

**UNIVERSIDAD DE GRANADA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA**



**TESIS DOCTORAL**  
**EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA:**  
**UNA VALORACIÓN EMPÍRICA SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO**

**JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ MARTÍN**

**2004**

**DIRECTOR: DR. D. EDUARDO CUENCA GARCÍA**



**UNIVERSIDAD DE GRANADA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA**

**EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA:  
UNA VALORACIÓN EMPÍRICA SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO**

Tesis Doctoral presentada por José Antonio Rodríguez Martín para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, bajo la dirección del Doctor Eduardo Cuenca García, Catedrático de Organización Económica Internacional.

Firma del Doctorando:

Firma del Director de la Tesis:

José Antonio Rodríguez Martín

Dr. Eduardo Cuenca García

2004

## ÍNDICE

<b>JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO, MÉTODO Y FUENTES ESTADÍSTICAS.....</b>	<b>17</b>
<b>1. Justificación del estudio.....</b>	<b>19</b>
<b>2. Objetivos de la investigación y metodología.....</b>	<b>22</b>
2.1. <i>Período de análisis.....</i>	<i>23</i>
2.2. <i>Metodología y técnicas aplicadas.....</i>	<i>24</i>
2.3. <i>Desarrollo por capítulos.....</i>	<i>27</i>
<b>3. Fuentes bibliográficas y estadísticas utilizadas.....</b>	<b>31</b>
<b>4. Agradecimientos.....</b>	<b>33</b>

## CAPÍTULO 1

<b>ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA (1951-2004).....</b>	<b>35</b>
<b>1.1 Acercamiento al movimiento de unificación europea hasta el Tratado de Paris (1951).....</b>	<b>37</b>
<b>1.2. El presupuesto comunitario en el proceso de integración europea.....</b>	<b>44</b>
<b>1.3. Creación y primeras etapas del presupuesto comunitario.....</b>	<b>48</b>
1.3.1. <i>El Tratado de París de 18 de abril de 1951 (Tratado constitutivo de la CECA).....</i>	<i>48</i>
1.3.2. <i>Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957 (Tratados constitutivos de EURATOM y CEE).....</i>	<i>50</i>
1.3.2.1. <i>Comunidad Económica Europea.....</i>	<i>50</i>
1.3.2.2. <i>EURATOM.....</i>	<i>55</i>
1.3.3. <i>El Acuerdo de fusión de los ejecutivos de las Comunidades Europeas (1965).....</i>	<i>56</i>

1.3.4. <i>Tratado de Luxemburgo de 21 de abril de 1970 (financiación progresiva de las políticas comunitarias a través de recursos propios)</i> .....	58
<b>1.4. La crisis del sistema original del presupuesto comunitario.....</b>	<b>68</b>
1.4.1. <i>Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975 (se otorga mayor poder presupuestario al Parlamento y se crea el Tribunal de Cuentas)</i> .....	68
1.4.2. <i>Los Acuerdos de Fontainebleau de 1984: aumento del IVA atribuible a la Comunidad ante la profunda crisis presupuestaria</i> .....	73
1.4.3. <i>Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986</i> .....	77
1.4.4. <i>El paquete Delors I: creación de un nuevo recurso propio ante el mantenimiento de la crisis presupuestaria</i> .....	80
1.4.5. <i>EL Consejo Europeo de Edimburgo de 1992: el paquete Delors II (incremento paulatino del importe total de los recursos propios)</i> .....	93
<b>1.5. Nuevo marco financiero ante la Unión de veinticinco miembros.....</b>	<b>104</b>
1.5.1. <i>La Agenda 2000 y las perspectivas financieras ante la ampliación de la Unión (Iniciativa SEM)</i> .....	104
1.5.2. <i>El Consejo Europeo de Berlín de 1999: amplia reforma de los Fondos Estructurales</i> .....	107
1.5.3. <i>Consejos Europeos de Bruselas y de Copenhague de 2002: reforma de la PAC y ampliación de la Unión a 25 miembros</i> ....	113
1.5.4. <i>Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada en el periodo 2007-2013</i> .....	118
1.5.5. <i>Versión consolidada provisional de la Constitución Europea (junio de 2004)</i> .....	123

<b>Resumen del Capítulo 1.....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo del Capítulo 1.....</b>	<b>135</b>

## **CAPÍTULO 2**

<b>TEORÍA SOBRE LA ARMONIZACIÓN FISCAL Y EL PRESUPUESTO FEDERAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>143</b>
<b>2.1. Introducción.....</b>	<b>145</b>
<b>2.2. La Hacienda Pública Internacional.....</b>	<b>146</b>
2.2.1. <i>La coordinación impositiva entre países.....</i>	148
2.2.1.1. Equidad interpersonal.....	148
2.2.1.2. Equidad internacional.....	149
2.2.1.3. Eficiencia.....	150
2.2.1.4. Uniones fiscales.....	151
2.2.2. <i>Coordinación de los impuestos sobre la renta y sobre los           beneficios.....</i>	153
2.2.2.1. Imposición sobre la renta ganada.....	153
2.2.2.2. Imposición sobre la renta del capital.....	154
2.2.3. <i>Coordinación de los impuestos sobre productos.....</i>	157
2.2.3.1. Razones de eficiencia.....	158
2.2.3.2. Efectos sobre la balanza de pagos: las normas del GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC).....	160
2.2.4. <i>Coordinación de los gastos.....</i>	162
2.2.4.1. Economías espaciales de escala.....	163
2.2.4.2. Dispersión del beneficio.....	164
2.2.4.3. Producción conjunta y distribución del coste.....	165
2.2.4.4. Dispersión de las cargas fiscales.....	167
2.2.5. <i>Coordinación de las políticas de estabilización: efectos           sobre el comercio.....</i>	167
2.2.6. <i>La problemática de la armonización fiscal en la Unión           Europea.....</i>	170

<b>2.3. El sistema federal.....</b>	<b>175</b>
2.3.1. <i>Federalismo óptimo.....</i>	175
2.3.1.1. Ventajas de un sistema descentralizado.....	176
2.3.1.2. Desventajas de un sistema descentralizado.....	177
2.3.1.3. El modelo de Tiebout (votar con los pies).....	180
2.3.2. <i>Elementos federales básicos en la Unión Europea en la actualidad:una visión jurídica-institucional.....</i>	182
2.3.2.1. Elementos comunes que concurren en un modelo federal.....	183
2.3.2.2. El principio de lealtad federal.....	184
2.3.2.3. El principio de vigilancia federal.....	185
2.3.2.4. La primacía del Derecho federal.....	187
2.3.2.5. El principio de coerción federal.....	188
2.3.2.6. El principio de solidaridad financiera.....	189
2.3.2.7. El principio de homogeneidad.....	190
2.3.3. <i>El presupuesto federal en la Unión Europea.....</i>	190
2.3.4. <i>Argumentos a favor y en contra del federalismo fiscal en la Unión.....</i>	193
2.3.4.1. Déficit democrático.....	193
2.3.4.2. Movilidad de los factores e intervenciones redistributivas.....	194
2.3.4.3. No homogeneidad de los países y los pueblos.....	195
2.3.4.4. Restricciones de la integración a las políticas fiscales nacionales.....	196
<b>2.4. La Hacienda Pública Europea: una visión teórica.....</b>	<b>197</b>
<b>Resumen del Capítulo 2.....</b>	<b>203</b>

### **CAPÍTULO 3**

<b>ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO.....</b>	<b>205</b>
--	------------

<b>3.1. Los principios presupuestarios de la Unión Europea.....</b>	<b>207</b>
3.1.1. <i>Principio de unidad y veracidad presupuestaria</i> .....	207
3.1.1.1. Excepciones al principio de unidad y veracidad presupuestaria.....	209
3.1.1.2. Los casos particulares de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y Justicia y Asuntos de Interior.....	212
3.1.1.3. El caso de los presupuestos satélites.....	213
3.1.2 <i>Principio de universalidad</i> .....	213
3.1.2.1. Excepciones a la regla de no afectación.....	214
3.1.2.2. Excepciones a la regla de no compensación.....	215
3.1.2.3. Caso particular de las exacciones de corresponsabilidad agrícola (gastos negativos).....	216
3.1.2.4. Caso particular de los gastos de recaudación de los recursos propios (ingresos negativos).....	216
3.1.3. <i>Principio de anualidad</i> .....	217
3.1.3.1. El saldo pendiente de liquidación.....	219
3.1.3.2. Excepciones al principio de anualidad.....	219
3.1.3.3. Los períodos complementarios.....	220
3.1.4. <i>Principio de equilibrio</i> .....	221
3.1.4.1. El equilibrio y el saldo presupuestario.....	221
3.1.4.2. La reserva negativa.....	222
3.1.5. <i>Principio de unidad de cuenta</i> .....	223
3.1.6. <i>Principio de especialidad</i> .....	226
3.1.6.1. Especialidad y principio del presupuesto.....	226
3.1.6.2. Especialidad y consignación de créditos en las líneas presupuestarias.....	231
3.1.6.3. La transferencia de crédito.....	232
3.1.6.4. Las reservas presupuestarias.....	234
3.1.6.5. Situación especial de los créditos de investigación y desarrollo tecnológico (IDT).....	236



