforma institucional pendiente desde el Tratado de Amsterdam.

Los días 7 a 11 de diciembre de 2000 se celebró en Niza un Consejo Europeo en el que se debatieron ampliamente estas cuestiones, además de otras también de gran importancia como la flexibilización del mecanismo de cooperaciones reforzadas, mecanismo que se considera como un paso intermedio entre la ampliación y la profundización de la Unión. También se han realizado algunos avances en materia de política social con la aprobación de la Agenda social europea, que define las prioridades para los próximos cinco años en este ámbito.

Este documento fue presentado por la Comisión<sup>33</sup> y debatido por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, así como por otros grupos del Consejo y de la Comisión (el Comité de Empleo, el Grupo de Protección Social y el Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres). Las opiniones de los agentes sociales y de las organizaciones no gubernamentales también se han tenido en cuenta en la redacción de esta Agenda, que se

<sup>33</sup> Comunicación "Agenda de política social" de 28 de junio de 2000.

quiere sirva de referencia para la modernización del modelo social europeo. Se destaca la importante relación que existe entre la política económica, la política social y la política de empleo y se subraya la necesidad de reforzar la política social como factor de competitividad bajo la perspectiva de que una sociedad con mayor cohesión social es garantía de una economía más competitiva y con mejores resultados.

El Consejo Europeo también ha refrendado La Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada conjuntamente por el Consejo, el Parlamento y la Comisión, cuyo texto recoge los derechos civiles, políticos económicos y sociales anteriormente enunciados por diferentes fuentes, considerando que fomenta los valores de solidaridad y justicia que deben caracterizar a la Unión. Las conclusiones del Consejo han dado lugar a la redacción de un nuevo Tratado que permita realizar las reformas institucionales, de forma que, a partir de finales de 2002, se pueda acoger a los nuevos Estados miembros que ya participarán en las próximas elecciones del Parlamento Europeo.

Las disposiciones contenidas en el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea en el Tratado de Niza afectan a la composición del Parlamento Europeo, la ponderación de votos en el Consejo, los miembros de la Comisión y su elección, la composición del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, además del número de votos del umbral de la mayoría cualificada y el de la minoría de bloqueo, quedando derogado el "Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación", anejo al Tratado de la Unión Europea. Los cuadros correspondientes a la distribución de escaños y miembros se incluyen al final del capítulo.

Las modificaciones relativas al Parlamento Europeo se aplicarán a partir del 1 de enero de 2004 para los Estados miembros y los nuevos Estados que ya se hayan adherido para la legislatura 2004-2009. Hasta entonces el número de diputados será el establecido para la legislatura 1999-2004. Una vez realizada la ampliación a los 27 Estados miembros, el número de escaños del Parlamento deberá ser próximo a los 732.

La nueva ponderación de votos en el Consejo se tendrá en cuenta a partir del 1 de enero de 2005, fecha en la que serán necesarios al menos 170 votos que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros para la adopción de acuerdos del Consejo. Las decisiones adoptadas por mayoría cualificada deben comprender como mínimo al 62% de la población total de la Unión. Una vez realizada la ampliación a 27 Estados miembros, la adopción de acuerdos del Consejo requerirá al menos 258 votos como mínimo. En cuanto a la mayoría cualificada, el porcentaje aplicable irá en aumento hasta alcanzar un máximo de 73,4%. Asimismo, cuando todos los Estados candidatos se hayan adherido, la minoría de bloqueo pasará de 88 a 91 votos.

A partir del 1 de enero de 2005, los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y deberán ofrecer garantías plenas de independencia. Cuando la UE cuente con 27 miembros, el número de miembros será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad. Esta modificación se aplicará a partir de la fecha de entrada en funciones de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del vigésimo séptimo Estado miembro de la Unión.

## II.7. Modificaciones institucionales de la Constitución

El Parlamento Europeo, en el acta de su sesión de 14 de diciembre de 2000, consideró que el sistema tradicional de las CIG no era el más adecuado para el desarrollo de temas de la envergadura que se estaban tratando, sobre todo por el derecho al veto que tienen los Estados miembros. Defiende, por lo contrario, un sistema similar a la convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales en la que participaron tanto representantes de los Estados miembros como de los países candidatos, sin derecho a veto. En una convención de este tipo, de acuerdo con la resolución del Parlamento, debería realizarse un amplio debate público y elaborar un proyecto de reforma, simplificación y reorganización de los Tratados en un documento único claro y conciso, que podría tratarse como de "constitucional".

Como se ha explicado en el capítulo anterior, el Consejo de Laeken (Bélgica) decidió convocar una "Convención Europea" (Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001) para preparar un documento sobre las modificaciones que debían realizarse en los Tratados. El 28 de febrero de 2002, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, comenzaron las reuniones de la Convención. Los días 13 de junio y 13 de julio de 2003 la Convención llegó a un consenso sobre un "Proyecto de Constitución", que fue presentado a la CIG compuesta por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y los países candidatos.

En los Consejos Europeos de Bruselas de diciembre de 2003 y marzo de 2004 se trató de aprobar este proyecto, pero la oposición de España y Polonia a la distribución de votos en las instituciones no hicieron posible llegar a un acuerdo. Por fin, en el Consejo celebrado en Bruselas los días 17 y 18 de junio de 2004 se llegó a un acuerdo sobre el reparto de poder entre todos los Estados miembros, en el que se procuró que ni los países grandes pudieran alcanzar mayorías de bloqueo, ni tampoco los pequeños, tratando de lograr el mayor equilibrio de votos entre los Estados miembros.

Una de las modificaciones introducidas en las instituciones por la Constitución ha sido la de cambiar el cuadro de instituciones. Aparecen dos figuras institucionales nuevas: el Presidente del Consejo de la UE y el Ministro de Asuntos Exteriores. El Tribunal de Cuentas deja de ser una de las cinco instituciones y pasa a serlo el Consejo Europeo, con las siguientes características:

- Define las orientaciones y prioridades políticas generales.
- Se compone de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, de su Presidente y del Presidente de la Comisión. El ministro de Asuntos Exteriores de la UE participa en sus trabajos.
- Se reúne cada trimestre a convocatoria de su Presidente. Si el orden del día lo exige, los miembros del Consejo Europeo podrán ser asesorados por un ministro y por el Presidente de la Comisión, así como por un Comisario europeo. El Presidente podrá convocar reuniones extraordinarias.

En lo que se refiere a la composición de las instituciones, se ha elevado el número total de miembros del Parlamento a 750, que serán atribuidos a los Estados miembros de forma "degresivamente proporcional", con un mínimo de seis y un máximo de 96 parlamentarios. El número definitivo será decidido antes de las elecciones de 2009.

Para la Comisión, se ha decidido que un miembro proceda de cada Estado miembro hasta 2014. A partir de entonces, los miembros de la Comisión serán de dos tercios del número de Estados miembros, elegidos por el sistema rotativo ya decidido en Niza.

La mayoría cualificada para la toma de decisiones del Consejo ha sido una de las mayores dificultades con que se han encontrado los Estados miembros. La decisión final ha sido la "mayoría doble": cuando se reúna el 55% de los Estados miembros que representen un 65% de la población. Además, se prevé que la minoría de bloqueo debe estar apoyada por lo menos por cuatro Estados, de forma que los tres grandes no puedan conseguir mayoría por el número de población.

El Consejo de la UE ha perdido competencia a favor del Parlamento y casi todas las decisiones se adoptan mediante el procedimiento de codecisión. Sin embargo, todavía se han mantenido algunas parcelas en el terreno de la unanimidad, como son la fiscalidad y la política exterior y de seguridad común. Aunque se prevé existencia de "pasarelas" que permitan decidir por unanimidad que terrenos son regidos por la mayoría absoluta, sólo el desarrollo de las actividades podrá demostrar si serán suficientes para mantener la capacidad de acción de la Unión Europea ampliada.

– Distribución de escaños del Parlamento Europeo en el Tratado de Niza:

Alemania	99
Francia	72
Italia	72
Reino Unido	72
España	50
Polonia	50
Rumania	33
Países Bajos	25
Bélgica	22
Grecia	22
Portugal	22
República Checa	20
Hungría	20
Suecia	18
Austria	17
Bulgaria	17
Dinamarca	13
Finlandia	13
Eslovaquia	13
Irlanda	12
Lituania	12
Letonia	8
Eslovenia	7
Luxemburgo	6
Estonia	6
Chipre	6
Malta	5
<b>TOTAL</b>	<b>732</b>



– Disposiciones relativas a la ponderación de votos en el Consejo en el Tratado de Niza:

Alemania	29
Francia	29
Italia	29
Reino Unido	29
España	27
Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Bélgica	12
Grecia	12
Portugal	12
República Checa	12
Hungría	12
Suecia	10
Austria	10
Bulgaria	10
Dinamarca	7
Finlandia	7
Irlanda	7
Eslovaquia	7
Lituania	7
Luxemburgo	4
Letonia	4
Eslovenia	4
Estonia	4
Chipre	4
Malta	3
<b>TOTAL</b>	<b>345</b>

– Disposiciones relativas a la Comisión en el Tratado de Niza:

Alemania	24
Reino Unido	24
Francia	24
Italia	24
España	21
Polonia	21
Rumania	15
Países Bajos	12
Grecia	12
República Checa	12
Bélgica	12
Hungría	12
Portugal	12
Suecia	12
Bulgaria	12
Austria	12
Eslovaquia	9
Dinamarca	9
Finlandia	9
Irlanda	9
Lituania	9
Letonia	7
Eslovenia	7
Estonia	7
Chipre	6
Luxemburgo	6
Malta	5
<b>TOTAL</b>	<b>344</b>

– La distribución de miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones será la siguiente, según el Tratado de Niza:

Alemania	24
Reino Unido	24
Francia	24
Italia	24
España	21
Polonia	21
Rumania	15
Países Bajos	12
Grecia	12
República Checa	12
Bélgica	12
Hungría	12
Portugal	12
Suecia	12
Bulgaria	12
Austria	12
Eslovaquia	9
Dinamarca	9
Finlandia	9
Irlanda	9
Lituania	9
Letonia	7
Eslovenia	7
Estonia	7
Chipre	6
Luxemburgo	6
Malta	5
<b>TOTAL</b>	<b>344</b>

### III. | PRESUPUESTO OPERACIONAL DE LA CECA

#### III.1. Introducción

Las primeras conversaciones sobre el Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero se iniciaron en 1950, a raíz de las propuestas realizadas en el Plan Schuman<sup>34</sup>. En abril de 1951 se firmó y entró en vigor en julio de 1952, después de ser ratificado por los parlamentos de los seis Estados firmantes: Francia, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Italia y República Federal de Alemania. Como objetivos prioritarios el artículo 2/CECA se plantea contribuir a la expansión económica, el desarrollo del empleo y la elevación del nivel de vida en los Estados miembros, mediante el establecimiento de un Mercado Común del Carbón y del Acero.

El artículo 3 del Tratado concreta los objetivos de la CECA en los siguientes:

- velar por la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar la igualdad de acceso a las fuentes de producción;
- velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible;
- mejorar la capacidad y calidad de producción y promoción de una política de explotación racional de los recursos naturales;
- mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores
- fomentar el desarrollo de los intercambios internacionales.

<sup>34</sup> Ver Capítulo I, apartado "El Europeísmo".

De acuerdo con el artículo 4 del Tratado CECA, este mercado común debe basarse en la abolición de:

- los derechos de entrada o de salida o exacciones de efecto equivalente y de toda restricción cuantitativa a la circulación de los productos y de las personas que trabajan en estos sectores;
- medidas o prácticas que establezcan una discriminación entre productos, compradores o usuarios en lo que respecta a las condiciones de precio, entrega y tarifas de transporte, así como a las medidas o prácticas que obstaculicen la libre elección por el comprador de su abastecedor;
- las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos;
- las prácticas restrictivas tendentes al reparto o a la explotación de los mercados.

Para llevar a cabo estos objetivos los países integrantes de la CECA debían unificar el régimen de salarios y seguridad social, la fiscalidad, armonizar los precios y condiciones de transportes, etc. Para el cumplimiento de su misión, el Tratado estableció cuatro instituciones básicas:

- La Alta Autoridad: se trata de un órgano independiente de los gobiernos, dotado de competencias decisorias y de ejecución.
- El Consejo de Ministros: integrado por los representantes de los gobiernos nacionales, le corresponde dictaminar sobre las decisiones de la Alta Autoridad.
- La Asamblea: formada por representantes elegidos democráticamente en los Estados miembros, ejerce el control democrático.
- El Tribunal de Justicia: compuesto por miembros independientes, tiene asignada como misión velar por el cumplimiento del Tratado CECA.

La CECA ha sido la primera organización de carácter supranacional que ha dispuesto, desde su origen, de recursos de financiación autónomos<sup>35</sup>, lo que le ha permitido actuar libre de presiones nacionales. Con la CECA, se iniciaba un proceso de

<sup>35</sup> Sin embargo, el apartado 2 artículo 85 del Tratado preveía la necesidad de que los Estados miembros realizaran aportaciones reembolsables para el período que media entre la entrada en funciones de la Alta Comisión y la aprobación del primer estado de previsión de la Alta Autoridad. Al ser reembolsables no pueden considerarse como contribuciones, sino más bien como préstamos de los Estados miembros a la Comunidad.

"federación parcial o funcional" que afectaba a sectores de enorme importancia para la recuperación de la economía europea.

En el ámbito financiero, el artículo 49 del Tratado CECA, autoriza a la Comisión a procurarse los fondos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo gravámenes sobre la producción del carbón y del acero. Estos fondos, de acuerdo con el artículo 50, están destinados a financiar tanto los gastos administrativos (actualmente a través de una transferencia al presupuesto general) como una parte de los gastos de intervención. El tipo de exacción se fija anualmente por la Comisión, mediante decisión, previa consulta con el Parlamento.