3.1.7. <i>Principios de buena gestión financiera y transparencia</i> .....	237
<b>3.2 El procedimiento presupuestario</b> .....	<b>239</b>
3.2.1. Elaboración del anteproyecto del presupuesto por parte de la Comisión.....	239
3.2.2. <i>Etapas en la elaboración del presupuesto</i> .....	240
3.2.2.1. El calendario del procedimiento presupuestario.....	242
3.2.2.2. El eventual tercer Consejo.....	245
3.2.2.3. Tercera lectura parlamentaria del Consejo.....	246
3.2.2.4. El descargo.....	246
3.2.3. <i>Clasificación de los gastos (Gastos obligatorios y Gastos no obligatorios)</i> .....	247
3.2.4. <i>Tipo máximo de aumento de los GNO</i> .....	249
<b>3.3. Clasificación de los gastos por rúbricas</b> .....	<b>250</b>
3.3.1. <i>Estructural general</i> .....	250
3.3.2. <i>Presupuestación por actividades</i> .....	251
3.3.3. <i>Composición del gasto comunitario</i> .....	254
3.3.3.1 Rúbrica 1: Agricultura.....	258
3.3.3.2 Rúbrica 2. Acciones Estructurales.....	264
3.3.3.3 Rúbrica 3: Políticas internas.....	272
3.3.3.4 Rúbrica 4. Políticas exteriores.....	276
3.3.3.5 Rúbrica 5: Administración.....	277
3.3.3.6 Rúbrica 6. Reservas.....	278
3.3.3.7 Rúbrica 7. Ayuda de Preadhesión.....	279
<b>Resumen del Capítulo 3</b> .....	<b>282</b>
<b>Anexo del Capítulo 3</b> .....	<b>285</b>

## CAPÍTULO 4

<b>UNA VISIÓN TEÓRICA DEL ANÁLISIS DE DATOS MULTIVARIANTES</b> .....	<b>289</b>
<b>4. 1. Introducción: el análisis de datos multivariantes</b> .....	<b>292</b>

4.1.1. Clasificación de los métodos multivariantes.....	294
4.1.2. Orientaciones para el análisis multivariante y su interpretación.....	296
<b>4. 2. Análisis factorial.....</b>	<b>297</b>
4.2.1. Origen del análisis factorial.....	299
4.2.2. Clasificación.....	300
4.2.3. Examen de la matriz de correlaciones: Supuestos básicos para aplicar el análisis factorial.....	301
4.2.4. Métodos de extracción de factores.....	303
4.2.5. Tipos de rotaciones factoriales.....	304
<b>4.3. El análisis de componentes principales.....</b>	<b>307</b>
4.3.1. El análisis factorial común frente al análisis de componentes principales.....	307
4.3.2. Naturaleza del método de componentes principales.....	308
4.3.3. Selección del número de componentes.....	310
<b>4.4 Análisis de conglomerados.....</b>	<b>312</b>
4.4.1. Métodos clásicos de partición: Fundamentos del algoritmo de k-medias.....	313
4.4.2. Métodos jerárquicos.....	314
4.4.2.1. Métodos jerárquicos aglomerativos o ascendentes.....	315
4.4.2.2. Métodos jerárquicos disociativos.....	316
4.4.3. Modelos no jerárquicos.....	316
4.4.4. Número de grupos formados en el análisis de conglomerados....	317
<b>4.5. Escalamiento multidimensional.....</b>	<b>318</b>
4.5.1. Orígenes, desarrollo histórico y tipos.....	318
4.5.2. Fundamentos del escalamiento multidimensional.....	319
4.5.3. Evaluación del ajuste del modelo a los datos.....	320
4.5.4. Interpretación de los resultados obtenidos.....	322
<b>Resumen del Capítulo 4.....</b>	<b>323</b>

## **CAPÍTULO 5.**

### **UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO COMUNITARIO DESDE SUS ORÍGENES HASTA LA ACTUALIDAD.....325**

#### **5.1. Análisis factorial por componentes principales de los gastos comunitarios (1957-2002).....328**

5.1.1. *Estudio de la matriz de correlaciones: condiciones de aplicación.....329*

5.1.2. *Extracción de componentes.....332*

5.1.3. *Número de factores a conservar.....333*

5.1.4. *Rotación de los factores.....335*

5.1.5. *Interpretación de los factores.....338*

5.1.5.1. *Interpretación del Factor 1.....341*

5.1.5.2. *Interpretación del Factor 2.....344*

#### **5.2. Análisis cluster por variables de los gastos comunitarios. (1957-2002).....349**

5.2.1. *Partición de los datos.....350*

5.2.2. *Construcción de jerarquías y clasificación.....351*

5.2.3. *Interpretación del resultado extraído.....355*

#### **5.3. Análisis cluster por años de los gastos comunitarios (1957-2002).....356**

5.3.1. *Partición de los datos.....356*

5.3.2. *Construcción de jerarquías y clasificación.....357*

5.3.3. *Interpretación del resultado extraído.....360*

#### **5.4. Escalamiento multidimensional por sectores del gasto agrícola del FEOGA-Garantía (1986-2002).....362**

5.4.1. *Evaluación del ajuste del modelo a los datos.....362*

5.4.2. *Obtención de los datos de proximidad con el modelo de escalamiento.....363*

5.4.3. <i>Interpretación de las soluciones extraídas en el marco de la nueva reforma de la PAC</i> .....	367
<b>5.5. Escalamiento multidimensional por Estados miembros del gasto agrícola del FEOGA-Garantía (1986-2002)</b> .....	<b>373</b>
5.5.1. <i>Evaluación del ajuste del modelo a los datos</i> .....	374
5.5.2. <i>Obtención de los datos de proximidad con el modelo de escalamiento</i> .....	375
5.5.3. <i>Interpretación de las soluciones extraídas</i> .....	379
<b>Resumen del Capítulo 5</b> .....	<b>384</b>
<b>Anexo del Capítulo 5</b> .....	<b>387</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>413</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>429</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO 1

I-1. Principales etapas en la evolución del presupuesto comunitario.....	47
I-2. Principales motivos desencadenantes de la firma del Tratado de Roma.....	51
I-3. Contribución al presupuesto comunitario según el artículo 200 del Tratado de Roma.....	59
I-4. Los recursos propios tradicionales.....	63
I-5. Evolución de los recursos propios por Estado miembro (1976-1978).....	65
I-6. Evolución de los pagos anuales por sectores (1976-1978).....	66
I-7. Presupuesto efectivo y presupuesto real expresado en porcentaje del IVA necesario para su financiación.....	81
I-8. Fondos Estructurales en 1988.....	83
I-9. Límites presupuestarios del gasto (1988-1992).....	85
I-10. Definición de objetivos y participación de los Fondos Estructurales (1988).....	88
I-11. Iniciativas Comunitarias (1989-1993).....	90
I-12. Aplicación efectiva de las perspectivas financieras 1989-1993.....	92
I-13. Definición de objetivos y participación de los Fondos Estructurales (1993).....	97
I-14. Asignación presupuestaria por Iniciativa Comunitaria (1994-1999).....	99
I-15. Perspectivas financieras de la Unión ampliada a quince (1995-1999).....	102
I-16. Evolución comparada de los techos de los recursos propios, de los créditos para pagos presupuestados y de su ejecución (1993-1999)....	104
I-17. Consejo de Berlín: límite máximo de los recursos propios.....	108
I-18. Intervenciones Estructurales (UE-15) (2000-2006).....	110
I-19. Ayuda de Preadhesión (2000-2006).....	110
I-20. Fondo de Cohesión (2000-2006).....	111
I-21. Reforma de 1999 de los Fondos Estructurales.....	112
I-22. Acuerdo de Copenhague para los diez nuevos Estados miembros (2004-2006).....	115

I-23. Perspectivas financieras UE-25 adaptadas en función de la ampliación.....	117
I-24. Principales rúbricas de gasto para el período 2007-2013.....	119
I-25. Visión general del nuevo marco financiero 2007-2013.....	122
Anexo I.1. Evolución de los gastos comunitarios respecto al PIB de la Comunidad y a los gastos de los Estados miembros (1960-2001)..	137
Anexo I.2. Ejecución de los ingresos comunitarios de 1971 a 2001.....	138
Anexo I.3. Evolución del sistema institucional de las Comunidades Europeas. (1951-2004).....	139
<b>CAPÍTULO 2</b>	
II-1. Zonas con regímenes especiales de la Unión Europea.....	157
<b>CAPÍTULO 3</b>	
III-1. Presupuestos Satélites.....	213
III-2. La historia de la unidad de cuenta en las Comunidades Europeas (1951-2002).....	224
III-3. Sección presupuestaria de la Comisión Europea.....	227
III-4. Estado general de ingresos.....	228
III-5. Estado de gastos de funcionamiento de las instituciones.....	229
III-6. Estado de gastos de operaciones.....	230
III-7. Clasificación de los gastos en obligatorios (GO) y no obligatorios (GNO) por rúbricas.....	248
III-8. Sectores políticos del presupuesto.....	252
III-9. Sección III. Comisión. Presupuesto 2003 por políticas.....	254
III-10. Estructura del presupuesto por rúbricas de las perspectivas financieras en porcentaje sobre el total de los compromisos de créditos autorizados para 2002.....	256
III-11. Límite y sublímites de gastos para la categoría 1(2000-2006).....	261
III-12. Estructura y financiación del VI Programa Marco I+D (2002-2006)....	275
<b>CAPÍTULO 4</b>	
IV-1. Métodos de análisis multivariable.....	295
IV-2. Métodos descriptivos de análisis multivariantes.....	295

IV.3. Tipos de modelos multivariantes.....	296
IV.4. Principales métodos de rotación factorial.....	305
<b>CAPÍTULO 5</b>	
V.1. Prueba de esfericidad de Bartlett del análisis de componentes principales.....	330
V.2. Matrices anti-imagen del análisis de componentes principales. Gastos comunitarios (1957-2002).....	331
V.3. Baremo para interpretar el índice KMO del análisis de componentes principales.....	332
V.4. Comunalidades del análisis de componentes principales. Gastos comunitarios (1957-2002).....	333
V.5. Varianza total explicada del análisis de componentes principales. Gastos comunitarios (1957-2002).....	334
V.6. Matriz de componentes del análisis de componentes principales. Gastos comunitarios (1957-2002).....	336
V.7. Matriz de componentes rotados del análisis de componentes principales. Gastos comunitarios (1957-2002).....	337
V.8. Resumen de la varianza total explicada del análisis de componentes principales. Gastos comunitarios (1957-2002).....	337
V.9. Matriz de componentes rotados y ordenados por saturación factorial. Gastos comunitarios (1957-2002).....	339
V.10. Matriz de componentes rotados y ordenados por saturación factorial tras la eliminación de variables. Gastos comunitarios (1957-2002).....	340
V.11. Componente 1 respecto a los objetivos futuros de la Unión.....	348
V.12. Componente 2 respecto a los objetivos futuros de la Unión.....	348
V.13. Conglomerados jerárquicos (vinculación de Ward). Conglomerado de pertenencia por variables. Gastos comunitarios (1957-2002).....	351
V.14. Resumen del procesamiento de los casos del análisis cluster por años....	357
V.15. Conglomerado de pertenencia. Evolución temporal del presupuesto comunitario.....	358

V.16. Resumen del procesamiento de los casos en el escalamiento multidimensional por capítulos agrícolas.....	362
V.17. Coordinadas de los capítulos del FEOGA-Garantía en dos dimensiones (1986-2002).....	364
V.18. Productos clasificados en función de los tipos de mecanismos de gestión de mercados tras la cumbre de Berlín (1999).....	369
V.19. Conglomerado de pertenencia de los sectores agrícolas (1986-2002).....	371
V.20. Resumen del procesamiento de los casos en el escalamiento multidimensional por Estados miembros.....	374
V.21. Coordinadas de los Estados miembros por ayudas del FEOGA-Garantía en dos dimensiones (1986-2002).....	376
V.22. Coordinadas de pertenencia de los Estados miembros (1986-2002).....	381
Anexo V.1. Evolución de los gastos comunitarios 1957-2002.....	389
Anexo V.2. Evolución de los gastos del FEOGA-Garantía por capítulos agrícolas (1986-2002).....	397
Anexo V.3. Evolución de los gastos del FEOGA-Garantía por Estados Miembros (1986-2002).....	400
Anexo V.4. Evolución del FEOGA-Garantía en relación con el número de ocupados en la agricultura por Estado miembro año 2002.....	403
Anexo V.5. Evolución del FEOGA-Garantía en relación con el número de ocupados en la agricultura por Estado miembro año 1986.....	404
Anexo V.6. Distribución de los gastos de intervención del FEOGA-Garantía por sectores según la naturaleza económica de las medidas.....	405
Anexo V.7. Distribución de las ayudas del FEOGA-Garantía por superficie y Estados miembros.....	406



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### CAPÍTULO 3

Gráfico III.1. Gastos comunitarios de 1957 a 2002.....255

### CAPÍTULO 5

Gráfico V.1. Gráfico de sedimentación del análisis de componentes  
principales.....335

Gráfico V.2. Dendograma del análisis cluster por gastos comunitarios  
(1957-2002).....352

Gráfico V.3. Diagrama de témpanos vertical del análisis cluster por gastos  
comunitarios (1957-2002).....354

Gráfico V.4. Dendograma del análisis cluster por años.....359

Gráfico V.5. Ajuste lineal del escalamiento multidimensional por capítulos  
del FEOGA-Garantía.....363

Gráfico V.6. Configuración de estímulos derivada del escalamiento  
multidimensional de las ayudas del FEOGA-Garantía por capítulos  
agrícolas (1986-2002).....365

Gráfico V.7. Dendograma del análisis cluster por capítulos agrícolas  
(1986-2002).....372

Gráfico V.8. Ajuste lineal del escalamiento multidimensional por Estados  
miembros.....375

Gráfico V.9. Configuración de estímulos derivada del escalamiento  
multidimensional de las ayudas del FEOGA-Garantía  
por Estados miembros (1986-2002) .....377

Gráfico V.10. Dendograma del análisis cluster del FEOGA-Garantía por  
Estados miembros (1986-2002).....382

## **JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO, MÉTODO Y FUENTES ESTADÍSTICAS**



## 1. Justificación del estudio

Los avances que se han producido en la integración económica europea no dejan de sorprendernos. Ante una Europa dividida y desintegrada en bloques, herencia de enfrentamientos bélicos y de magnitudes escalofrantes, se presenta una Europa estable, más unida que nunca y con proyectos comunes y, sobre todo, en tiempo récord. Tal vez el hecho de que sean fenómenos interiorizados entre todos, sus avances parece que pasan desapercibidos o mermados del relieve que en muchos casos alcanzan. Mi interés y atracción por estos temas, combinados con mi orientación docente en contenidos de sector público comenzaron a orientar mis investigaciones sobre el Presupuesto de la Unión y como su desarrollo se podía vincular a los avances de la integración y unión entre los países implicados en esta gran aventura económica.

El presupuesto comunitario ha sido fundamental para mantener el progreso en la integración, ya que refleja los objetivos políticos, económicos y sociales de sus instituciones. No obstante, este instrumento al servicio de la Unión tiene múltiples especificidades que le diferencian de otros presupuestos nacionales, destacando el control realizado a lo largo de su historia por los países miembros.

En este camino hacia la integración, la Comunidad necesitaba desde su origen la instauración de un modelo presupuestario de alto rendimiento para hacer frente a las nuevas competencias de las instituciones y responder con garantías a las amplias exigencias de una verdadera unión económica, monetaria y política. No obstante, la obtención de recursos propios ha constituido uno de los frenos principales, limitados al 1,27 % del PNB del conjunto de la Unión desde el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, máxime teniendo en cuenta el gran peso específico de la Política Agrícola Común. La Unión Europea necesitaría un presupuesto significativamente mayor.

No obstante, el presupuesto de la Unión no ejerce ninguna función de estabilización como tal, ya que en la actualidad casi la cuarta parte del gasto se destina a objetivos vinculados con la asignación de los recursos, algo más del 70 % a objetivos redistributivos y el resto a administración.

El presupuesto comunitario respeta **los principios** clásicos: unidad, universalidad, anualidad, especialidad y publicidad, así como dos reglas propias, la unidad de cuenta, en la actualidad el euro, y el de equilibrio, ya que no se permite el déficit en su balance. A estos hay que añadir el criterio de buena gestión financiera y transparencia, introducido en el nuevo Reglamento Financiero, con el objeto de dotar de la mayor nitidez posible a todo el procedimiento para evitar conflictos interinstitucionales y/o con Estados miembros.