Por su parte, el artículo 78 del Tratado CECA hace referencia a un presupuesto administrativo que deberá ser aprobado por la Asamblea (actualmente Parlamento Europeo), pero deja fuera el presupuesto de inversiones e investigación. Los artículos 54 a 56 tratan de la financiación y fomento de los programas operacionales relacionados con la producción y desarrollo del consumo del carbón y del acero, así como con la seguridad en el trabajo de estas industrias, no existiendo ningún presupuesto donde se puedan reflejar. La Comisión es el organismo encargado de realizar las previsiones de gastos a efectos de fijar, para cada ejercicio, el tipo de gravamen CECA.

Desde 1967, después del Tratado de Fusión de los ejecutivos, los gastos administrativos de la CECA se incluyen en el presupuesto general de las Comunidades, pero los gastos operacionales siguen figurando como anexo en las decisiones de la Comisión relativas a la fijación del tipo de gravamen CECA.

La autonomía de la CECA en el establecimiento y recaudación del gravamen y la innovación que esta forma de financiación supone respecto a otros organismos internacionales, ha llevado a afirmar que el gravamen de la CECA es el primer tributo supranacional<sup>36</sup>.

### III.2. Sistema de ingresos de la CECA

La CECA cuenta desde su creación con una fuente autónoma de ingresos, el impuesto sobre la producción del carbón y del acero, que puede considerarse un verdadero

<sup>36</sup> No obstante, la ONU ya había comenzado a percibir en 1949, dos años antes del Tratado de París, un impuesto sobre los sueldos de los funcionarios y existían asimismo derechos de navegación establecidos por los organismos fluviales internacionales. Dionisio Martínez Martínez, "El sistema Financiero de las Comunidades Europeas" (1974), pág. 94.

recurso propio de esta Comunidad. En ningún momento de la historia de la CECA se recurrió al sistema de contribuciones de los Estados miembros para la financiación de los gastos. Únicamente para hacer frente a los primeros gastos administrativos se acudió a anticipos reembolsables, calculados en proporción a la contribución de cada Estado miembro a la OECE (Convenio relativo a las disposiciones transitorias para la aplicación del Tratado).

El artículo 49 establece: "Se autoriza a la Alta Autoridad a procurarse los fondos necesarios para el cumplimiento de su misión, estableciendo exacciones sobre la producción del carbón y del acero". Según D. Martínez (op. cit.), no existe aquí el establecimiento de un gravamen sino la concesión de poderes para que tal establecimiento pueda llevarse a cabo. La parquedad de la regulación del Tratado no permite considerar el tributo directamente creado por el mismo, sino que son las Decisiones de la Comisión las que completan la configuración del impuesto. Por su parte, Sainz de Bujanda precisa que la Comisión no queda simplemente facultada para establecer el gravamen, sino jurídicamente impelida a ello por las normas del Tratado.

Ello implica un amplio poder tributario, aunque queda enmarcado dentro de ciertos límites ya que el propio artículo 49 señala que el objeto tributario ha de ser la producción del carbón y acero, por lo que no puede recaer sobre el volumen de ventas o los beneficios de las empresas productoras. Por otra parte, el artículo 50.2 señala que se debe evitar la imposición acumulativa o en cascada, lo que supone la exclusión de su ámbito de aquellos productos que dentro del sector se utilizan para la fabricación de otros<sup>37</sup>. Asimismo, señala que la Comisión es el órgano competente para la determinación de la exacción siempre que el tipo no exceda del 1%, en caso contrario sería necesaria la autorización previa del Consejo por mayoría de dos tercios.

### III.2.1. Gravamen CECA

El gravamen CECA constituye un auténtico tributo propio de las Comunidades, establecido y gestionado por la Comisión, cuyo producto se destina a la cobertura del presupuesto operacional. Se trata de un impuesto real, de carácter indirecto (puesto que grava un índice indirecto de capacidad contributiva, aunque se emplea un método directo de tributación), objetivo (no tiene en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo) y periódico.

<sup>37</sup> En este sentido, se trata de un gravamen muy similar al IVA.

El hecho imponible, la base y el sistema de gestión y recaudación del gravamen están regulados por la Decisión nº 2/52 de 23 de diciembre, que ha sido modificada en varias ocasiones. El tipo de gravamen se estableció a través de la Decisión 3/52, de la misma fecha que la anterior; la fijación del tipo aplicable en cada ejercicio se instrumenta a través de modificaciones de ésta última Decisión.

Las categorías de productos sujetos al impuesto, según el artículo 1 de la Decisión 2/52, son los siguientes:

- 1) briquetas de lignito y semicoque de lignito
- 2) hulla de todas las categorías
- 3) fundición no destinada a la fabricación de lingotes
- 4) acero Thomas en lingotes
- 5) acero en lingotes distinto del Thomas
- 6) productos terminados y semiterminados designados en el anexo 1 del Tratado.

Por la decisión nº 1.761/75/CECA, de 2 de julio de 1975, la Comisión ha reagrupado dos categorías de aceros (los Thomas y los demás) en una sola categoría de aceros en lingotes para tener en cuenta la evolución de las técnicas.

El impuesto se aplica sobre la producción llevada a cabo en el territorio comunitario y son sujetos pasivos los titulares –personas físicas y jurídicas– de las industrias productoras de carbón y acero situados en el territorio de cada Estado miembro, así como los establecimientos permanentes, existentes en cada Estado, pertenecientes a empresas situadas en otro Estado miembro o en el exterior de la Comunidad.

De acuerdo con la Decisión 2/52, la base imponible del gravamen CECA debe estar constituida por los valores medios (no los valores efectivos) por tonelada de los productos gravados, que resultan de dividir el valor global de la producción comunitaria, estimado en función de los ingresos netos de fábrica, por el tonelaje producido. De dichos valores se deduce el valor de las cantidades medias de productos sometidos a la exacción que entren en la producción de una tonelada de cada producto considerado, a fin de evitar la tributación acumulativa.

El tipo de gravamen durante los cuatro primeros años (1953 a 1956) varió entre el 0,30% y el 0,90% para permitir la constitución del fondo de garantía. A partir de entonces, el tipo se ha determinado para hacer frente sólo a los gastos corrientes de la

Comisión, manteniéndose estabilizado en el 0,30%. En concreto, en el 0,29% hasta el presupuesto de 1980, en que alcanzó el 0,31%, tipo que se mantuvo hasta 1990. En el ejercicio de 1991 se redujo hasta el 0,29%. Aunque la Comisión tenga la libertad de ampliarlo hasta el 1%, no parece posible que pueda aumentarse en este momento, considerando la fase de recesión por la que atraviesa el sector y lo que supondría para las empresas el aumento del tipo de exacción. En este sentido, el Parlamento Europeo ya planteó una fuerte oposición a su incremento desde el 0,29% al 0,31%.

### III.2.2. Gestión del gravamen

Se basa en un sistema de autoliquidaciones. La Decisión 3/52 establece que las empresas deben declarar la producción gravada correspondiente al mes anterior el día 20, siendo exigible el pago a partir del día 25. Sólo son exigibles las cuotas que excedan de 100 Ecus. En caso de impago en el período voluntario, la Comisión practica una liquidación de oficio tanto de la cuota como de los intereses de demora (1% por cada mes de demora).

### III.2.3. Aplicación del gravamen a las industrias del carbón y siderúrgica

Las exacciones de la industria siderúrgica han sido bastante más importantes que las de la industria del carbón. Salvo los años 1952 y 1953 en que estuvo bastante equilibrado (52% y 48% respectivamente), a partir de 1954 se han ido incrementando las aportaciones de la industria siderúrgica, llegando a representar el 84,1% en 1972<sup>38</sup>. Al año siguiente, con la entrada de Gran Bretaña en la Comunidad, la participación de la industria del carbón ascendió llegando a representar el 33% en 1982 y el 24% en 1988 y 1989.

Esta desigual participación ha planteado problemas, ya que los gastos efectuados en favor de la industria del carbón han sido mayores que las del sector siderúrgico. Lógicamente, las entregas de cada país se corresponden con la importancia del sector carbo-siderúrgico en su economía nacional. Así, en la Comunidad de los Doce, dos de los Estados miembros pagaban la parte más importante de la exacción de la producción de carbón: Gran Bretaña (44,46%) y Alemania (40,92%), el 14,9% restante procedía de España, Francia, Bélgica, Portugal, Grecia e Irlanda, mientras que cuatro Estados no tenían que

<sup>38</sup> La Hacienda de Europa. D. Strasser (1983).

pagar nada al no tener producción de carbón. En cuanto a la producción siderúrgica, cuatro Estados miembros entregaban el 78,8% de las exacciones: Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña y los demás estados eran gravados con cantidades muy pequeñas.

Aunque debido a las características específicas del presupuesto operacional de la CECA, sobre todo por la relación directa que existe entre las fuentes de ingresos y las necesidades de gastos, no se considera la posibilidad de incorporarlo al presupuesto general, la necesidad de coordinar la política regional, social, energética e industrial europea es evidente, además de que el aumento de las necesidades de financiación de algunas actividades de la CECA ha obligado a acudir al presupuesto general para realizar ciertos gastos hasta ahora incluidos en el presupuesto CECA. En concreto, en el presupuesto CECA, bajo la rúbrica de "ingresos extraordinarios", figuran diversas transferencias procedentes del presupuesto general.

En todo caso, el Tratado CECA concluye en el año 2002, por lo que en el seno de las Instituciones comunitarias se está analizando el futuro de las actividades financieras CECA, tema que será tratado con más detenimiento en un epígrafe aparte.

### III.2.4. Otros ingresos de la CECA

#### III.2.4.1. Fondos propios.

Además de estos recursos, la CECA ha constituido con el producto de su gravamen diversos fondos, con el fin de reforzar su garantía en las operaciones de crédito (Fondo de Garantía), de responder a finalidades sociales (Fondo de Pensiones) y de no tener que elevar su gravamen en momentos de dificultades económicas.

El más importante es el Fondo de Garantía, que tiene por objeto para reforzar sus operaciones de crédito. Se creó entre 1952 y 1956, para lo cual se elevó el tipo de exacción CECA hasta el 0,9%. Se destina a cubrir la fracción del servicio de los empréstitos no cubierta por el servicio de los préstamos. Los intereses anuales de este fondo constituyen ingresos presupuestarios que vienen a añadirse a las exacciones.

Hay que señalar que cuando se han producido ampliaciones de la Comunidad, los nuevos Estados miembros, cuyas empresas no habían soportado el gravamen sobre el carbón y el acero, han tenido que efectuar contribuciones suplementarias en favor de los fondos de la CECA. En concreto, España se vio obligada a aportar una contribución de 54.400.000 Ecus, según consta en el Protocolo nº 5 del Acta de Adhesión.

### III.2.4.2. Contribuciones financieras.

A partir del año 1978, con la crisis del sector del acero y del carbón, los gastos de la CECA aumentaron pero, sin embargo, no se consideraba oportuno aumentar los gravámenes sobre la producción de estas materias. Ante esta situación, la Comisión decidió acudir al recurso de las contribuciones de los Estados miembros en virtud del artículo 49.2/CECA, que estipula que "puede recibir a título gratuito".

Con ello se redujo la aportación de la CECA al presupuesto general destinada a financiar los gastos administrativos y se estableció un sistema de contribuciones suplementarias de los Estados miembros (Decisión del Consejo de 17 de octubre de 1978). Actualmente estas contribuciones han sido sustituidas por transferencias recibidas con cargo al presupuesto general, afectadas a la reestructuración siderúrgica y a la reestructuración de la industria del carbón.

### III.2.4.3. Impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

El impuesto sobre sueldos y salarios de los funcionarios de las Comunidades se estructura de manera muy similar al impuesto sobre la renta de las personas físicas de los sistemas fiscales nacionales.

La base de este impuesto se encuentra en el Tratado firmado en Bruselas en abril de 1965, y en el artículo 13 de su Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades, que dispone: "En las condiciones y conforme el procedimiento fijado por el Consejo decidiendo a propuesta de la Comisión, los funcionarios y otros agentes de las Comunidades quedarán sometidos, en beneficio de éstas, a un impuesto sobre los sueldos y salarios y emolumentos satisfechos por ellas". "Estarán exentos de los impuestos nacionales sobre los sueldos, salarios o emolumentos satisfechos por las Comunidades". Este artículo se corresponde con los artículos 12 de los Protocolos de los Tratados de la CEE y de la CEEA.

### III.2.4.4. Otros ingresos.

El artículo 53/CECA autoriza a la Comisión, previa consulta al Comité Consultivo y al Consejo, a autorizar el establecimiento de cuantos mecanismos financieros comunes a varias empresas estime necesarios. Este ha sido el caso de las subvencio-

nes a las importaciones de chatarra, establecido en 1953, que se financiaba con un gravamen sobre las empresas consumidoras<sup>39</sup>. Otros fondos con los que cuenta la CECA son los recursos no utilizados del ejercicio anterior, las enajenaciones de bienes, alquiler de inmuebles o los intereses de demora que la Comisión puede exigir a las empresas por el retraso en el pago del gravamen, sanciones y multas por el incumplimiento de los cupos de producción.

## III.3. Gastos de la CECA

El Tratado CECA, de acuerdo con los objetivos expuestos en el artículo 2, desarrolla la utilización de las exacciones aplicadas sobre la producción del carbón y el acero, delimitando las siguientes intervenciones financieras:

- Concesión de préstamos a las empresas o garantizando los demás empréstitos que éstas contraen, para facilitar la ejecución de programas de inversiones (artículo 54).
- Ayudas a fondo perdido para fomentar la investigación técnica y económica relacionada con la producción y el desarrollo del consumo del carbón y del acero, así como la seguridad en el trabajo de estas industrias (artículo 55).
- Ayudas no reembolsables para la reconversión profesional de los trabajadores obligados a cambiar de empleo y para contribuir al pago de las indemnizaciones por gastos de traslado (artículo 56).