No obstante, en la práctica existen excepciones en su aplicación, ya que un seguimiento estricto de los mismos podría haber provocado una ralentización mayor del proceso. Por lo que resulta muy revelador analizar las razones que justifican estos incumplimientos, entre las que podemos destacar la limitación del crecimiento de las ayudas agrícolas.

El **procedimiento** presupuestario describe anualmente una trayectoria muy complicada, derivada, en gran medida, de las crisis que se han manifestado históricamente con enfrentamientos entre las instituciones comunitarias por el poder presupuestario y los Estados miembros. La complejidad del procedimiento orquestado entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión dio lugar a instaurar Acuerdos Interinstitucionales sobre las perspectivas financieras de la Comunidad, el primero en 1988. Esta medida aportó una mayor estabilidad a las políticas.

También el denominado “déficit democrático” en el procedimiento ha planteado la necesidad de reforzar la acción del Parlamento a la hora de tomar decisiones presupuestarias en los sucesivos Tratados.

Asimismo, la diferenciación entre los **tipos de gastos** obligatorios y no obligatorios, respecto a los cuales el Parlamento tiene un mayor poder de decisión, ha llevado en reiteradas ocasiones a solicitar la supresión de la distinción entre ambos tipos de gastos, lo que no fue contemplado en el Tratado de Ámsterdam, aunque si ha prosperado esta demanda en la recientemente aprobada Constitución Europea.

En este sentido, sentimos la curiosidad científica de profundizar en esta vertiente del presupuesto; por instituciones, los gastos más relevantes se canalizan a través de la Comisión Europea, en concreto en dos de sus Direcciones Generales (Agricultura y Políticas Regionales y de Cohesión), que representan prácticamente el 80 % del total de los gastos.

En este contexto, había que tener en cuenta especialmente las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común (PAC) como principal política comunitaria, que han pretendido disminuir su alto coste, su impacto medioambiental y atender en mayor medida a las demandas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por otra parte, en la vertiente de ingresos, la instauración de una política de cohesión social más ambiciosa en la Unión, se inscribió en un contexto de crisis presupuestaria, por lo que la dotación de nuevos recursos propios comunitarios ha sido una aspiración largamente sentida por la Comisión Europea, lo que se recoge, incluso, en la Constitución Europea. Este hecho revela claramente que el objetivo de la cohesión presenta una dimensión inseparable e imprescindible para la arquitectura europea.

Pero el cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea, que se recogen ampliamente en el artículo I-3 del proyecto de Constitución, va a depender, en gran medida, de los medios que se le asignen a las ambiciones europeístas, entre los serán fundamentales los recursos asignados a los próximos períodos de programación.

Objetivo claves de cara al futuro como la investigación o al medio ambiente, con un escaso peso relativo todavía en el presupuesto, deberán tener una consideración mayor, así como reestructurar el gasto dedicado a corregir fallos del mercado que no están vinculados con la riqueza de los países en los que se realiza y, por lo tanto, no incide directamente en la redistribución de la renta.

Un ejemplo del segundo es el gasto destinado a la PAC, estas ayudas tienen por objeto fijar unos precios que proporcionen una renta justa a los agricultores. Su coste depende de la diferencia entre los precios de mercado y los precios de apoyo, mientras que la renta depende únicamente del nivel de estos últimos. Sin embargo, una importante parte de la PAC adopta la forma de ayuda directa y, por lo tanto, tiene un carácter redistributivo interpersonal y no territorial.

Todo parece apuntar a que la ayuda total de la PAC parece guardar una correlación negativa con la renta debido principalmente al componente de la ayuda directa. Por todo ello, sería necesario profundizar sobre los mecanismos de intervención que apoya la reforma de la PAC en comparación con el sistema anterior, más basado en las subvenciones ligadas a la producción.

En otra vertiente, aunque no será parte central de nuestro trabajo, la **convergencia fiscal** en la Unión favorecería la implantación de nuevos recursos comunitarios que apoyasen los objetivos de la cohesión económica y social, pieza clave para la profundización del proceso. Por esa razón, sería conveniente abordar esta materia desde el marco general de los principales estudios sobre la coordinación de políticas económicas y los efectos de la política presupuestaria sobre el equilibrio macroeconómico.

Hay que tener en cuenta que la implantación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) ha limitado las políticas fiscales de los Estados miembros, por lo que el asunto adquiere un gran interés, pues no se puede concebir una UEM en la que comportamientos presupuestarios divergentes pongan en peligro la estabilidad económico-financiera del conjunto de la Unión.

Tampoco parece recomendable profundizar en la armonización fiscal mientras que no se implante un presupuesto comunitario capaz de actuar como mecanismo compensador y anticíclico, que pueda actuar en sustitución de los presupuestos nacionales para limar paulatinamente las diferencias estructurales entre las regiones comunitarias.

En este orden de ideas, el recurso a los elementos federales para intentar profundizar en el proceso de integración se remonta a las propias fechas de firma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Hay que destacar la afirmación de Schuman “con el proceso de integración abierto se camina hacia una Federación de Estados”, si bien se abandonó este ideario de forma estricta en las primeras etapas de la construcción europea, dando lugar a un federalismo más pragmático en la década de los setenta.

A pesar de todo, el modelo federal guarda un cierto paralelismo al fenómeno de integración comunitaria, por lo que resulta muy interesante recurrir a sus elementos para intentar explicar los asuntos comunitarios concernientes al reparto de competencias, las reglas institucionales o el ordenamiento jurídico.

El estudio de estas cuestiones nos permitirá comprender en mayor medida la evolución del presupuesto comunitario, especialmente la lucha por el poder entre las propias instituciones comunitarias y/o los Estados miembros, destacando las sucesivas crisis que han puesto de manifiesto las debilidades de las finanzas comunitarias.

En la actualidad, el sistema comunitario no se ajusta, en sentido estricto, al proyecto federal, pero sería muy conveniente definir con claridad el objetivo estratégico del edificio, que configure un nuevo punto de inflexión hacia una arquitectura institucional definitiva: un enfoque intergubernamental o el modelo federal.

El futuro del presupuesto comunitario dependerá de la opción que se adopte: el enfoque intergubernamental es defendido por países como el Reino Unido o Dinamarca, que son partidarios de potenciar los órganos interestatales; mientras que Alemania y otros pequeños Estados se inclinan en mayor medida por reforzar las instituciones supranacionales como la Comisión y el Parlamento.

## **2. Objetivos de la investigación y metodología**

Sobre estas reflexiones nos planteamos el objetivo de esta Tesis Doctoral intentando avanzar en el conocimiento de la financiación de la Unión Europea, en un proyecto de integración económica y monetaria muy avanzado, centrándonos en la **vertiente del gasto**.

Es un tipo de análisis novedoso en la medida que se traspasa el análisis y las teorías sobre el presupuesto nacional y se entra en el caso en el que un grupo de países se integran monetariamente y económicamente y mantienen sus políticas fiscales y presupuestarias, paralelamente a un presupuesto supranacional donde no se plantean determinados objetivos nacionales, pero que se articulan al mismo tiempo sobre fines que mejoren las condiciones de la integración.

Nos parece especialmente relevante que se destaque con claridad el papel de las instituciones comunitarias y como ejercen sus influencias los gobiernos nacionales a la hora de establecer el monto de las partidas, los objetivos y su periodicidad en el tiempo.

Se trata en cierta medida de destacar también como la evolución de la integración económica europea ha llevado aparejada una actualización y adaptación de las finanzas comunitarias. En este sentido, es muy relevante analizar si las políticas de gastos de la Unión han respondido a objetivos y prioridades que se han ido detallando siguiendo el proceso de construcción europea, basado en la voluntad de los gobiernos nacionales.

Profundizar en la complejidad de la elaboración del procedimiento presupuestario anual, la estructura y el control, serán básicos para nuestro estudio.

La unificación de los instrumentos presupuestarios, el desarrollo de las políticas comunes y las sucesivas ampliaciones, las principales partidas del presupuesto, los Fondos Estructurales y la reforma de la Política Agrícola Común en el futuro con las nuevas perspectivas financieras, son aspectos que estarán muy vinculados a nuestras conclusiones.

Con nuestro trabajo queremos responder a qué criterios y objetivos ha obedecido la evolución y estructura del presupuesto comunitario, con el fin de verificar qué prioridades han reflejado con mayor nitidez el proceso de integración europea a través de la evolución del gasto comunitario, con especial atención al principio de la cohesión territorial en la Unión, pieza clave para el éxito del proyecto europeo.