Además de los gastos de intervención o gastos operacionales, que representan la práctica totalidad del presupuesto CECA, también figura una partida simbólica de gastos administrativos, que corresponden a la transferencia de cinco millones de ecus al presupuesto general que, desde la unificación de los presupuestos en 1967, se incluye en los gastos administrativos de las instituciones.

En cumplimiento de los objetivos señalados, el presupuesto CECA desglosa una serie de gastos operacionales distribuidos en seis capítulos. El primero de ellos trata de los gastos de funcionamiento de las instituciones, que como se ha señalado anteriormente no es más que una cantidad simbólica, ya que estos gastos se integraron en el presupuesto general tras el Tratado de fusión de los ejecutivos.

<sup>39</sup> Ramón Falcó y Tella. "Introducción al derecho financiero y tributario de la Comunidades Europeas".

En el ámbito de la readaptación social (art. 56), en el capítulo 2 se registran las ayudas para el sector carbo-siderúrgico que se aplican cuando los avances tecnológicos vengán acompañados de reducciones de plantilla en estos sectores. Se trata de ayudas no reembolsables, subordinadas a la contribución por parte del Estado miembro interesado en una suma equivalente, al menos, a la ayuda concedida. Junto a estas ayudas también se contempla la financiación de nuevos programas del sector carbo-siderúrgico, destinados a la creación de nuevas actividades económicamente saneadas o a la transformación de empresas capaces de generar empleo.

Estas ayudas financieras consisten en bonificaciones de tipos de interés. En 1960 se adaptó el artículo 56 del Tratado<sup>40</sup> permitiendo extender estas ayudas a las reestructuraciones del mercado de ambos sectores, aplicable a aquellas empresas a las que los cambios del mercado obliguen a reducir o cesar su actividad. En el capítulo 5 se incluyen las medidas de este tipo relacionadas expresamente con la reestructuración siderúrgica, mientras que el capítulo 6 recoge las referidas al sector carbonífero.

El capítulo 3 recoge las ayudas en favor de la investigación técnica del carbón y del acero y para mejorar las condiciones de seguridad del trabajo en estas industrias, de acuerdo con el artículo 55/CECA. Finalmente, el capítulo 4 recoge las bonificaciones de interés concedidos por la Comunidad sobre préstamos con para el saneamiento y la reconversión de industrias carbo-siderúrgicas, entre cuyas medidas se encuentran las relacionadas con la mejora del medio ambiente o las ayudas a trabajadores desempleados en zonas especialmente afectadas por el cierre de empresas de estas industrias.

Todas estas intervenciones se realizan a fondo perdido y con cargo a los ingresos presupuestarios del ejercicio, obtenidos de acuerdo con el artículo 49.

### III.4. Estructura del presupuesto operacional CECA

Durante el período 1952-1967, los créditos destinados a financiar los gastos de la CECA se inscribían en dos documentos diferentes:

- El estado de previsión general, que contenía los gastos administrativos de las instituciones CECA.

- El presupuesto operacional de la CECA. Este es el único que existe actualmente.

De acuerdo con el artículo 2.1º de las Reglas internas sobre el establecimiento y ejecución del presupuesto operacional de la CECA, del 2 de agosto de 1976<sup>41</sup>, este presupuesto debe entenderse como "el acto aprobado por la Alta Autoridad/Comisión que precisa una estimación a priori del nivel de sus intervenciones financieras (necesidades) para un ejercicio determinado, de la importancia de los recursos sobre fondos propios que se deben aportar y, en consecuencia, el volumen de recursos y las exacciones a aplicar sobre la producción carbo-siderúrgica para ese mismo ejercicio".

En este sentido, el presupuesto operacional de la CECA se considera un presupuesto de ingresos, similar al presupuesto financiero de una empresa.

El presupuesto operacional de la CECA consta de las dos partes tradicionales: ingresos y gastos, a las que denomina "recursos" y "necesidades". El volumen de este presupuesto en comparación con el del presupuesto general es totalmente residual, oscilando en torno al 1,5%.

Necesidades	Recursos
CAPITULO B.1. Gastos administrativos	CAPITULO R.1. Recursos corrientes
CAPITULO B.2. Ayudas a la readaptación	R.1.1. Exacciones
CAPITULO B.3 Ayudas a la investigación	R.1.2. Saldo del ejercicio anterior
B.3.1. Acero	R.1.3. Multas y recargos por demora
B.3.2. Carbón	R.1.4. Varios
B.3.3. Capítulo social	CAPITULO R.2. Anulaciones de compromisos que probablemente no se realizarán.
CAPITULO B.4 Ayudas en forma de bonificación de intereses	CAPITULO R.3. Recursos no utilizados del ejercicio anterior.
B.4.1. Inversiones	CAPITULO R.4. Ingresos extraordinarios.
B.4.2. Reconversión	R.4.1. Medidas sociales vinculadas a la reestructuración siderúrgica
CAPITULO B.5. Medidas sociales vinculadas a la reestructuración siderúrgica	R.4.2. Medidas sociales vinculadas a la reestructuración del sector carbón.
CAPITULO B.6. Medidas sociales vinculadas a la reestructuración del sector del carbón.	CAPITULO R.5. Recursos de la reserva para imprevistos.
CAPITULO B.7. Excedente	

<sup>40</sup> DOCE nº 33 de 16-5-1960.

<sup>41</sup> Parlamento Europeo 1589/76.

Otra de las características propias de este presupuesto es que no respeta las reglas clásicas presupuestarias, salvo la especialidad y la unidad de cuenta. De hecho, es en sí mismo una excepción al principio de unidad del presupuesto general. Tampoco respeta el principio de universalidad porque existen recursos afectados y el de anualidad sólo en parte, ya que aunque el presupuesto es anual, la ejecución se realiza mediante la afectación de provisiones que pueden realizarse a lo largo de varios años. En cuanto al principio de equilibrio presupuestario, es relativamente frecuente que se den "déficit" o "excedentes" con respecto a sus previsiones, que son incluidos en los epígrafes correspondientes a "Recursos" o "Necesidades".

### III.5. Procedimiento presupuestario

Hasta 1982 el procedimiento de aprobación del presupuesto operacional de la CECA era más rápido que el del presupuesto general. A partir de este año, el Parlamento Europeo solicitó la coordinación y armonización de estos dos procedimientos y el 11 de abril de 1983 la Alta Autoridad/Comisión modificó el calendario del procedimiento, que quedó de la siguiente manera:

- *Abril a junio*: los servicios de la Comisión preparan el anteproyecto de presupuesto operacional de la CECA. El proyecto aprobado en abril debe contener: análisis de la situación económica, previsión de las necesidades y recursos para el ejercicio siguiente, el tipo de exacciones necesarias para el equilibrio presupuestario y un anexo con información sobre la ejecución del ejercicio anterior y del ejercicio en curso;
- *Septiembre a diciembre*: la Comisión envía el proyecto de presupuesto al Parlamento. La Comisión de Presupuestos del Parlamento redacta un informe y un proyecto de resolución sobre el tipo de exacciones que se deben aplicar. En el mes de diciembre, el pleno del Parlamento debe emitir un dictamen.
- *Finales de diciembre*: La Comisión aprueba el tipo de exacciones y el presupuesto operacional de la CECA y ordena su publicación en el Diario Oficial.

### III.6. Presupuestos operacionales CECA 1997-1998

La Comisión ha presentado los presupuestos operacionales para 1997-1998 en el contexto de la expiración global de la gestión presupuestaria y financiera de la CECA

en el año 2002<sup>42</sup>. La Comisión Europea considera que el ejercicio de 1997 marca el fin de la política de conversión de la CECA. Dado que la mayoría de los préstamos de reconversión deben finalizar el 23 de julio de 2002 y que la duración de los mismos es de 5 años, se deduce que la última fecha de compromiso de préstamos es el 23 de julio de 1997.

Por ello, en 1997 se preparó un presupuesto rectificativo CECA para integrar las necesidades suplementarias identificadas por las líneas sociales, así como una línea de disminución de las dotaciones para la reconversión. El presupuesto operacional CECA para 1998 fue aprobado por la Comisión en su Decisión 2618/97 CECA de 23 de diciembre de 1997, configurándose de la siguiente manera:

#### – Presupuesto de ingresos

En 1998 se prevén recursos por valor de 219 mecus (205,4 mecus menos que en 1997), financiados por:

**Exacción CECA:** esta exacción se ha estado obteniendo de acuerdo con los artículos 49 y 50 del Tratado CECA. Durante los últimos años el tipo de la exacción ha descendido desde el 0,27% en 1992 hasta su desaparición en 1998.

**Saldo neto del ejercicio anterior:** corresponde al resultado de las operaciones financieras y presupuestarias de la CECA y se incorpora al presupuesto en su totalidad. Se estima en 55 mecus (41 millones menos que en 1997).

**Anulaciones de compromisos** la previsión consignada en este capítulo se refiere a las anulaciones normales en materia de readaptación y de bonificación de intereses sobre préstamos de inversión y reconversión. En el presupuesto de 1998 constan 84 mecus, lo que significa 89 mecus menos con relación a 1997.

**Recursos del ejercicio anterior:** este capítulo se dota con un p.m.

**Recursos de la provisión destinada a financiar presupuestos CECA:** esta partida está destinada a hacer frente a la desaparición de la exacción y equilibrar el presupuesto a final de ejercicio. La dotación asciende a 75 mecus.

<sup>42</sup> "Projet de budget opérationnel rectificatif de la CECA pour 1997 et Projet de budget opérationnel de la CECA pour 1998". Commission des Communautés Européennes. SEC (97) 933 final.



**Otros recursos:** este capítulo asciende a 5 mecus, ingresados a cuenta de multas, recargos por demora, reservas para imprevistos etc.

#### – Presupuesto de gastos

En 1998 se han contemplado básicamente cuatro grandes grupos de gastos:

**Gastos administrativos (cap. 1):** Se inscriben en el presupuesto general, por lo que en este presupuesto sólo constan 5 mecus.

**Ayudas sociales (caps. 2, 5 y 6):** existen tres tipos de ayuda:

- Ayuda tradicional a la readaptación ..... 70 mecus
- Ayuda especial a la reestructuración siderúrgica..... p.m.
- Ayuda especial a la reestructuración del carbón..... 30 mecus

La primera partida se refiere a las ayudas a la jubilación anticipada, desempleo, gastos de reinstalación de los trabajadores y formación. La dotación supone un descenso de 15 mecus respecto a 1997. La siguiente partida está dotada con un p.m. porque el programa de ayudas sociales a la reconversión siderúrgica finalizó en 1995. Por su parte, las ayudas sociales relacionadas con la reconversión del carbón están destinadas a financiar un nuevo programa que beneficiará a 6.800 trabajadores en 1998.

Independientemente de las ayudas financiadas por el presupuesto CECA, también el Fondo Social Europeo puede cofinanciar ayudas a la formación en los sectores CECA.

**Ayudas a la investigación (cap. 3)** Las ayudas I+D en 1998 se elevan a 84 mecus en 1998, la misma cantidad que en 1997.

**Ayudas a la reconversión o bonificación de intereses (cap. 4)** Esta partida está dotada con 30 mecus.

Adicionalmente a los gastos financiados por el presupuesto operacional CECA en 1998, el Parlamento Europeo en su resolución de 18 de diciembre de 1997 sobre el proyecto de presupuesto operacional de la CECA para 1998, invitó a la Comisión a prever una dotación de 52 mecus para iniciativas de empleo. Las partidas dedicadas a viviendas sociales (partida extrapresupuestaria) dejaron de financiarse en 1998.

### III.7. Futuro del presupuesto operacional CECA

La Comisión ha presentado al Consejo la Comunicación COM(97) 506 final "Expiración del Tratado CECA-Actividades Financieras"<sup>43</sup>, en cumplimiento del punto 10 de la resolución sobre crecimiento y empleo adoptada por el Consejo Europeo de Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997<sup>44</sup>, en el que se solicitaba a la Comisión a que presentase propuestas encaminadas a hacer uso a la expiración del Tratado CECA de los ingresos por reservas pendientes para aplicarlas a un fondo de investigación destinado a los sectores CECA.

De acuerdo con este documento, las actividades financiadas por el presupuesto operacional CECA deberán ir cesando paulatinamente sus funciones, hasta salir definitivamente del mismo e integrarse en el presupuesto general de la Unión Europea. La Comisión ha presentado al Consejo varios documentos en los que se prevé la desaparición de la exacción CECA a partir de la reducción de las actividades de préstamos CECA y su traspaso al BEI, así como la disminución progresiva de todas las acciones financiadas por el presupuesto CECA, hasta su eliminación en el año 2002.

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) estudió el proyecto de resolución, aunque no llegó a un acuerdo sobre el problema de la propiedad de los activos resultantes de la disolución de la CECA. A raíz de estas deliberaciones, el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en Consejo, emitieron un nuevo proyecto de resolución sobre la expiración del Tratado CECA<sup>45</sup> en el que señalan los excelentes resultados de la investigación financiada por la CECA y la contribución a portada a la mejora de la competitividad y las condiciones sociales de las industrias del carbón y del acero.

Se considera que el planteamiento global de la comunicación de la Comisión es acorde con las orientaciones adoptadas por el Consejo en la Resolución de Amsterdam y que dicho planteamiento es compatible con los dictámenes formulados por el Parlamento y el Comité Consultivo CECA y con la opinión manifestada por las industrias del carbón y del acero.

<sup>43</sup> DOC. 11426/97 SIC 44 CHAR 14 FIN 410 RECH 68.

<sup>44</sup> SN 150/97, p. 12

<sup>45</sup> Consejo de la Unión Europea 9423/98 (Bruselas, 10 de junio de 1998).

En relación con la propiedad de los activos y pasivos de la CECA consideran conveniente que los activos y pasivos resultantes de la disolución pasasen a ser propiedad común de los Estados miembros. En cuanto a la gestión de los activos CECA, consideran que es importante consignar los activos CECA como activos "CECA en liquidación", de forma que se garantice la separación entre estos y los demás fondos comunitarios.