En esta línea, se profundiza en la PAC como principal política comunitaria, para concluir si, en realidad, ha guardado históricamente una cierta contradicción con el principio de la solidaridad territorial en la Unión, en función de su distribución sectorial y geográfica y de la tipología de sus intervenciones, respondiendo en mayor medida a otros intereses y objetivos.

La Política Agrícola Común al ser considerada como la única verdadera política de la Comunidad por su coste, se deberá analizar con detalle la evolución de las principales partidas del FEOGA-Garantía por sectores y Estados beneficiarios, destacando la dimensión de su impacto sobre la cohesión en la Unión.

El interés de esta investigación se centra también en los escasos trabajos empíricos sobre la evolución de los gastos comunitarios para un periodo tan largo, desde el origen de los gastos hasta la actualidad para el conjunto de los gastos y desde 1986 para la evolución de los gastos agrícolas.

### **2.1. Período de análisis**

El periodo de estudio analizado comprende desde 1958, año de instauración del presupuesto comunitario, hasta 2002, para poder trabajar con datos definitivos.

Debido a la enorme complejidad que suponía el análisis homogéneo de sus casi cincuenta años de existencia, en la que su historia legislativa ha sido modificada constantemente y las denominaciones de las partidas presupuestarias han sido muy cambiantes, hemos optado por abordar la evolución presupuestaria teniendo en cuenta las grandes etapas que a veces se superponen:

#### **ETAPA I**

##### **Creación y primeras etapas del presupuesto comunitario.**

En la que destacan acontecimientos como:

- El Tratado de París de 18 de abril de 1951 (Tratado constitutivo de la CECA).
- Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957 (Tratados constitutivos de EURATOM Y CEE).
- Fusión de las instituciones comunitarias en 1965.
- Los Acuerdos de Luxemburgo de 21 y 22 de abril de 1970 (financiación progresiva de las políticas comunitarias a través de recursos propios).

#### **ETAPA II**

##### **Crisis del sistema original del presupuesto comunitario.**

En la que destacan acontecimientos como:

- El Tratado de Bruselas 22 de julio de 1975 (mayor poder presupuestario del Parlamento e instauración del Tribunal de Cuentas).
- Acuerdo de Fontenebleau de 26 de junio de 1984 (aumento del IVA atribuible a la Comunidad ante la profunda crisis presupuestaria).



- Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986.
- Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 (paquete Delors I).
- El Consejo Europeo de Edimburgo y la adopción del paquete financiero 1993-1999 (paquete Delors II).

### ETAPA III

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

En la que destacan acontecimientos como:

- La Agenda 2000 y las perspectivas financieras ante la ampliación de la Unión.
- El Consejo de Berlín de marzo de 1999 (amplia reforma de los Fondos Estructurales).
- Consejos Europeos de Bruselas y de Copenhague en 2002 (reforma de la PAC y ampliación de la Unión a veinticinco miembros).
- Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada para el período 2007-2013.
- Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europea en junio de 2004.

La principal justificación de esta división es que nos permite situar al presupuesto comunitario en su contexto histórico en el curso de la lucha por su poder, sin separarlo del carácter dinámico que las instituciones comunitarias han querido darle a través de sus reformas y revisiones en clara respuesta a una realidad en constante y profunda transformación como es la europea.

#### **2.2. Metodología y técnicas aplicadas**

Con estos objetivos nos hemos inclinado por un tipo de análisis cuantitativo, cuya potencialidad se ajuste al máximo al tipo de variables que íbamos a manejar y que permitiera combinarlas de la forma más adecuada a nuestras necesidades.

Se ha aplicado un **análisis factorial de tipo exploratorio por componentes principales** en este período de tiempo para detectar las interrelaciones entre los gastos comunitarios, con el fin de definir estos vínculos en términos de un número inferior de componentes, que reflejen las prioridades básicas que han marcado la construcción europea desde el Tratado de Roma hasta la actualidad.

Además, se ha completado con un **análisis clúster** sobre los mismos datos e idéntico intervalo de tiempo en función de las variables y de su distribución temporal, con el objeto de la clasificar los gastos comunitarios, de acuerdo a la metodología que se aborda en el apartado siguiente.

En una segunda aplicación empírica del trabajo, se analizan la evolución de las ayudas agrícolas desde 1986 hasta 2002, ya que en ese año se incorporaron España y Portugal a las Comunidades Europeas, lo que hizo imprescindible la puesta en práctica de unos amplios programas estructurales destinados a reducir las disparidades de desarrollo económico entre los Doce, reforzando expresamente el Acta Única Europea el objetivo de la cohesión económica y social.

Además, España presentaba un marcado carácter agrario, motivo por el cual se perfilaba como un gran receptor de ayudas agrícolas en función de su extensión, lo que podría haber modificado algunas prioridades de la PAC, en el supuesto de que se hubiera apostado por corregir con criterios de cohesión los desequilibrios socio-económicos del sector, especialmente en las zonas agrícolas mediterráneas.

Con este objetivo se ha aplicado un escalamiento multidimensional, que permite representar las proximidades entre un conjunto de objetos como distancias en un espacio de baja dimensionalidad, con dos tipos de variables: las ayudas recibidas por capítulos agrícolas del FEOGA-Garantía y por Estados miembros, excluyendo en este caso a Suecia, Finlandia y Austria por su relativa reciente adhesión.

La utilización de distintos tipos de aplicaciones econométricas nos aportará una información más precisa sobre la evolución de los gastos comunitarios en todo el periodo. En particular, en el análisis de la evolución de los gastos comunitarios se han utilizado técnicas estadísticas de **datos multivariantes** a lo largo del período considerado para hacer frente a una investigación con un notable número de variables y datos, con un tratamiento multidimensional en una amplia muestra de observaciones.

En primer lugar, se ha realizado un análisis factorial de tipo exploratorio por componentes principales para estudiar las interrelaciones sobre las partidas de gastos comunitarios desde su origen hasta la actualidad. Con este fin se definen estos vínculos en términos de un número inferior de variables, comprendidas en dos factores, que representen las dos prioridades fundamentales que han marcado el proyecto europeo.

En este sentido, se ha comprobado satisfactoriamente la idoneidad de aplicar este procedimiento a nuestros datos, por lo que se han calculado los siguientes indicadores a través del programa SPSS 11.5:

a) El índice KMO (Kaiser-Meyer-Olkin), que coteja las magnitudes de los coeficientes de correlación observados con las de los coeficientes de correlación parciales para el conjunto de las variables.

b) Test de esfericidad de Bartlett, que comprueba la significación de una matriz de correlaciones R, partiendo del supuesto de que tiene una distribución que admite la extracción de factores. Para ello se somete a contraste la hipótesis de que las variables de R no correlacionarían en la población de la que procede la muestra y de que las correlaciones observadas en R difieren de "0" sólo por azar.

Este test demuestra si la matriz de correlaciones se ajusta o no a una matriz identidad (I), es decir, una matriz donde hay ausencia de correlación significativa entre las variables, excepto en la diagonal que estaría constituida por “unos”, lo que supondría que la nube de puntos se ajustaría a una esfera perfecta.

Valores bajos y no significativos ( $p > 0,05$ ) implicarían la aceptación de la hipótesis nula, el reconocimiento de que las variables no están intercorrelacionadas y que, por tanto, no tendría mucho sentido llevar a cabo un análisis factorial. Es por ello, que resulta ideal obtener valores altos y estadísticamente significativos ( $p \leq 0,05$ ).

c) El determinante de la matriz de correlaciones. Un determinante muy bajo indica altas intercorrelaciones entre las variables, pero no debe ser 0 (matriz no singular), pues esto indicaría que algunas de las variables son linealmente dependientes, aspecto este que impediría el normal desarrollo de esta técnica.

d) Medida de adecuación de la muestra de cada una de las variables (MSA), que tiene la misma lógica de cálculo e interpretación que el KMO. No obstante, en vez de incluir todos los pares de variables en los sumatorios de la ecuación para su cálculo, sólo se disponen los relativos a la variable en cuestión.

Además, se ha efectuado un análisis cluster sobre los mismos datos e idéntico período de tiempo que el de componentes principales, con el fin de facilitar la clasificación de los gastos comunitarios en un número pequeño de conglomerados, de manera que los elementos pertenecientes a un agrupamiento sean muy similares entre sí y diferentes del resto. Como consecuencia, se estructuran jerárquicamente los gastos comunitarios para dar una mayor luz a las prioridades comunitarias a lo largo de su historia, en función de los recursos asignados a las diferentes políticas.

En nuestro trabajo se ha aplicado el método Ward o “momento central de orden dos”, que calcula la media de todas las variables de cada conglomerado, para a continuación estimar la distancia euclídea al cuadrado entre cada elemento y la media de su grupo y sumar las distancias de todos los casos. En cada etapa del método, los conglomerados que se construyen son aquellos que se obtienen con el menor aumento posible en la suma total de las distancias al cuadrado intra-conglomerado.

Con este algoritmo se parte de los elementos directamente, en vez de emplear la matriz de distancias, y se establece una medida general de la heterogeneidad de una agrupación de observaciones en grupos.

Finalmente, se ha aplicado la técnica de reducción de datos denominada **escalamiento multidimensional** a la evolución de los gastos del FEOGA-Garantía distribuidos por capítulos y Estados miembros beneficiarios, lo que nos proporciona un espacio geométrico de fácil interpretación y de baja dimensionalidad respecto a las prioridades de la PAC.

Este procedimiento hace posible representar las proximidades o distancias entre las diferentes partidas de gastos agrícolas y los países sobre dos dimensiones, una que muestra el montante recibido en términos absolutos y otra que refleja el crecimiento de estas ayudas en el período en cuestión.

Antes de desarrollar este procedimiento, se ha evaluado satisfactoriamente la idoneidad del modelo a los datos de nuestra investigación para lo que se ha empleado un índice de ajuste estimando las correlaciones cuadráticas entre las proximidades originales y las distancias proporcionadas por el programa.

En particular, se ha **calculado un índice de “bondad”** de la evaluación que se obtiene es un RSQ (de R-Squared), es decir, el porcentaje de la varianza de las disparidades que es explicado por las distancias, de manera que un valor cercano a “cero” reflejará un mal ajuste del modelo, en tanto que un resultado próximo a “uno”, resulta excelente.

Asimismo, se ha completado la evaluación con una **prueba de error**, el índice Stress, el cual minimiza el cuadrado de las distancias en su versión más extendida (S-Stress), que expresa la “maldad” del ajuste.

Una vez superadas estas pruebas iniciales, se ha empleado el **modelo métrico**, partiendo del supuesto de que la relación entre proximidades y distancias es de tipo lineal.

En definitiva, se pretende detectar que partes de las políticas han explicado en mayor medida la evolución del gasto comunitario, que tipos de relaciones han guardado a lo largo del período y, en última término, que dimensión ha tenido el impacto de la principal política (la PAC) en los objetivos de la Unión, con especial atención a la cohesión entre los Estados miembros, factor esencial en la arquitectura institucional europea.

### **2.3. Desarrollo por Capítulos**

Respondiendo a las necesidades impuestas por los objetivos perseguidos y la metodología aplicada, el trabajo de investigación se divide en los siguientes Capítulos:

En la **Introducción** se explica el objeto, la metodología, el período de estudio elegido, las fuentes bibliográficas y las estadísticas utilizadas.

En el **Capítulo 1** se recoge una síntesis histórica sobre la evolución del presupuesto, enmarcada por los avances en la integración, desde su origen hasta la aprobación de la Constitución Europea, que es el propio testimonio de la historia de las propias Comunidades. El Capítulo se orienta sobre la actuación en función de sus objetivos, competencias, supranacionalidad, acciones prioritarias, crisis, lucha institucional, beneficiarios y máximos contribuyentes de los recursos, gestión, reformas, etc.

Para abordar la perspectiva de los gastos comunitarios es condición “sine qua non” conocer sus raíces históricas e institucionales. Por lo tanto, el propósito de esas páginas es repasar la evolución presupuestaria, sin pretender ser exhaustivo, ya que no es el objetivo central de nuestra Tesis. El contenido de esta parte resulta imprescindible para un estudio empírico posterior y se divide en tres bloques.

En el **Capítulo 2** se aborda la armonización fiscal en la Unión Europea como medio para favorecer el libre juego de la competencia, de acuerdo a la teoría de la Hacienda Pública Internacional, de manera que la integración y el crecimiento económico puedan alcanzarse simultánea y gradualmente. Aunque no es parte central de nuestro trabajo, estos avances permiten crear una base más amplia para la obtención de futuras fuentes para el presupuesto comunitario que permitirían a la Unión hacer frente con garantías a sus obligaciones, sin obstaculizar el buen funcionamiento de los mercados en los Estados miembros.

Con este propósito, sobre la Teoría de la Hacienda Pública Internacional se repasan los conceptos básicos sobre la coordinación impositiva, de los gastos y de las políticas de estabilización entre países.

Se analizan también las zonas con regímenes especiales en países de la Unión, en los cuales se aplica la normativa comunitaria con excepciones, una serie de situaciones específicas a las que no se aplican la normativa general y como se articulan en el marco de las políticas generales.

Una vez definida la problemática de la armonización fiscal y su ajuste en nuestros objetivos, se trata el modelo de presupuesto federal, destacando en un primer punto las ventajas y los inconvenientes de un sistema fiscal descentralizado y el modelo de Tiebout y los encajamos con los elementos federales de la actual Unión, con una puesta en relieve del equilibrio de poder entre las instituciones comunitarias.

En esta línea, se pone de manifiesto el paralelismo que posee formalmente la estructura comunitaria con el sistema federal, repasando los rasgos federales actuales de la Unión, teniendo en cuenta que en materias muy relevantes los Estados miembros continúan conservando todavía importantes competencias como la presupuestaria.

En este sentido, destacamos el principio de solidaridad financiera como elemento típicamente federal, misión que debe cumplir el presupuesto comunitario a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

En las secciones 3 y 4 se aborda el caso de un presupuesto federal comunitario y se presentan argumentos a favor y en contra de la implantación de un hipotético federalismo fiscal en la Unión Europea.

El Capítulo se completa con una visión teórica de la Hacienda Pública Europea frente a las características del federalismo expuestas anteriormente, que nos sirve también como introducción al análisis de la estructura y el procedimiento del presupuesto comunitario que se lleva a cabo en apartados posteriores.

En el **Capítulo 3** recogemos las disposiciones que rigen el presupuesto, de acuerdo a los Tratados y al Reglamento financiero. Lo que debe destacarse desde el principio es la intención de las instituciones comunitarias de hacer de su presupuesto un instrumento claro y estricto, que atienda a los objetivos planteados y facilite el control en cada una de sus fases.

En primer lugar, se repasan las disposiciones financieras de los Tratados de Roma y del Reglamento financiero aprobado para su ejecución, que se materializan en el respeto del presupuesto comunitario a los principios clásicos: unidad, universalidad, anualidad, especialidad y publicidad, así como a dos reglas más propias (equilibrio y unidad de cuenta), junto al principio de buena gestión financiera y transparencia, introducido en el nuevo Reglamento.

Se analizan también las etapas del procedimiento presupuestario establecidas en el Tratado CE (aprobación, su ejecución y control). Además se delimitan las competencias respectivas de cada una de las Autoridades Presupuestarias, que resulta muy revelador para definir el significado de la supranacionalidad en el proyecto europeo, con un elevado peso específico todavía de los gobiernos nacionales en esta materia.

Finalmente, como elemento esencial, se describen las principales categorías de gastos de la Unión Europea, según la clasificación por rúbricas de las programaciones financieras, explicando su evolución y perspectivas, lo que nos servirá de base para plantear nuestro análisis empírico.

En el **Capítulo 4** se repasa la tipología de los principales métodos multivariantes, especialmente los tres empleados en nuestro trabajo y que creemos que eran los que mejor se ajustaban a nuestros fines y más luz podrían dar a nuestras conclusiones, revisando sus fundamentos y posibilidades de aplicación para describir, clasificar y explicar conjuntamente conjuntos de variables, características muy destacadas para las investigaciones en el ámbito de las Ciencias Sociales.

En particular, se profundiza en el **análisis de componentes principales**, el análisis **cluster** y el **escalamiento multidimensional**, centrandose preferentemente la atención en sus principales contribuciones y críticas, así como las aportaciones de otros investigadores que han ido superando sus posibles limitaciones. En una primera parte, se aplica sobre la evolución del gasto comunitario y a continuación se profundiza en la distribución de las ayudas agrícolas por sectores y Estados miembros, cuyos resultados apoyarán buena parte de nuestras conclusiones.

En este sentido, destacamos cómo en estos procedimientos se generan nuevas ideas, hipótesis y resultados al interpretar los factores, las dimensiones y las agrupaciones, que nos deben servir como punto de partida para futuros estudios sobre el presupuesto comunitario en general, o sobre alguna política común en particular.