Asimismo, en relación con la organización de los fondos de investigación consideran que los ingresos procedentes de los activos de la CECA deberían constituir ingresos con un destino determinado (un programa de investigación relacionado con los sectores del carbón y del acero) dentro del presupuesto general de la CE y ser administrados por la Comisión.

Por último, invitan a la Comisión a presentar propuestas referentes a otros ámbitos afectados por la expiración del Tratado CECA y acuerdan, por su parte, adoptar todas las medidas necesarias para afrontar las consecuencias de la expiración.

## IV. | PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPIOS, ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO

### IV.1. Principios que lo regulan

El presupuesto general de la Unión Europea se define, de acuerdo con el artículo 1.1. del Reglamento financiero, como "el acto que prevé y autoriza previamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades". Los ingresos y gastos de las Comunidades incorporan:

- los gastos administrativos de la CECA y los ingresos correspondientes,
- los gastos e ingresos de la CEE y
- los gastos e ingresos de la CEEA que puedan imputarse al presupuesto en virtud del Tratado CEEA y de los actos adoptados para su aplicación.

Para explicar el presupuesto comunitario hay que señalar es que la financiación europea es muy diferente a la de otras organizaciones internacionales. Normalmente, estas se sustentan mediante contribuciones financieras de sus miembros y sus gastos se reducen, en la mayoría de los casos, a los de personal y funcionamiento. Cuando se asignan tareas operativas, sólo toman parte en ellas los Estados interesados en la operación.

Por el contrario, en el sistema financiero comunitario los Estados miembros, respondiendo al objetivo de la Comunidad, transfieren determinadas funciones que tradicionalmente asumían a nivel nacional. Los ingresos se financian solidariamente y proceden en lo fundamental de recursos propios de naturaleza fiscal que quedan

afectados a la Comunidad y los gastos son de naturaleza eminentemente operacional y no para cubrir primordialmente los gastos de funcionamiento de la Comunidad. En este sentido, la Comunidad mantiene ciertas similitudes con los Estados Federales, que pasamos a analizar a continuación.

El presupuesto de la UE cumple unas funciones de asignación, distribución y estabilización, que se asimilan en gran medida a las clásicas de los estados federales. De ellas, la función de distribución es la que cobra mayor importancia, racionalizándose en términos de compensación por el efecto de las políticas comunitarias, especialmente por las ganancias debidas al incremento comercial. Los gastos destinados a este fin y canalizados a través de los Fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) suponen en torno al 30% del total presupuesto, aunque si se mide en términos de PNB de la UE la relevancia de estos fondos es mucho menor.

La función de asignación tiene por objeto estimular el uso eficiente de los recursos, como es el caso de las políticas de Investigación y Desarrollo (I+D), política industrial o política energética, que tratan de impulsar la competitividad de los sectores productivos. Las dotaciones destinadas a ellas no superan el 4% del total del presupuesto, siendo el sector agrario el único financiado casi totalmente por el presupuesto comunitario, a través de su política agraria comunitaria (PAC) que actualmente absorbe casi el 50% del total del presupuesto.

En cuanto a la función estabilizadora, su misión es contribuir a la estabilización de los ciclos económicos. Hasta ahora, las competencias en esta materia correspondían por completo a los Estados miembros, con lo que el presupuesto comunitario no tenía funciones de estabilización. En la actualidad, con la aplicación del Tratado de la Unión Europea se contempla la integración monetaria como uno de los puntos más decisivos, lo cual supone una estrecha relación de las políticas económicas y, en concreto, durante el período transitorio los Estados pasan a compartir la soberanía en materia de política económica y monetaria, de forma similar a como se comparte la soberanía de algunas otras políticas sectoriales.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que el Tratado CE excluye la posibilidad de recurrir al endeudamiento para rectificar desajustes económicos debiéndose preservar el equilibrio entre ingresos y gastos, la función de estabilización sigue quedando en manos de los Estados. Como única herramienta de convergencia nominal se ha creado el Fondo de Cohesión, con el objeto de contribuir a la realización de proyectos medioambientales y de transportes en los países menos desarrollados sin que deban acudir al endeudamiento. En síntesis podría decirse que el presupuesto comunitario tiene algunas característi-

cas propias de los Estados federales en cuanto al sistema de ingresos, pero mantiene una idiosincrasia propia difícilmente comparable con la de otros sistemas financieros.

El presupuesto de la Unión Europea (UE) está acotado por un conjunto de reglas o principios básicos, similares a los que se aplican en la mayoría de los presupuestos, que se encuentran desarrollados en los textos básicos. Los principios que afectan al presupuesto son los siguientes:

## IV.2. Unidad

Este principio, redactado en el artículo 199 del Tratado, significa que todos los gastos e ingresos de la Comunidad deben figurar en un único documento. En virtud de esta norma, todos los ingresos y gastos comunitarios deben hallarse en un único documento presupuestario que garantice el control eficaz de las condiciones de uso de los recursos comunitarios.

En los primeros años de creación de las Comunidades Europeas, la autonomía de cada una de las instituciones creadas en el marco de la CECA, CEE y CEEA condujo a que se realizaran hasta cinco presupuestos diferentes en un mismo ejercicio. El Tratado de Luxemburgo (22 de abril de 1970) marcó la evolución de las actividades financieras esenciales de la Comunidad hacia una unificación de los documentos presupuestarios, de forma que actualmente solo existen dos documentos: el presupuesto general y el presupuesto operativo de la CECA.

En los últimos años los instrumentos financieros de la Comunidad no consignados en el presupuesto representan del 5% al 7% de los efectivamente consignados en el presupuesto general, por lo que se puede decir que este es el principal instrumento financiero comunitario.

### IV.2.1. Excepciones al principio de unidad del presupuesto

En primer lugar, hay que señalar la existencia de “presupuestos satélite”<sup>46</sup> del presupuesto general. La existencia de organismos descentralizados de la Comunidad, que

<sup>46</sup> Ver “Las Finanzas Públicas de la Unión Europea”. Comisión Europea. Edición 1995.

funcionan de forma autónoma, da lugar a estos presupuestos que no se pueden considerar como una excepción al principio de unidad puesto que sus ingresos provienen de subvenciones del presupuesto general. Los presupuestos satélites que existen o se están creando en la actualidad son:

#### *Presupuestos "satélites"*

- La Agencia de suministro de Euratom (apartado 2 del artículo 171 del Tratado CEEA), que en la práctica es un servicio de la Comisión, cuyos ingresos proceden de una subvención de equilibrio incluida en el artículo 300 de la parte A del estado de gastos de Comisión en el presupuesto general.
- Los denominados "presupuestos satélites de la primera generación", creados en 1975:
  - El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (reglamento nº 337/75, de 10 de febrero de 1975), cuya subvención de equilibrio procede del artículo 635 de la parte B del estado de gastos de la Comunidad.
  - Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (reglamento 1365/75, de 26 de mayo), cuya subvención de equilibrio figura en el artículo 644 de la parte B del estado de gastos de la Comisión.
- Presupuestos satélites de segunda generación en curso de creación:
  - Agencia del medio ambiente
  - Fundación europea para la formación (países del este)
  - Observatorio de las drogas.
  - Agencia para la seguridad y salud en el trabajo.

Además se han creado otros presupuestos satélites, cuya financiación va con cargo a los cánones que aporten los usuarios del servicio:

- Agencia de medicamentos;
- Oficina de armonización (marcas, diseños y modelos)
- Oficina de variedades vegetales.

#### *Fondo Europeo de Desarrollo (FED)*

Los recursos del FED provienen de contribuciones de los estados miembros y fue creado por el Tratado de la CEE con el objeto de incrementar los intercambios con los países en vías de desarrollo asociados y de potenciar conjuntamente, en favor de los mismos, el desarrollo económico y social. El FED no está incluido completamente en el presupuesto general aunque desde 1993 se le dedica un título dentro de la subsección B7.

El importe de los FED y el nivel de las contribuciones de los Estados miembros se establecen mediante acuerdos internos del Consejo sobre la financiación y gestión de las ayudas de la Unión. En el acuerdo al que se llegó en el Consejo Europeo de Cannes en junio de 1995 sobre el importe y financiación del 8º FED (destinado al 2º período del Convenio Lomé IV), se estableció a partir de 1997 una participación del presupuesto general que, aunque solo suma 160 millones de los 13.132 millones de ecus previstos para el período, simbólicamente es importante.

#### *Operaciones de empréstito-préstamo*

Las actividades de empréstitos y préstamos no fueron previstas por el Tratado de la CEE de forma expresa, pero fueron autorizadas en 1975 basándose en el artículo 235 (cit.) a fin de regular la intervención de la Comunidad en el mercado de capitales. En el balance financiero de la UE figuran la mayor parte de las operaciones de empréstitos y de préstamos, con excepción de los de la CECA.

Aunque la no inclusión de los préstamos y empréstitos en el presupuesto general es contraria al principio de unidad, las características de estas operaciones requerirían un procedimiento específico en la elaboración y ejecución del presupuesto. La Comisión ha presentado propuestas para su inclusión desde 1978; el Consejo no ha querido seguir esta orientación por motivos tanto políticos (debe compartir el poder de control con el Parlamento) como técnicos.

#### *Presupuesto de operaciones de la CECA*

La integración de este instrumento en el presupuesto general es técnicamente imposible ya que exigiría una revisión del Tratado de París de 1952, revisión que no se considera oportuna ya que este Tratado finaliza en 2002. La Comisión se ha comprometido a ir incluyendo paulatinamente en el presupuesto general las operaciones de la CECA que se prolonguen más allá de dicha fecha.

**La política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (JAI)**

Estas políticas, que corresponden al segundo y tercer pilar de la Unión Europea, fueron creadas por el Tratado de Maastricht y modificados por el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, no se estableció una integración completa de las mismas en el presupuesto general.

El artículo 28 del Tratado de la Unión Europea establece que los cargos operativos corran a cargo del presupuesto, a excepción de aquellos gastos que tengan implicaciones militares o defensivas y salvo, también, en casos en que el Consejo decida otra cosa. Respecto a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior (JAI), el artículo 41 del Tratado UE prevé que los gastos operativos estén a cargo del presupuesto, salvo si el Consejo decide lo contrario por unanimidad.

En todos los casos, cuando un gasto está a cargo del presupuesto general, es de aplicación el procedimiento presupuestario normal.

**IV.3. Universalidad**

Este principio incluye dos reglas: la de *no asignación*, según la cual los ingresos presupuestarios no deben asignarse a gastos determinados<sup>47</sup>, y la de *no contracción*, según la cual los ingresos y los gastos deben anotarse en el presupuesto por su importe íntegro, sin que pueda efectuarse ninguna compensación entre los mismos<sup>48</sup>. Los primeros textos legales, sin embargo, disponían que algunos ingresos debían quedar afectados a gastos en concreto, como eran el art. 200 CEE y el art. 172 CEEA, que aplicaban contribuciones para el Fondo Social Europeo y para investigación, o la financiación del FEOGA de abril de 1962, que utilizaba el mismo sistema. A partir de la Decisión de 21 de abril de 1970, con la creación de los recursos propios, es cuando se empieza a aplicar el principio de la no asignación, que se ha mantenido en las Decisiones posteriores.

<sup>47</sup> Decisión de 21 de abril de 1970 y Decisiones de 1985, 1988 y 1994 (artículo 6 de la Decisión 94/728).

<sup>48</sup> Apartado 1 del artículo 4 del Reglamento Financiero.

**IV.3.1. Excepciones a la universalidad del presupuesto****Excepciones a la no afectación**

- Los programas complementarios de investigación, debido a que no todos los Estados miembros participan en este tipo de programas.
- Ingresos con un destino determinado: el Acta Única (artículo 130 L) y la Decisión 94/278 de 31 de octubre sobre los recursos propios, mantiene ingresos con un destino determinado (ingresos procedentes de fundaciones, donaciones y legados, producto de prestaciones por cuenta de terceros), para los cuales se establece expresamente una excepción en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento Financiero.
- Asimismo, el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo a partir de 1994 que establece la participación de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en la financiación de determinadas políticas comunitarias, obliga a asignar los ingresos a determinados objetivos.
- La reserva monetaria del FEOGA creada con la reforma financiera de 1988. De acuerdo con el artículo 10 de la decisión 88/377 de 24 de junio de 1988 sobre disciplina presupuestaria, deben consignarse 1000 millones de ecus cada año en una reserva que se incluirán en el título 10 de la parte B del estado de gastos de la Comisión, para hacer frente a los movimientos imprevistos del tipo de cambio dólar/ecu que supongan un coste adicional de más de 400 millones de ecus para el FEOGA “Garantía”.

**Excepciones a la no compensación**

Se contemplan en el artículo 27 del Reglamento financiero que dispone que pueden efectuarse reducciones de los gastos mediante actuaciones del tipo:

- deducción de los reembolsos efectuados por terceros cuando la Comunidad ha pagado a los acreedores deudas que corresponden, en parte o en su totalidad, a esas terceras personas (art. 27 apartado 3);
- compensación por las pérdidas o los beneficios de cambio de moneda registrados con ocasión de transferencia de fondos, así como los intereses referidos a operaciones de tesorería (art. 27 apartado 4);
- la tasa de corresponsabilidad agraria cuyo objeto es evitar los aumentos excesivos de los gastos agrarios en el sector de los productos lácteos (desde 1977) y de los

cereales (a partir de 1986), es otra excepción al este principio. Los importes pagados por los productores por este concepto se anotan en la parte B del estado de gastos de la Comisión como un importe negativo.