En el **Capítulo 5**, eje central de nuestro trabajo, se lleva a cabo un análisis empírico sobre la evolución del gasto comunitario desde el origen del presupuesto hasta la actualidad, según la metodología ya comentada, con especial atención a los capítulos del FEOGA-Garantía, que han absorbido una gran parte de los recursos en el ámbito de la aplicación Política Agrícola Común (PAC), a expensas del resto de políticas europeas.

En primer lugar, se compendian los gastos comunitarios en dos componentes principales en función de su mayor o menor correlación, lo que nos será muy útil para definir las prioridades básicas de la Unión y estimar la dimensión del impacto de sus políticas.

Con este objetivo se clasifican también las variables en conglomerados, de forma que las pertenecientes a cada uno de ellos sean muy similares entre sí y muy diferentes del resto, así distinguiríamos las verdaderas prioridades de la Unión en función de la distribución del gasto.

Se obtiene una evolución de las principales partidas del FEOGA-Garantía entre 1986-2002 por sectores y Estados miembros beneficiarios a través del procedimiento del escalamiento dimensiones, ya que es el gasto más importante del presupuesto y habría que detectar si su aplicación ha tenido en cuenta a lo largo de los años el criterio de cohesión o, por el contrario, ha respondido a otras prioridades o intereses.

Esta técnica nos permite representar las distancias entre partidas de gastos agrícolas y los países, sobre dos dimensiones; una que muestra el montante recibido en términos absolutos y otra que refleja el crecimiento de estas ayudas en el período en cuestión. Como consecuencia, aparecen los sectores y Estados miembros que más se han beneficiado de la PAC y, por lo tanto, del presupuesto, lo que nos permite concluir con contundencia y razonamientos sólidos a qué objetivos ha respondido en mayor medida la evolución del gasto comunitario.

La solución extraída pretende dar más luz a los resultados de la PAC, dado su considerable peso financiero y su importante desarrollo normativo y jurisprudencial, en la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo entre sus regiones, uno de los objetivos básicos para una mayor profundización de la integración.

Finalmente, se exponen de forma ordenada las **Conclusiones** del análisis de la evolución del gasto comunitario y del proyecto de integración europea que lo ha encauzado en el período de estudio. No obstante, no se trata de un trabajo cerrado, sino de una línea de investigación abierta que se debería completar incorporando al mismo nivel de desagregación que las ayudas agrícolas otras variables como transportes, investigación, desarrollo tecnológico e innovación, educación y formación, salud pública, medio ambiente, juventud, etc.

En el **Anexo** del Capítulo 1 se recogen la evolución de los gastos comunitarios respecto al PIB de la Unión y a los gastos de los Estados miembros, la ejecución de los ingresos y un cuadro resumen sobre el avance del sistema institucional europeo desde su origen hasta la actualidad.

Por su parte, en el anexo del Capítulo 5 figuran los datos sobre los gastos comunitarios que se han empleado en nuestro análisis empírico desde 1958 hasta 2002, y las ayudas del FEOGA-Garantía desagregadas por sectores y Estados miembros desde 1986, así como los cuadros estadísticos estimados sobre dichas variables.

Por último, se presentan las características de las OCM de los principales productos beneficiarios de la PAC, detallando sus instrumentos y mecanismos de intervención.

### **3. Fuentes bibliográficas y estadísticas utilizadas**

De acuerdo con los objetivos y las observaciones metodológicas desarrolladas en el epígrafe anterior, se han utilizado fuentes muy diversas, combinando especialmente las documentales y las estadísticas.

Las primeras han cubierto principalmente la redacción de las partes teóricas y la de la evolución histórica, política e institucional de la construcción europea. Para ello, ha sido necesario un minucioso proceso de recopilación realizado en los fondos bibliográficos y en bases de datos especializadas de las instituciones comunitarias consultadas.

Entre ellas, cabe destacar la Oficina de la Comisión Europea en Madrid, los Centros de Documentación Europea, el Servicio de Estadística del Ministerio de Economía y Hacienda, la Biblioteca Nacional, así como las bibliotecas de distintas Universidades y sus Departamentos.

Además de esta información documental, hay que destacar también las numerosas investigaciones y estudios de expertos en el tema manejado, que son citados tanto en el texto como en la bibliografía.

En esta fase del trabajo se han empleado las siguientes bases de datos:

EURISTORE, que recoge información sobre la investigación universitaria llevada a cabo en el ámbito de la integración europea.

ARCHIS plus, base de datos de archivos históricos.

CELEX, base de datos de legislación comunitaria.

EUDOR, textos completos del Diario Oficial.

SCAD, base de datos de la bibliografía del Servicio de Documentación de la comisión Europea.

PRELEX, seguimiento de los procedimientos interinstitucionales.

ECLAS, catálogo de bibliotecas de la Comisión Europea.

En cuanto a la parte analítica, los datos sobre la evolución de los gastos comunitarios para el período de estudio, ejecución en pagos, se han obtenido de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, del Vademécum Presupuestario, de la Oficina de Información Estadística comunitaria (EUROSTAT), del Reglamento Financiero y de las publicaciones de la Comisión sobre las Finanzas Públicas de la Unión Europea.

Las razones por la que hemos utilizado estas fuentes sobre el gasto son:



En primer lugar, los datos están en una misma unidad de cuenta, por lo que se evitan posibles divergencias a la hora de comparar cifras ofrecidas por diferentes países derivadas de la conversión a una moneda única.

Por otra parte, se evita la diferencia temporal en la recogida de datos consolidados de los gastos comunitarios por parte de los Estados miembros para los presupuestos que se ejecutan cada año.

Ante esta situación, hemos considerado más conveniente utilizar la evolución del gasto que proporciona la Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, por su fiabilidad y disponibilidad, por la homologación, así como por la oportunidad que nos brindan de acceder a las cifras de de todos los gastos que componen el presupuesto comunitario y el FED desde su origen hasta la actualidad.

En cuanto a su contenido, la mencionada fuente ofrece series anuales desde el origen del presupuesto comunitario (1957) hasta 2002, cubriendo el conjunto de los gastos (FEOGA-Garantía, Fondos Estructurales, Gastos de Investigación, Acciones Exteriores, gastos de Administración, Fondo de Cohesión, y Reembolsos y otros, junto al FED). En este sentido, hay que resaltar también la información extraída del Informe Financiero sobre la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) para múltiples ejercicios, tanto en su versión electrónica como en papel.

Los gastos comunitarios, en millones de euros corrientes, derivados de la ejecución de los compromisos contraídos en el curso del ejercicio y/o en ejercicios anteriores, son anualmente objeto de una autorización presupuestaria, y deben cubrirse con ingresos. Precisamente, la mayor parte de las categorías de gastos se dota total o parcialmente con créditos disociados, con el objeto de ajustar al máximo los créditos de pago a las necesidades reales y, por tanto, evitar en lo posible la utilización anticipada de recursos propios.

En definitiva, la amplitud temporal de las cifras y la clasificación por gastos comunitarios, así como la fiabilidad y consolidación de los datos, sin olvidar su disponibilidad, configuran a esta fuente estadística como idónea para esta investigación. Además, nos permite hacer una comparación de la estructura de las partidas en diferentes períodos de tiempo y con un nivel de desagregación adecuado.

No obstante, debido a la no disponibilidad en formato informático de estas cifras, ha sido necesario un gran esfuerzo de recogida para poder aplicar el programa SPSS empleado. Este proceso, si bien ha sido complejo, nos ha permitido contar con una base de datos desagregada por gastos comunitarios preparada para su tratamiento informático y que esperamos continuar utilizando en futuras investigaciones.

Los resultados obtenidos en nuestro trabajo nos deben servir como punto de partida para futuros estudios sobre el futuro del presupuesto comunitario en general en la Europa de veinticinco, o sobre alguna política común en particular. Además, se deberá profundizar en la vertiente de los ingresos, especialmente sobre la viabilidad de implantar un nuevo recurso propio comunitario para reforzar el carácter supranacional del presupuesto, que podría sustituir en parte a las contribuciones de los Estados miembros.

#### **4. Agradecimientos**

Esta Tesis Doctoral ha podido realizarse por el valioso y desinteresado apoyo de diversas personas e instituciones. Destaco mi deuda de gratitud al Director de esta Tesis, D. Eduardo Cuenca García, que ha aportado su contrastado bagaje intelectual, su rigor científico y su dilatada experiencia. He valorado enormemente sus valiosos consejos y orientaciones.

Sus comentarios críticos, ánimos, asesoramiento y aportaciones a lo largo del presente trabajo, así como su apoyo me han permitido no sólo poder concluir con garantías el trabajo desde una óptica académica, sino que también a lo largo de todo este período de tiempo me ha transmitido unos valores profesionales y humanos que ya forman parte imborrable de mi patrimonio personal.