#### IV.4. Anualidad

Este principio significa la obligatoriedad de referir las operaciones presupuestarias a un ejercicio anual, al objeto de simplificar el control de la actividad del Ejecutivo comunitario. Tanto el Tratado de la CEE como el Reglamento financiero se refieren a este principio en varios artículos:

- “Todos los ingresos y gastos de la Comunidad deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto” (párrafo 1 del artículo 199 del Tratado CEE); “El presupuesto de las Comunidades Europeas es el acto que prevé y autoriza, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades” (artículo 1, apartado 1, del Reglamento financiero).
- “Los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario” (párrafo 1 del artículo 202 del Tratado CEE y artículo 1, apartado 2 del Reglamento financiero).
- “El ejercicio presupuestario comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre” (artículo 203, apartado 1, del Tratado CEE y párrafo 1 del artículo 5 del Reglamento financiero).

##### IV.4.1. Anualidad y créditos disociados

No obstante, este principio no excluye que ciertos compromisos tengan una duración superior a un año, como de hecho ocurre en sectores como los fondos estructurales, la investigación o la cooperación con terceros países. Este problema se resuelve mediante el sistema de créditos disociados (CD), que se descompone en créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP), al poderse votar cada año por separado cada tipo de créditos.

Los créditos de compromiso cubren el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas durante el ejercicio en curso, por iniciativas cuya realización se extiende sobre

más de un ejercicio. Los créditos de pago cubren, hasta la cantidad consignada en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos a lo largo del ejercicio en curso o de ejercicios anteriores.

Por su parte, los créditos no disociados (CND) cubren operaciones cuya ejecución debe efectuarse, en principio, en su totalidad (tanto en créditos de compromiso como en créditos de pago) durante un único ejercicio presupuestario.

Las expresiones “créditos para compromisos” y “créditos para pagos” implican la suma de los créditos de compromiso y de los créditos de pago correspondientes simultáneamente a los créditos disociados y a los créditos no disociados. Por tanto, la existencia de créditos disociados no representa una excepción al principio de anualidad, sino una forma de hacerlo más flexible. Los créditos de compromiso se autorizan por un año dentro del procedimiento presupuestario anual, aunque la ejecución de las operaciones abarque varios ejercicios.

La introducción de créditos disociados dio lugar a que se crease una diferencia entre los compromisos contraídos y los pagos efectuados (= compromisos por liquidar) que se ha calificado algunas veces como “carga del pasado”, ya que representa el desfase existente entre el momento en el que se contraen los compromisos y el momento en el que se liquidan los pagos correspondientes.

##### IV.4.2. Excepciones al principio de anualidad

No obstante, el Tratado CEE autoriza “prórrogas de créditos” (artículo 202), a excepción de los gastos de personal y el art. 7 del Reglamento establece las siguientes condiciones de aplicación:

###### *Créditos no disociados (CND).*

###### a) Prórrogas automáticas.

Los créditos correspondientes a pagos pendientes en virtud de compromisos regularmente contraídos antes del cierre del ejercicio (entre el 1 de enero y el 31 de diciembre), serán objeto de prórroga limitada al ejercicio siguiente, a excepción de los compromisos adquiridos después del 15 de diciembre y relativos a compras de material, obras o suministros.

b) Prórrogas no automáticas.

Podrán ser objeto de prórroga limitada al ejercicio siguiente los créditos correspondientes a pagos pendientes a 31 de diciembre, en virtud de compromisos adquiridos después del 15 de diciembre y relativos a compras de material, obras o suministros, así como la parte de los créditos no comprometida a 31 de diciembre, cuando los créditos previstos en el ejercicio siguiente no permitan cubrir las necesidades.

La Comisión debe presentar las solicitudes de prórroga de créditos, debidamente justificadas, a la Autoridad Presupuestaria a más tardar el 15 de febrero del ejercicio siguiente. El Consejo, previo dictamen del Parlamento, decidirá por mayoría cualificada en el plazo de seis meses, transcurrido el cual y en caso de no producirse una decisión en contra, la prórroga se considera aprobada.

*Créditos disociados (CD).*

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 74<sup>9</sup> del Reglamento, los créditos tanto de compromiso como de pago no utilizados en el ejercicio para el que se hayan consignado quedan por regla general anulados, aunque pueden ser incorporados al ejercicio siguiente en algunos casos:

a) Para créditos de compromiso:

- para los importes relativos a expedientes prácticamente ultimados a 31 de diciembre, pero que no han podido plasmarse en compromisos contables y que se comprometerán antes del 31 de marzo;
- para los importes que resulten necesarios y que la Comisión no haya podido comprometer antes del 31 de diciembre porque el Consejo sólo aprobó el acto jurídico de base a finales del ejercicio.

b) En lo que respecta a los créditos de pagos, sólo es posible prorrogar los importes necesarios para cubrir los compromisos contraídos anteriormente o derivados de créditos de compromisos prorrogados, cuando los créditos correspondientes previstos para el presupuesto siguiente no permitan cubrir las necesidades y una vez que se hayan agotado los créditos autorizados.

<sup>49</sup> El reglamento nº 2049/88 de 24 de junio introdujo este apartado en el artículo 6 del Reglamento financiero, posteriormente convertido en artículo 7 por el Reglamento nº 610/90 del Consejo, de 13 de marzo de 1990, por el que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977.

*Períodos complementarios*

Son una ampliación del ejercicio presupuestario. Se establecen dos tipos de períodos:

- Ejecución de los pagos (régimen general): de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento financiero, las órdenes de pago deben ser expedidas por el ordenador y firmadas por el interventor a más tardar el 31 de diciembre. El contable dispone hasta el 15 de enero del ejercicio siguiente para su ejecución.
- El artículo 101 del Reglamento financiero<sup>50</sup> determina que, dado el tiempo para procesar los datos facilitados por los Estados miembros, la contabilización de los gastos del FEOGA “Garantía” puede disponer de un plazo adicional de un mes en el ejercicio n+1.

IV.4.3. La anualidad en relación con los ingresos

Con relación a los ingresos, el artículo 6 del Reglamento financiero recoge que “los ingresos de un ejercicio se contabilizaran en ese ejercicio, tomando como base los importes percibidos durante el mismo...”. En este artículo se consideran dos excepciones al principio de anualidad de los ingresos:

*Excepciones*

- Los ingresos por recursos propios correspondientes al mes de enero del ejercicio siguiente, cuya entrega anticipada podrá producirse en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1552/89 del Consejo, relativo al sistema de recursos propios de las Comunidades;
- el reajuste de las consignaciones de recursos propios en concepto de IVA y del recurso complementario basado en el PNB del ejercicio en curso podrá realizarse mediante un presupuesto rectificativo y suplementario, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento mencionado.

<sup>50</sup> De acuerdo con la modificación introducida por el reglamento 2049/88 de 24 de junio en el artículo 98 del Reglamento Financiero, que posteriormente pasa a ser el artículo 101 por el Reglamento nº 610/90 del Consejo.

## IV.5. Equilibrio

De acuerdo con el artículo 199 del Tratado CEE, los ingresos consignados en el presupuesto deben ser iguales a los gastos. El régimen del presupuesto general está sujeto a una disciplina presupuestaria muy estricta y, a diferencia de los Estados, la Comunidad no puede recurrir al endeudamiento para cubrir sus gastos. Los gastos, por tanto, deben resultar inferiores o iguales a los ingresos. Sin embargo, se producen inevitablemente diferencias entre las previsiones realizadas en la fase de autorización y los resultados obtenidos en la fase de ejecución que pueden dar lugar a dos situaciones:

- superávit (=cierre con saldo positivo). Este es el caso más normal, el equilibrio se mantiene y el superávit se consigna en el presupuesto de ingresos o se prorroga al ejercicio siguiente mediante un presupuesto rectificativo, de acuerdo con el artículo 32 del Reglamento financiero de 1990<sup>51</sup>.
- déficit (=cierre con saldo negativo). Esta es una situación excepcional, que igualmente exige que se consigne un importe equivalente en el estado de gastos del presupuesto del ejercicio siguiente, debiendo realizarse un presupuesto suplementario con arreglo a un procedimiento análogo al señalado en el caso de producirse un superávit.

Estas situaciones se contemplan en el artículo 32 del Reglamento financiero nº 610/90<sup>52</sup>, que establece: “El saldo de cada ejercicio se consignará en el presupuesto del siguiente ejercicio como ingreso o como gasto, según se trate de un superávit o de un déficit”. Por ello, el estado general de ingresos y la parte B del estado de gastos incluyen líneas “p.m.”<sup>53</sup>, en las que se recoge el saldo correspondiente (“excedente disponible del ejercicio anterior” o “déficit del ejercicio anterior”).

### IV.5.1. Concepto de saldo presupuestario

El saldo presupuestario de un ejercicio, se define en el artículo 15 del Reglamento nº 1552/89, de 29 de mayo de 1989, como la diferencia entre el total de ingresos percibidos correspondientes a dicho ejercicio y el importe de los pagos efectuados con los

<sup>51</sup> Este artículo tiene en cuenta que las estimaciones de los ingresos y de los gastos se puedan consignar en el presupuesto en el transcurso del procedimiento presupuestario, debiendo realizarse el ajuste definitivo una vez entregadas las cuentas de cada ejercicio, mediante un presupuesto rectificativo o suplementario. Así, se modifica el antiguo sistema que obligaba a la elaboración de un presupuesto rectificativo u obligatorio en todos los casos.

<sup>52</sup> Corresponde al artículo 27 del Reglamento financiero de 1977.

<sup>53</sup> “Pro memoria”.

créditos de dicho ejercicio, más el importe de los créditos del ejercicio n-1 prorrogados. A esta diferencia se le añade o resta, por un lado, el importe neto resultante de las anulaciones de los créditos prorrogados de los ejercicios anteriores y, por otro lado, el importe de los pagos que, debido a las variaciones de los tipos del ecu, rebasen los créditos no disociados prorrogados del ejercicio anterior y el saldo de los beneficios y las pérdidas por cambio de moneda registrados durante el ejercicio. En consecuencia,  $\text{saldo ejercicio } n = (\text{ingresos ejercicio } n - \text{pagos con créditos ejercicio } n \text{ y } n-1 \text{ prorrogados}) \pm (\text{importe neto anulaciones créditos anulados ejercicios anteriores}) \pm (\text{importe de los pagos que rebasen los créditos no disociados prorrogados del ejercicio } n-1, \text{ a causa del tipo de cambio del ecu, } \pm \text{ saldo beneficios/pérdidas por cambio de moneda ejercicio } n)$ .

### IV.5.2. Tratamiento de la devaluación o plusvalía de los ingresos

Uno de los problemas con que se han encontrado la Comisión y el Parlamento en los últimos años ha sido la devaluación o plusvalía de los ingresos comunitarios en relación con las estimaciones incluidas en las perspectivas financieras, en función de la menor o mayor recaudación en concepto de recursos propios tradicionales y recursos propios por IVA y PNB a causa del crecimiento económico real. En concreto, durante 1992 y 1993 la crisis económica tuvo como consecuencia una importante pérdida de valor fiscal en los ingresos reales, que se valora en torno a los 2.000 millones de ecus y 6.500 millones de ecus respectivamente, al contrario de lo que había ocurrido en los años 1988-1992, en los que el crecimiento económico real había sido superior al previsto y, por tanto, los ingresos estimados en concepto de IVA y PNB también lo fueron.

Para resolver esta cuestión, la Comisión Europea, de acuerdo con el Parlamento Europeo, acordó que durante el año n+1 se vuelvan a calcular la financiación del presupuesto del año n en función de las bases imponibles IVA y PNB reales y de los gastos efectivamente realizados, para comprobar si se encuentran dentro de los límites máximos establecidos en las perspectivas financieras. Si existe diferencia entre los recursos propios IVA y PNB ya utilizados en el ejercicio n, se produce una regularización que puede dar lugar a una devolución a los Estados miembros (caso de que se rebase el límite máximo de recursos propios establecidos) o a una petición de suplementaria, que se prorrogaría al ejercicio siguiente (año n+2).



### IV.5.3. Reserva negativa

La reserva negativa se constituye con el fin de financiar gastos nuevos con cargo a los importes que se ahorraran a lo largo del ejercicio, de forma que un importe negativo pueda ser compensado a lo largo del ejercicio por transferencias desde los capítulos que resulten excedentarios. Esta reserva fue utilizada por primera vez en los ejercicios 1986 y 1987 al objeto de equilibrar el presupuesto y posteriormente establecida por el artículo 4 del Reglamento nº 2049/88 de 24 de junio de 1988, que modifica el artículo 15 del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977<sup>54</sup>. Su importe queda limitado a doscientos millones de ecus.

### IV.6. Especialidad y estructura del presupuesto

En virtud del principio de especialidad, los créditos del presupuesto comunitario deben ser asignados a un fin concreto, al objeto de hacer posible la transparencia presupuestaria y evitar cualquier confusión de créditos, tanto en la fase de autorización como de ejecución del mismo. De esta manera, se pretende garantizar que al final de la ejecución presupuestaria se respeten los deseos y objetivos iniciales de la Autoridad Presupuestaria.

Este principio se basa en el artículo 202 del Tratado CEE que establece: “Los créditos se especificarán por capítulos, que agruparán los gastos según su naturaleza y destino y se subdividirán, en la medida que fuere necesario, de conformidad con el reglamento adoptado en virtud del artículo 209”. En cumplimiento de este principio, los artículos 19 y 20 del Reglamento financiero nº 610/90 de 16 de marzo<sup>55</sup> determinan el destino de los créditos y el origen de los ingresos y establecen la siguiente presentación:

- una estructura horizontal, en la que se distingue el estado general de ingresos y las secciones, divididas a su vez en estados de ingresos y de gastos, que corresponden a las instituciones;
- una estructura vertical que corresponde a la naturaleza o destino de los créditos y se divide en títulos, capítulos, artículos y partidas.

<sup>54</sup> Este artículo pasó a ser el artículo 19 del Reglamento financiero de 13 de marzo de 1990 (Reglamento nº 610/90 del Consejo).

<sup>55</sup> Corresponde al artículo 15 del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977.

### IV.6.1. Distribución horizontal: estado general de ingresos

- **Título 1: Recursos propios.** En el capítulo III de esta tesis se trata el sistema de recursos propios en el presupuesto comunitario. Se pueden definir como ingresos de carácter fiscal asignados a la Comunidad para financiar su presupuesto, correspondiéndole de pleno derecho.
- **Título 2: Contribuciones financieras.** Este título se refiere a las aportaciones de ingresos suplementarios que han debido hacer los Estados miembros a la Comunidad en aquellos ejercicios en que los recursos propios no han sido suficientes para cubrir los gastos y mantener el equilibrio del presupuesto. A esta fórmula se recurrió en los años 1984, 1985 y 1988, siendo necesario recurrir a acuerdos intergubernamentales.
- **Título 3: Excedentes disponibles**
  - Excedente disponible del ejercicio anterior.
  - Excedente de recursos propios que resulte de la transferencia hacia la reserva monetaria del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección de Garantía.
  - Excedente de recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido, de las contribuciones financieras correspondientes y del recurso complementario.

En este título resalta el capítulo 30 que incluye, además del excedente disponible del ejercicio anterior, el excedente de los recursos resultantes de la transferencia a la reserva monetaria del FEOGA-Garantía, en caso de efectuarse. Por su parte, los capítulos 31 y 32 registran los ajustes realizados en las previsiones de ingresos respecto de los ingresos efectivos en concepto de IVA y PNB y a partir del capítulo 33 se incluyen las restituciones a los Estados miembros y los cálculos definitivos de los ajustes derivados de la corrección a favor del Reino Unido.

Los títulos 4 a 9 se refieren a ingresos derivados de la actividad administrativa de la Comunidad.

- **Título 4: Impuestos diversos, retenciones sobre las retribuciones de los funcionarios.** Corresponde a las contribuciones y exacciones aplicadas a los sueldos de los funcionarios.

- **Título 5: Ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones.** En el se anotan los intereses devengados por las cuentas bancarias de las instituciones y los ingresos diversos que dan lugar a una nueva utilización, de acuerdo con el artículo 27 del Reglamento financiero.
- **Título 6: Contribuciones a los programas comunitarios, reembolso de gastos, ingresos por servicios prestados a título oneroso y contribuciones en el marco del Espacio Económico Europeo.** En el capítulo 60 se incluyen los ingresos procedentes de acuerdos de cooperación en materia de investigación y desarrollo con países terceros, entre los que se encuentra Eureka. El capítulo 61 incluye la entrega de la CECA en concepto de gastos de administración<sup>56</sup> y reembolsos derivados de ayudas comunitarias, de gastos derivados de la ejecución de trabajos, de ayudas concedidas a proyectos y acciones en caso de éxito comercial<sup>57</sup>, así como ayudas indebidamente pagadas o no utilizadas procedentes del FEOGA, FSE y FEDER. Finalmente, en el capítulo 62 se encuentran los ingresos procedentes de servicios prestados a título oneroso a Estados miembros, personas y empresas, así como servicios a terceros realizados por el Centro Común de Investigación. Estos servicios producen nuevos ingresos, especialmente por el Programa de explotación del reactor (HFR).
- **Título 7: Intereses de demora y multas.** Los ingresos por intereses de demora incluidos en el capítulo 70, se exigen cuando los Estados miembros no inscriben los recursos propios en el período indicado (artículo 11 del Reglamento 1552/89), mientras que las multas (capítulo 71) provienen de la capacidad de sancionar a los Estados que la Comisión tiene atribuida en el ámbito de la competencia y el mercado interior.
- **Título 8: Empréstitos y préstamos.** Se refiere a los reembolsos e intereses de préstamos especiales y capital riesgo concedidos por la Comunidad. En su gran mayoría estos préstamos no proporcionan ingresos y se inscriben las iniciales PM ante la posibilidad de alguna percepción.
- **Título 9: Ingresos diversos.** Incluye la contribución de los miembros del Parlamento a un régimen de pensión de jubilación (capítulo 91).

<sup>56</sup> En aplicación del artículo 20 del Tratado de Bruselas (8 de abril de 1965), por el que se fusionaron el presupuesto administrativo de la CECA y los de la CEEA y la CEE.

<sup>57</sup> Se trata de programas de demostración en los sectores energético, informático y agroindustrial.

#### IV.6.2. Distribución horizontal: estado de ingresos y gastos por sección

- **Estado de ingresos específico de cada institución:** la nomenclatura es idéntica a la del estado general.
- **Estado de gastos de funcionamiento de las instituciones** (que figura en las secciones I, II, III, IV y V y la parte A de la sección III, la Comisión), presenta la siguiente nomenclatura:

Título 1: Gastos de personal vinculado a la institución.

Título 2: Inmuebles, material y gastos diversos de funcionamiento.

Título 3: Gastos derivados del ejercicio de funciones específicas por parte de la Institución (este título no existe en la sección V, correspondiente al Tribunal de Cuentas).

Título 4: Cooperación institucional, servicios y actividades interinstitucionales.

Título 5: Gastos de informática.

Título 6: Gastos de personal y funcionamiento de las delegaciones de la Comunidad.

Título 7: Gastos de personal complementario y gastos de funcionamiento descentralizado.

Título 10: Gastos varios.

En su propuesta de revisión general del Reglamento financiero de 16 de diciembre de 1988, la Comisión propuso, con objeto de racionalizar la estructura del presupuesto, que el estado general de gastos incluyese una parte única con todos los gastos de funcionamiento de las instituciones y otra parte con todos los gastos de operaciones. A partir de la revisión del Reglamento financiero en 1990, la estructura de la parte B de la sección de la Comisión se modificó creándose subsecciones, en las que los créditos quedan clasificados en títulos, capítulos, artículos y partidas. Las subsecciones y los títulos que incluyen, de acuerdo con el presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1997<sup>58</sup>, son las siguientes:

##### *Subsección B1: Fondo Europeo de orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía.*

B1-1 Productos vegetales

B1-2 Productos animales

B1-3 Gastos anexos

B1-4 Ayudas a la renta

<sup>58</sup> DOCE nº L 44 de 14 de febrero de 1997.

- B1-5 Medidas complementarias
- B1-6 Reserva monetaria
- B1-7 Reserva temporal "EEE"

**Subsección B2: Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transporte y pesca.**

- B2-1 Fondos estructurales
- B2-2 Otras medidas estructurales
- B2-3 Fondo de Cohesión
- B2-4 Gastos para el mecanismo financiero vinculados a la adhesión de nuevos Estados miembros
- B2-5 Otras medidas agrarias
- B2-6 Otras medidas regionales
- B2-7 Transportes
- B2-9 Otras medidas en el sector pesquero y marítimo

**Subsección B3: Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales.**

- B3-1 Educación, Formación profesional y juventud
- B3-2 Cultura y sector audiovisual
- B3-3 Información y Comunicación
- B3-4 Otras acciones sociales

**Subsección B4: Energía, control de la seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente.**

- B4-1 Energía
- B4-2 Control de la seguridad nuclear de Euratom
- B4-3 Medio ambiente

**Subsección B5: Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas.**

- B5-1 Protección de los consumidores
- B5-2 Ayudas a la reconstrucción
- B5-3 Mercado Interior
- B5-4 Industria
- B5-6 Informaciones estadísticas
- B5-7 Redes transeuropeas
- B5-8 Política de cooperación en materia judicial y asuntos de interior
- B5-9 Lucha contra el fraude

**Subsección B6: Investigación y desarrollo tecnológico.**

- B6-1 Centro Común de Investigación - Personal y medios de realización.
- B6-2 Centro Común de Investigación - Créditos de operaciones directos - programa marco CE 1994-1998
- B6-3 Centro Común de Investigación - Créditos operacionales directos - programa marco CEEA 1994-1998
- B6-4 Centro Común de Investigación - Acciones directas - Finalización de los programas comunes y complementarios anteriores y otras actividades del centro común de investigación.
- B6-5 Acciones directas (actividades a gastos compartidos) y proyectos concertados - finalización de acciones anteriores y otras actividades
- B6-7 Acciones indirectas (actividades a gastos compartidos), proyectos concertados y programas complementarios - programa marco CE 1994-1998.
- B6-8 Acciones indirectas (actividades a gastos compartidos), proyectos concertados y programas complementarios - Programa marco CEEA 1994-1998.

**Subsección B7: Acciones exteriores.**

- B7-1 Fondo Europeo de Desarrollo
- B7-2 Ayuda alimentaria y humanitaria
- B7-3 Cooperación con los países en desarrollo de Asia, de América Latina y del África Austral, incluida Sudáfrica.
- B7-4 Cooperación con los Terceros Países Mediterráneos, del Cercano Oriente y de Oriente Medio.
- B7-5 Cooperación con los países de Europa Central y Oriental, los Nuevos Estados Independientes y Mongolia
- B7-6 Ayuda comunitaria en favor de las organizaciones no gubernamentales.
- B7-7 Iniciativa europea para la democracia y la protección de los derechos humanos.
- B7-8 Aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias.
- B7-9 Reserva

**Subsección B8: Política Exterior y de Seguridad Común.**

- B8-1 Política Exterior y de Seguridad Común.

**Subsección B0: Garantías, reservas y compensaciones.**

- B0-2 Garantía sobre empréstitos y sobre préstamos
- B0-3 Déficit prorrogado del ejercicio anterior
- B0-4 Reservas y provisiones.

#### IV.6.3. Distribución Vertical

De acuerdo con el párrafo 3 del artículo 202 del Tratado CEE y del artículo 20 del Reglamento financiero de 13 de marzo de 1990, cada sección se divide en títulos, capítulos, artículos y partidas en función de la naturaleza o la afectación de los créditos, en los que se incluyen:

- los créditos habilitados en el ejercicio (ejercicio *n*) en créditos de compromiso y en créditos de pago de los créditos disociados;
- los créditos habilitados del ejercicio anterior (ejercicio *n-1*);
- los gastos efectivos del último ejercicio cerrado (ejercicio *n-2*);
- general, los comentarios sobre cada línea de gasto, que deben incluir el acto de base (si existe), explicaciones sobre la naturaleza y el destino de los créditos y un calendario indicativo de los pagos correspondientes a las acciones que incluyen créditos de compromiso y créditos de pago.

Además, el presupuesto debe aportar información sobre:

- a) Las plantillas de personal y, en particular, un “cuadro de personal” por institución.
- b) Las operaciones de empréstitos-préstamos, no incluidas formalmente en el presupuesto, deben figurar de la siguiente manera:
  - En el estado general de ingresos, las líneas presupuestarias correspondientes que lleven la mención “pro memoria” (p.m.), con los comentarios pertinentes.
  - En la sección Comisión:
    - las líneas presupuestarias correspondientes a las categorías de operaciones que lleven la mención “pro memoria” (p.m.), siempre que no aparezca por ese concepto ninguna carga efectiva a cubrir con recursos definitivos por este concepto;
    - los comentarios en los que se indique la referencia a la base jurídica y, en su caso, el volumen de las operaciones previstas y la garantía financiera asumida por las Comunidades para la realización de las operaciones.
  - En un documento adjunto a la Parte B de la sección “Comisión”, a título indicativo:

- las operaciones de capital y la gestión del endeudamiento en curso,
- las operaciones de capital y la gestión del endeudamiento del ejercicio presupuestario en cuestión.

#### IV.6.4. Especialidad y consignación de créditos en las líneas presupuestarias

Cada línea presupuestaria está, generalmente, dotada de un crédito, pero también se pueden encontrar acciones seguidas de las iniciales (p.m.) o simplemente un guión (-).

##### *Las líneas con mención “pro memoria”*

Esta técnica de consignación en el presupuesto significa:

- a) que la Autoridad Presupuestaria reconoce el gasto, pero aún no existe una base jurídica al elaborar el presupuesto;
- b) que la Autoridad Presupuestaria desea paralizar temporalmente la ejecución de una acción;
- c) que es difícil establecer con exactitud el crédito necesario en el momento de elaboración y aprobación del presupuesto.

##### *Las líneas que llevan un guión (-)*

Se utiliza para indicar la existencia de líneas en las que ha sido reconocido el principio del gasto en el presupuesto, pero han dejado de ser operativas. Estas líneas no pueden dotarse de créditos mediante transferencias, únicamente un presupuesto rectificativo o suplementario permitiría consignar créditos en las mismas.

#### IV.6.5. La especialidad y las transferencias de créditos

El artículo 205 del Tratado CEE contempla las transferencias de créditos de una línea a otra, de forma que se puedan corregir las previsiones de la Autoridad Presupuestaria y dar una mayor posibilidad operativa a las finanzas. El mecanismo de

transferencia se describe en el artículo 26 del Reglamento financiero, que distingue entre transferencias de capítulo a capítulo y de artículo a artículo.

**a) Transferencias entre capítulos, parte B de la sección de la Comisión:**

La Comisión prepara las propuestas a la Autoridad Presupuestaria, que actúa de la siguiente manera:

- GNO: el Parlamento las aprueba o rechaza por mayoría simple tras consultar al Consejo.
- GO: el Consejo las aprueba o rechaza por mayoría cualificada tras consultar al Parlamento. Tanto las propuestas que contienen los GO como los GNO se consideran aceptadas si en el plazo de seis semanas la Autoridad presupuestaria no se pronuncia.
- las propuestas de transferencias mixtas GO/GNO (o GNO/GO) se consideran aprobadas salvo que:
  - una de las ramas de la Autoridad Presupuestaria oponga su veto,
  - el Parlamento o el Consejo defiendan una reducción, en cuyo caso, se acepta la transferencia por una cuantía más baja.
- las transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo son competencia exclusiva de la Comisión. En la sección de garantía de FEOGA, la Autoridad Presupuestaria debe ser informada.

**b) Transferencias entre otras secciones**

Dentro de cada una de las 5 secciones de que consta el presupuesto, incluida la Sección III, Comisión, parte A, se realizan como sigue:

- La Sección III, Comisión, parte A, puede efectuar transferencias entre capítulos dentro de cada Título informando a la Autoridad Presupuestaria con tres semanas de antelación. En el caso de transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo la comunicación no será necesaria.
- El Parlamento y el Consejo pueden efectuar, dentro de sus correspondientes secciones, transferencias de capítulo a capítulo y de artículo a artículo.

- El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas pueden efectuar en sus respectivas secciones transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo informando a la Autoridad Presupuestaria y a la Comisión con tres semanas de antelación.
- En cualquier caso, la Comisión puede proponer a la Autoridad Presupuestaria transferencias de capítulo a capítulo dentro de cada sección del presupuesto.

**c) Transferencias en la subsección B6: Créditos de investigación y desarrollo tecnológico**

Se regulan por el artículo 95 del Reglamento financiero, que determina que la Comisión puede efectuar transferencias de capítulo a capítulo en el ámbito de las acciones directas llevadas a cabo en el Centro común de Investigaciones (CCI) y acciones exploratorias incluidas en el programa Marco.

**IV.6.6. Las reservas**

Aunque la utilización de las reservas en el presupuesto comunitario puede considerarse como una excepción al principio de especialidad, en la medida en que no tienen a priori ningún destino preciso y en cuanto se debilita el carácter limitado de los créditos autorizados para un gasto específico, estas reservas sólo pueden utilizarse mediante el procedimiento de transferencia. De este modo, se restablece el principio de especialidad en el momento de su utilización. El Reglamento financiero prevé tres tipos de reservas presupuestarias, que tienen como objeto facilitar la gestión presupuestaria:

- los créditos provisionales
- la reserva para imprevistos
- la reserva negativa

Las reservas permiten dotar líneas presupuestarias correspondientes a medidas cuyas condiciones no se definieron por completo al aprobar los presupuestos, aumentar los créditos autorizados para hacer frente a situaciones imprevistas o bien reducir los créditos con vistas a un ahorro, teniendo en cuenta el estado de ejecución de los mismos.

Desde la reforma financiera de 1988, el presupuesto debe ser aprobado y ejecutado ajustándose a los techos de gastos fijados en las perspectivas financieras. Para tener

un margen suficiente, dentro de las perspectivas se incluyó una rúbrica específica “Reservas”, al objeto de financiar tres tipos de gastos:

- La reserva monetaria: financia los efectos en los gastos agrícolas de las oscilaciones imprevistas e importantes de la paridad euro/dólar estadounidense, con relación a la paridad utilizada en el presupuesto.
- La reserva para garantía de préstamos a terceros países: está destinada a proveer de créditos las líneas presupuestarias que afectan al fondo de garantía y los pagos complementarios que sean necesarios en caso de incumplimiento de un deudor.
- La reserva para ayudas de emergencia a terceros países: está destinada a los gastos que se deban abordar para responder lo antes posible a situaciones de ayuda, preferentemente humanitaria.

#### IV.7. La unidad de cuenta

Este principio de utilizar una unidad de cuenta diferente de las monedas nacionales ya se aceptó desde el principio de la CEECA<sup>59</sup>. Así con excepción de los años 1958, 1959 y 1960 en que los presupuestos de la CEE y de la CEEA se establecieron en francos belgas, el presupuesto de la Comunidad siempre se ha expresado en unidades de cuenta. Con la instauración de la unión económica y monetaria, el presupuesto comunitario adoptó como unidad de cuenta la nueva moneda única, el euro, a partir del 1 de enero de 1999.

#### IV.8. El procedimiento presupuestario

De acuerdo con el artículo 203 CEE<sup>60</sup>, el ejercicio presupuestario coincide con el año natural: comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre. En el proceso de toma de decisiones presupuestarias intervienen cuatro instituciones, de las que el Parlamento y el Consejo lo hacen con carácter eminentemente político y se les deno-

<sup>59</sup> Decisión general nº 3/52 de 23 de diciembre de 1952.

<sup>60</sup> Artículo 272 del Tratado CE.

mina Autoridad Presupuestaria. La Comisión detenta el poder de gestión y administración y el Tribunal de Cuentas el control externo.

#### IV.8.1. Primera fase

Los tratados prevén que cada Institución elabore antes del 1 de julio un estado de los gastos previstos y lo remita a la Comisión. La Comisión reelabora estas previsiones en un anteproyecto de presupuesto que comprende:

- las previsiones realizadas por cada Institución;
- un dictamen de la Comisión dando su opinión sobre aquéllas y, eventualmente, conteniendo previsiones diferentes;
- una previsión de ingresos y gastos.

El anteproyecto contiene una clasificación de los gastos conforme a la Declaración Común de 1982 y al Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria de 1988:

- Gastos obligatorios (GO) son los que resultan obligatoriamente de los Tratados o de los actos aprobados en aplicación de aquellos (por ejemplo, el gasto agrícola).
- Gastos no obligatorios (GNO) son los no exigidos por los Tratados (por ejemplo, acciones estructurales).

#### *Gastos obligatorios (GO):*

- subsección B1 (los gastos del FEOGA-Garantía);
- subsección BO (las devoluciones y las ayudas a los Estados miembros);
- subsección B2-90 (las diferentes líneas de política de pesca) y subsección B7 (cooperación con los países terceros que corresponden a las obligaciones financieras de la Comunidad como consecuencia de sus acuerdos exteriores).

#### *Gastos no obligatorios (GNO):*

- subsección B2 (las acciones estructurales);
- subsección B3 (las acciones relacionadas con la formación, juventud, cultura, audiovisual y otras acciones sociales);

- subsección B4 (energía, control de la seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente);
- subsección B5 (protección de los consumidores, mercado interior, industria e innovación tecnológica);
- subsección B6 (investigación y desarrollo tecnológico);
- parte de la subsección B7 (la cooperación con los países en vías de desarrollo y los demás países terceros);
- subsección B8 (gastos de apoyo y sostén de las acciones comunitarias);
- parte A de la sección III y las secciones dedicadas a las demás instituciones (casi la totalidad de los gastos de funcionamiento).

En el anteproyecto, la Comisión fija un tipo máximo de aumento (TMA) en relación con los GNO, previa consulta al Comité de Política Económica, que habrá de ser comunicado a las Instituciones antes del 1 de mayo a fin de que los tengan en cuenta en sus previsiones de gastos. Este tipo se confecciona teniendo en cuenta:

- la evolución del PNB de la Comunidad,
- la variación media de los presupuestos de los Estados miembros y
- la evolución del coste de la vida del último ejercicio.

## IV.8.2. Segunda fase

### IV.8.2.1. Primera deliberación del Consejo.

El anteproyecto se presenta por la Comisión al Consejo a más tardar el 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución y dispone hasta el 5 de octubre para efectuar un primer examen. Cualquier modificación debe ser consultada con el Parlamento y las Instituciones afectadas, aunque esta consulta no le compromete a nada. El Consejo vota el presupuesto por mayoría cualificada (artículo 148.2 CE), que se convierte en Proyecto y se envía al Parlamento Europeo.

### IV.8.2.2. Primera deliberación del Parlamento.

Desde la presentación del proyecto, el Parlamento dispone de 45 días para su análisis en una primera lectura. Transcurrido este período sin que se produzcan ni enmiendas ni modificaciones, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado (artículo 203.4 CE). En caso contrario, el Parlamento propone en sesión plenaria modificaciones de los GO por mayoría absoluta de votos expresados y aprueba las enmiendas de los GNO por mayoría absoluta de sus miembros.

### IV.8.2.3. Segunda deliberación del Consejo.

El Consejo debe recibir el proyecto de presupuesto modificado en la tercera semana de noviembre. Si en el plazo de 15 días no propusiera modificaciones, se considerará aprobado (artículo 203.5 CE). Por el contrario si se efectúan modificaciones se enviará de nuevo al Parlamento. En esta segunda lectura los GO quedarán definitivamente aprobados, dado que el Consejo tiene la última palabra (artículo 203.5b CE).

### IV.8.2.4. Segunda lectura del Parlamento Europeo y aprobación definitiva del presupuesto.

Si en el plazo de 15 días a partir de la fecha de envío del presupuesto por el Consejo (primera semana de diciembre) el Parlamento no se pronuncia respecto del presupuesto aprobado por el Consejo en segunda lectura, el presupuesto se considera aprobado. El Parlamento, como responsable en materia de GNO, puede enmendar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo con el voto de la mayoría de miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los emitidos (artículo 203.6 CE). Una vez concluido todo el proceso presupuestario, el presidente del Parlamento Europeo declarará el presupuesto definitivamente aprobado (artículo 203.7 CE).

## IV.8.3. Rechazo global del presupuesto y régimen de doceavas partes

El artículo 204/CE prevé el procedimiento a seguir en el supuesto de rechazo del presupuesto, bien por parte del Parlamento o por el Consejo. Si al iniciarse el ejercicio presupuestario no se hubiese votado el presupuesto, se prorrogará el del ejercicio ante-

rior por períodos mensuales hasta el límite, cada mes, de la doceava parte de los créditos consignados en el presupuesto del ejercicio precedente, siempre que no supere la doceava parte de los previstos en el proyecto de presupuesto en curso de elaboración.

En cuanto a los gastos podrán efectuarse por capítulos “hasta una cuarta parte del conjunto de los créditos autorizados en el ejercicio precedente, más una doceava parte por cada mes transcurrido, incluidas las transferencias efectuadas (...) sin superar el límite de los créditos previstos en el proyecto de presupuesto o, en su defecto, del anteproyecto”.

#### IV.8.4. Presupuesto rectificativo y/o suplementario

El artículo 15 del Reglamento financiero prevé la posibilidad de que la Comisión pueda presentar un anteproyecto rectificativo y/o suplementario para subsanar las posibles anomalías que se puedan haber producido en la elaboración del presupuesto (errores de cálculo y otras circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas).

El presupuesto rectificativo puede modificar determinadas previsiones financieras o técnicas sin aumentar el presupuesto inicial y sin añadir acciones nuevas; por su parte, el presupuesto complementario puede aumentar el importe global de los créditos para compromisos o para pagos o bien financiar acciones nuevas sin que ello dé lugar a un aumento global de los créditos.

Estos presupuestos están supeditados a las disposiciones de elaboración y aprobación del presupuesto general y deben presentarse al Consejo a más tardar en la fecha prevista para la presentación del anteproyecto del presupuesto del ejercicio siguiente.

#### IV.8.5. Ejecución

De acuerdo con el artículo 205/CE, “la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 279, con arreglo al principio de buena gestión financiera”. El resto de las instituciones ejecuta sus propios presupuestos. El artículo 201/CE determina que el presupuesto debe ser financiado íntegramente con cargo a los recursos propios, por lo que la Comisión no podrá adoptar ninguna medida que de lugar a un exceso de gastos sobre el límite de los recursos propios.

La ejecución del presupuesto se atiene a la separación de funciones entre quienes ordenan el ingreso o el gasto (*los ordenadores*), los que realizan los cobros y los pagos (*los contables*) y los que controlan las operaciones de ejecución (*los interventores*). Los ordenadores gestionan los créditos, comprometen los gastos, reconocen la titularidad del derecho y ordenan los pagos y los cobros. Esta misión se realiza en el seno de la Comisión por los servicios operativos: el Presidente, los Comisarios y las Direcciones Generales. Los contables realizan materialmente la operación del cobro o el pago. Los interventores ejercen el control interno en la ejecución del presupuesto, que desempeña la Dirección General de Control Financiero.

Por otra parte, el artículo 22 del Reglamento financiero establece que no se pueden abrir acciones nuevas sin el consentimiento de la Autoridad Presupuestaria y, según el artículo 34 del Reglamento, el control de la Comisión se realizará por el Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas, organismos a los que la Comisión deberá facilitar trimestralmente los datos cualificados y un informe sobre los mismos.

#### IV.8.6. Control presupuestario

El presupuesto está sometido a un riguroso control interno administrativo durante el proceso de ejecución y a un control externo a posteriori que realizan el Tribunal de Cuentas y el Parlamento.

##### IV.8.6.1. Control interno.

A este nivel, la Comisión nombra sus interventores contables y ordenadores que ejecutan el presupuesto. El interventor controla las distintas operaciones de ingresos y gastos previamente a su ejecución. El ordenador atiende y revisa la actividad jurídica que supone el reconocimiento de compromisos y la liquidación de ingresos y gastos y, finalmente, el contable realiza la ejecución natural del ingreso y gasto.

##### IV.8.6.2. Control externo.

Al cierre del ejercicio y sobre la base de la cuenta de gestión, balance financiero y análisis de la gestión remitidos por la comisión, el Tribunal de Cuentas elabora el “Informe Anual”, en el cual se desarrolla su actividad fiscalizadora, ya que en él se manifiestan las críticas y recomendaciones sobre la gestión financiera efectuada por la Comisión.



Antes del 15 de julio (artículo 88 del Reglamento financiero) el Tribunal remite ese Informe a la Comisión para que ésta realice los comentarios pertinentes, rebatiendo o refrendando el análisis del Tribunal. El Informe, junto a los comentarios de la Comisión, se enviará a la Autoridad responsable de dar descargo al presupuesto a más tardar el 30 de noviembre del año n+1. Finalmente, el Informe, junto con los comentarios de la Comisión, se publica en el DOCE.

#### IV.8.6.3. Acción de descargo.

El Parlamento ejerce el control presupuestario durante el proceso de elaboración, según el Acuerdo Interinstitucional, durante el proceso de ejecución a través del examen de los informes trimestrales que recibe de la Comisión, pero sobre todo su poder político reside en la autorización de descargo total (artículo 206/CE). La acción de descargo significa la conformidad y autorización política del proceso de ejecución presupuestaria llevado a cabo por la Comisión sobre el total de ingresos, gastos de las Comunidades y balance financiero.

El Parlamento, en esta última fase de control político además de contar con el Informe anual del Tribunal de Cuentas dispone de una amplia información que él mismo ha ido recabando a lo largo del proceso de ejecución. Una vez sometidos todos los documentos a estudio, procederá si lo considera oportuno, a la aprobación de descargo por mayoría absoluta de sus miembros, previa recomendación del Consejo. Con ello se cierra el ciclo presupuestario.

### IV.9. Reformas con motivo de la ampliación

#### IV.9.1. Reglamento financiero (CE, Euratom) nº 1605/2002

Con ocasión de la nueva ampliación, se ha aprobado un nuevo Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero al presupuesto general de las Comunidades Europeas<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> DOCE L 248 de 16 de septiembre de 2002.

Este Reglamento sustituye al Reglamento financiero de 1977 al objeto de tener en cuenta las nuevas exigencias de simplificación legislativa y administrativa y un mayor rigor en la gestión de las finanzas comunitarias.

El nuevo Reglamento, como señala el considerando (2), enuncia los grandes principios y normas básicas que regulan el ámbito presupuestario, mientras que las disposiciones de aplicación se recogen en un reglamento de normas de desarrollo adoptado por la Comisión.

Además de estas normas básicas, el Reglamento establece las normas relativas a la gestión de la contabilidad y la rendición de cuentas, adjudicación de contratos públicos y concesión de subvenciones, determina las normas relativas a la responsabilidad de los ordenadores, los contables y los auditores internos y establece, asimismo, las modalidades de control externo y procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Finalmente, en el Reglamento se establecen disposiciones particulares que son aplicables al FEOGA-Garantía, los fondos estructurales, la investigación y las medidas exteriores.

#### IV.9.2. Estructura y presentación del presupuesto

El Reglamento financiero reafirma los principios de derecho presupuestario (unidad, universalidad, especialidad y anualidad), así como los principios de veracidad presupuestaria, equilibrio, unidad de cuenta, buena gestión financiera y transparencia.

En lo que respecta al principio de buena gestión financiera, el Reglamento lo define con relación a los principios de economía, eficiencia y eficacia, midiendo sus resultados mediante indicadores de eficacia. Con relación al principio de transparencia, se fija un plazo riguroso para la publicación del presupuesto. En la estructura y presentación se armonizan y simplifican las disposiciones, suprimiendo la distinción entre presupuestos rectificativos y complementarios, considerando que no tiene repercusiones prácticas. La sección del presupuesto correspondiente a la Comisión se modifica, presentado los créditos y recursos según su destino (presupuesto por actividades) para reforzar los principios de buena gestión y transparencia.

La nueva presentación del presupuesto mantiene un estado sintético de ingresos y gastos y una sección por institución, con el estado de ingresos y gastos de la misma, así como la clasificación en títulos, capítulos, artículos y partidas según la naturaleza o destino de los mismos.

Sin embargo, en la elaboración del presupuesto el Reglamento introduce una modificación importante en los gastos de la sección B de la Comisión, al utilizar el método por actividades o *activity-based budgeting*. Según este método, cada título corresponde a una política comunitaria y cada capítulo a una actividad, que se corresponden con las rúbricas de las perspectivas financieras.

#### IV.9.3. Ejecución del presupuesto

En cuanto a las modalidades de ejecución, el Reglamento establece que se debe determinar claramente los distintos métodos posibles: ejecución centralizada por la Comisión, compartida con los Estados miembros o descentralizada con terceros países beneficiarios de ayudas exteriores y, por último, ejecución conjunta con organizaciones internacionales:

- Centralizada: de las funciones de ejecución se encargan, bien directamente los servicios de la Comisión, o bien indirectamente agencias de ejecución u organismos creados por las Comunidades siempre que su misión sea compatible con la definida por el acto de base, así como bajo determinadas condiciones organismos nacionales públicos o entidades de Derecho privado que tengan una misión de servicio público.
- En gestión compartida o descentralizada: algunas tareas de ejecución se delegan a Estado miembros (gestión compartida) o a terceros Estados (gestión descentralizada). La Comisión aplica procedimientos de liquidación de cuentas o mecanismos de correcciones financieras que le permiten asumir su responsabilidad final en la ejecución del presupuesto.
- En gestión conjunta con organizaciones internacionales: algunas tareas de ejecución se confían a organizaciones internacionales.

Dada la responsabilidad en la ejecución del presupuesto, la Comisión no puede delegar las competencias propias de la potestad pública que entrañen un poder discrecional de apreciación que pueda reflejar decisiones políticas.

#### IV.9.4. Competencias de los ordenadores, contable y auditor interno

Se definen las competencias y responsabilidades siguiendo el principio de separación de funciones y de acuerdo con el artículo 279 del Tratado CE.

El Reglamento refuerza la responsabilidad de los ordenadores mediante la supresión de los controles previos centralizados y, en especial, del visado previo de las operaciones de ingresos y gastos por parte del interventor y de la verificación por parte del contable del recibo liberatorio.

Cada institución nombra a un contable, que se encarga:

- de la correcta ejecución de los pagos, del cobro de los ingresos y de la recaudación de los títulos de crédito devengados;
- de preparar y presentar las cuentas;
- de la teneduría de la contabilidad;
- de definir las normas y métodos contables, así como el plan contable;
- de definir y validar los sistemas contables y, en su caso, de validar los sistemas definidos por el ordenador y destinados a suministrar o justificar datos contables;
- de la gestión de la tesorería.

El contable de la institución puede designar a jefes de anticipos como responsables de los gastos de escaso importe y del cobro de ingresos distintos de los recursos propios.

Sin perjuicio de posibles medidas disciplinarias, todo ordenador, contable o administrador de anticipos puede en cualquier momento ser suspendido de sus funciones de forma temporal o definitiva y puede incurrir en responsabilidad disciplinaria y pecuniaria en las condiciones que establece el Estatuto de los funcionarios.

Cada institución crea una función de auditoría interna que debe ejercerse respetando las normas internacionales pertinentes. El auditor interno no puede ser ni ordenador ni contable. El auditor interno, nombrado por la institución, es responsable ante ésta de la verificación del buen funcionamiento de los sistemas y procedimientos de ejecución del presupuesto. Su función no consiste en ejercer un control de tales operaciones, previo a las decisiones de los ordenadores, ya que dicha función corresponde ahora exclusivamente a éstos.

El auditor interno asesora a su institución sobre el control de riesgos, emitiendo dictámenes independientes sobre la calidad de los sistemas de gestión y control y formulando recomendaciones para mejorar las condiciones de ejecución de las operaciones y promover una buena gestión financiera.

#### IV.9.5. Contratación pública

El Reglamento determina el ámbito de aplicación y los principios fundamentales que regulan la adjudicación de los contratos públicos. Establece las obligaciones de publicidad, así como los procedimientos de adjudicación de los contratos.

Todas las contrataciones deben ser objeto de un contrato escrito y celebradas por un órgano de contratación, es decir, o bien una institución comunitaria, por cuenta propia o por cuenta de un tercero beneficiario, o bien por este beneficiario o por un tercero apoderado por él, en el sector de las medidas exteriores.

Con un deseo de transparencia, la Comisión tiene la obligación de dar a conocer su elección a todos los candidatos y licitadores. Las personas que proporcionen información engañosa o fraudulenta o que se encuentren en una situación de conflicto de intereses podrán en lo sucesivo ser excluidas del mercado. La información relacionada con ellos se introduce en una base de datos que también es accesible a las otras instituciones europeas.

#### IV.9.6. Subvenciones

El Reglamento determina, asimismo, el ámbito de aplicación de las subvenciones, su procedimiento de concesión, su pago y control. Las subvenciones son contribuciones financieras directas a cargo del presupuesto que se conceden a título de liberalidad con objeto de financiar:

- bien una acción destinada a promover la realización de un objetivo de alguna de las políticas de la Unión Europea;
- bien el funcionamiento de un organismo que persiga un objetivo de interés general europeo o un objetivo de alguna de las políticas de la Unión Europea.

La concesión de subvenciones está sometida a los principios de transparencia, igualdad de trato, no acumulación, irretroactividad y cofinanciación. Además, la subvención no puede producir beneficio a su beneficiario. Todas las subvenciones concedidas se publican anualmente, respetando los requisitos de confidencialidad y seguridad.

#### IV.9.7. Rendición de cuentas y contabilidad

De acuerdo con el Reglamento, las cuentas de las Comunidades incluyen:

- los estados financieros de las instituciones;
- los estados financieros consolidados que recogen de modo agregado la información financiera que figura en los estados financieros de las instituciones;
- los estados de información sobre la ejecución del presupuesto de las instituciones y de los presupuestos de los organismos creados por las Comunidades;
- los estados consolidados sobre la ejecución del presupuesto.

Las cuentas deben conformarse a las normas, ser verídicas y completas y presentar una imagen fidedigna.

El Tribunal de Cuentas ha de formular sus observaciones a las cuentas provisionales de cada una de las instituciones y de los organismos a más tardar el 15 de junio. Las instituciones y los organismos han de elaborar sus respectivas cuentas definitivas bajo su propia responsabilidad y remitirlas al contable de la Comisión y al Tribunal de Cuentas a más tardar el 1 de julio siguiente al cierre del ejercicio, para la elaboración de las cuentas consolidadas definitivas. La Comisión ha de aprobar las cuentas consolidadas definitivas y transmitir las al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas antes del 31 de julio siguiente al cierre del ejercicio. Las cuentas consolidadas definitivas se publican, a más tardar el 31 de octubre siguiente al cierre del ejercicio, en el Diario Oficial de la Unión Europea, junto con la declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas emitida en cumplimiento del artículo 248 del Tratado CE y del artículo 160 C del Tratado Euratom.

La Comisión comunica regularmente al Parlamento Europeo y al Consejo la información presupuestaria en proceso de ejecución. La contabilidad de las instituciones es el sistema de organización de la información presupuestaria y financiera gracias al cual se pueden recoger, clasificar y registrar datos numéricos. La contabilidad consta de una contabilidad general y de una contabilidad presupuestaria. La teneduría de las mismas se lleva por año natural y en euros.

Corresponde al contable de la Comisión, previa consulta a los contables de las demás instituciones y de los organismos creados por las Comunidades, aprobar las reglas y métodos contables, así como el plan contable armonizado que deben aplicar todas

las instituciones, las oficinas y los organismos comunitarios. El contable aprueba las reglas y métodos, inspirándose en las normas contables internacionalmente admitidas para el sector público, de las que puede apartarse cuando la naturaleza particular de las actividades de las Comunidades lo justifique.

La contabilidad general describe cronológicamente, según el método de partida doble, los movimientos y operaciones que afectan a la situación económica, financiera y patrimonial de las instituciones y organismos comunitarios. Por su parte, la contabilidad presupuestaria permite seguir la ejecución del presupuesto, de manera detallada.

Cada institución y cada organismo ha de llevar los oportunos inventarios, en unidades físicas y en valor, de acuerdo con el modelo aprobado por el contable de la Comisión, de todas las inmovilizaciones materiales, inmateriales y financieras que constituyan el patrimonio de las Comunidades.

#### IV.9.8. Control externo y aprobación de la gestión presupuestaria

Dado que el Tribunal de Cuentas se encarga del control externo, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han de informarle lo más pronto que puede de las decisiones y actos que adoptan en materia financiera. El Tribunal de Cuentas examina la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos con arreglo a lo dispuesto en los Tratados, en el presupuesto, en el Reglamento financiero, en las normas de desarrollo y en todos los actos adoptados en cumplimiento de los Tratados.

La Comisión, las demás instituciones, los organismos que gestionan ingresos o gastos en nombre de las Comunidades y los beneficiarios finales de pagos efectuados con cargo al presupuesto han de dar al Tribunal de Cuentas toda suerte de facilidades y toda la información que éste considere conveniente para el cumplimiento de su misión. Tras dialogar con las otras instituciones, el Tribunal de Cuentas realiza un informe anual y después un informe especial que implica una valoración de la gestión financiera.

El Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo que decide por mayoría cualificada, ha de aprobar, antes del 30 de abril del año  $n + 2$ , la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto del ejercicio  $n$ . La decisión de aprobación de la gestión presupuestaria se refiere a la contabilidad de todos los ingresos y gastos de las

Comunidades, así como al saldo resultante y al activo y pasivo de las Comunidades tal y como figuran en el balance financiero.

#### IV.10. Presupuesto General de la Unión Europea de 2004

El presupuesto de 2004 presenta una particularidad con relación a los presupuestos anteriores. Por primera vez se examinará en su nueva estructura, basada en actividades políticas. En los cuadros siguientes se describe los ingresos y gastos del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2004 (DOUE L 53 de 23 de febrero de 2004).

##### FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL

Créditos a financiar, en el ejercicio 2004, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas.

##### GASTOS

Descripción	Presupuesto 2004	Presupuesto 2003 (1)	Variación (en %)
1. Agricultura	44 761 410 000	44 780 450 000	- 0,04
2. Acciones estructurales	28 962 402 882	28 173 097 000	+ 2,80
3. Políticas internas	6 606 058 969	6 198 406 000	+ 6,58
4. Acciones exteriores	4 950 907 978	4 694 010 314	+ 5,47
5. Administración	6 039 768 114	5 381 971 098	+ 12,22
6. Reservas	442 000 000	434 000 000	+ 1,84
7. Ayuda de preadhesión	2 856 200 000	2 862 902 686	- 0,23
<b>Total de los gastos (2)</b>	<b>94 618 747 943</b>	<b>92 524 837 098</b>	<b>+ 2,26</b>

(1) Las cifras de esta columna corresponden al presupuesto de 2003 (DO L 54 de 28.2.2003) más los presupuestos rectificativos números 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7/2003.

(2) El párrafo tercero del artículo 268 del Tratado constitutivo de la CE dispone que "el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.







































































































































































































































































































































