Hay que destacar especialmente la paciencia de la que ha hecho gala no sólo en los años dedicados a este trabajo, sino desde que tuve la oportunidad de conocerle y empezar a trabajar juntos. Años en los que me he formado como docente, investigador y, sobre todo, como persona.

Asimismo, quiere agradecer sinceramente a D. Juan de Dios Jiménez Aguilera, el gran apoyo para el desarrollo de esta Tesis. Su interés por mi labor docente e investigadora despertó en mí una motivación especial para realizar este trabajo; asimismo he valorado su gran generosidad con los nuevos investigadores, esperando haber respondido a su confianza.

Además quiero agradecer también su confianza en mis posibilidades desde que me incorporé como Profesor Colaborador en el Departamento de Economía Aplicada, del que era Director y Responsable del Grupo de Investigación Economía Pública y Globalización, al cual que pertenezco y con cuyos miembros me une más que una estrecha relación académica, una sincera amistad.

Agradezco también a D. Juan Delgado Alaminos, el ánimo, el apoyo y la tranquilidad que me ha brindado. Su silencio siempre activo y vigilante, su profesionalidad y generosidad me han servido constantemente de revulsivo, espero no haberle defraudado en su confianza.

También he de agradecer la colaboración y las facilidades del personal de la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada, especialmente en la persona de D<sup>a</sup> Ascensión Vázquez Quero, que fueron guías indispensables en la ardua búsqueda de documentación.

Por último, me gustaría resaltar la colaboración prestada por el Punto de Información Europea de la Comunidad de Madrid, especialmente a Mr. Pepa Michel, que han respondido generosamente a cualquier solicitud de información solicitada. Asimismo, quisiera agradecer la atención exquisita prestada por los funcionarios de Bruselas, atendiendo puntualmente a todas nuestras consultas y solicitudes de información, especialmente los componentes de la Dirección General de Presupuestos y la Dirección General de Agricultura.

Finalmente, pero no en último lugar, quiero poner de relieve la paciencia y comprensión de mi familia en todo este tiempo de trabajo, con mis padres y hermanos a la cabeza, y de forma especial a Toñi, fiel reflejo de la bondad, la nobleza y la generosidad a la que todos deberíamos aspirar.

## **CAPÍTULO 1**

### **ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA (1951-2004)**



En este Capítulo se analiza la evolución del presupuesto comunitario desde su primera elaboración hasta la actualidad y se ahonda en sus intervenciones de acuerdo a sus prioridades, reparto de poder entre las instituciones, supranacionalidad, conflictos, principales gastos e ingresos, ejecución, reformas, control, evaluación, etc.

Para el estudio de las políticas comunitarias se precisa un conocimiento previo de sus orígenes históricos y marco institucional, motivo por el cual el objetivo del presente Capítulo es describir la trayectoria del presupuesto comunitario, que resulta imprescindible para nuestro trabajo empírico posterior.

Por lo tanto, se trata de un Capítulo fundamental, donde se aborda el equilibrio entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias en la construcción europea, en la que el presupuesto constituye una faceta muy relevante.

Con este objetivo se divide el Capítulo en tres bloques, en las que se recogen las constantes modificaciones que ha tenido su normativa hasta la actualidad, con el objeto de conocer que papel ha jugado en la integración europea, muy marcada por las sucesivas ampliaciones.

### **1.1 Acercamiento al movimiento de unificación europea hasta el Tratado de Paris (1951)**

El pensamiento de una Europa unida no es algo que surgió en las negociaciones del Tratado de constitución de las Comunidades Europeas en los años cincuenta, sino que se pueden citar muchos proyectos desde el Imperio romano, el Sacro Imperio de Carlomagno o las más próximas de Napoleón. Experiencias, en todos los casos, que comparten el objetivo de propiciar la unificación de los países europeos bajo una única estructura política, por muy distintos que fueran entre sí los métodos propugnados para este fin (Muñoz de Bustillo, 2002, pp. 61).

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el estallido de la I Guerra Mundial, el panorama se caracterizó por la rivalidad entre los imperialismos coloniales que impedían establecer bases mínimas de diálogo. Aunque existen proyectos de unificación de Europa durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, el europeísmo no adquiere fuerza política hasta terminada la I Guerra Mundial.

No obstante, hay que resaltar el Estado federal alemán, nacido en 1867 del “Zollverein”, es decir, de la Unión Aduanera de 1834 y de los acuerdos internacionales entre Francia y el Reino Unido firmados el 8 de abril de 1904 para resolver problemas coloniales en África y Asia. Estos Acuerdos darían lugar a la llamada entente cordial.

Desde una óptica económica, hay que nombrar también como ejemplo la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa constituida el 1 de mayo de 1922, que fue una experiencia muy útil en la construcción del Benelux (Tamames, 1965, pp.70), junto con la Unión Aduanera Alemana, hasta que el estallido de la Guerra Mundial paralizó todos los proyectos de integración.

Pero uno de los hombres que más contribuyó al desarrollo de la idea europea en el período de entreguerra fue el Conde austriaco R. Coudenhove-Kalergi, fundador del “movimiento europeísta”, cuya obra *Paneuropa*, publicada en 1923, tuvo una gran incidencia entre los intelectuales de la época.

Para Coudenhove la crisis europea de 1914-18 no había sido una transitoria, sino que amenazaba los mismos cimientos del viejo continente. Una Europa dividida y fragmentada no estaría en condiciones de enfrentarse con el resto del mundo, ni de mantener una posición importante en el sistema político mundial.

El gran reto era averiguar si Europa podía conservar su paz y su autonomía frente a las crecientes potencias mundiales no europeas, permaneciendo política y económicamente dividida o, por el contrario, se vería reforzada a organizarse en una confederación de Estados para salvar su existencia (Cuenca, 1989, pp.1).

Los grandes obstáculos para llevar a cabo el mencionado proyecto eran: el orgullo local de los nuevos Estados independientes y la falta de experiencia para hacer funcionar un sistema constitucional de esas características.

El movimiento “pan-europeísta” adquirió gran importancia durante la década de los veinte bajo la inspiración directa de Coudenhove. Se planteó una propuesta muy ambiciosa el 5 de septiembre de 1930 ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones por parte del ministro francés de Asuntos Exteriores, Aristides Briand, apoyado por su colega alemán Gustav Stresemann, para instituir unos vínculos federales entre los Estados europeos.

De esta reunión salió constituida la Comisión de Estudios para la Unión Europea y el encargo de un Memorándum sobre la organización de un régimen federal europeo, confeccionado por el poeta y diplomático Saint-John Perse, en el que se insistía en la necesidad de articular la unidad política. En esta línea, otros pensadores o políticos como Vladimir Woytinsky, Gaston Riou, el Conde Sforza, Bertrand de Jouvenel, Edouard Herriot..., propusieron la instauración de los Estados Unidos de Europea para evitar la decadencia que estaba registrando el continente respecto a su influencia en asuntos internacionales.

En 1930, se intentó una aproximación económica entre los Países Bajos con la firma de la Convención de Oslo, junto a Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, con el fin de frenar la creciente arancelarización de las relaciones comerciales internacionales tras la Gran Depresión de los años veinte. No obstante, la Convención no profundizó en la integración económica entre estos países, con el único acuerdo de realizar consultas entre sus miembros antes de introducir alguna medida arancelaria.

Posteriormente, Holanda y la UEBL en 1932 firmaron la Convención de Ouchy con el objetivo de eliminar las barreras arancelarias entre sus Estados miembros, pero la actitud de los principales países europeos provocó el fracaso de este proyecto, al defender la obligación de respetar la cláusula de la nación más favorecida y el principio de no discriminación entre países.

Pero al iniciarse la crisis económica mundial y con el ascenso del fascismo en toda Europa, esta propuesta y los planes de Coudenhove fueron abandonados. La Segunda Guerra Mundial reforzó su teoría de que Europa no se encontraba en una crisis pasajera, sino que se necesitaba una reestructuración federal del continente.

Los movimientos europeos de resistencia durante la conflagración mundial fueron la causa del movimiento pan-europeísta de la segunda postguerra. Sin embargo, las realizaciones fueron escasas en los primeros años, en parte por la preocupación inmediata de los dirigentes políticos por reconstruir sus respectivos países como fue el caso del Benelux.

La idea de la unión europea fue propuesta nuevamente por Winston Churchill, destacando el discurso que pronunció en la Universidad de Zurich el 9 de septiembre de 1946, que tuvo una gran repercusión en la opinión pública.

En esta línea, se fundaron múltiples organizaciones pro-europeístas, aglutinándose de forma conjunta en una federación denominada “Movimiento Europeo”, que tuvo como presidentes a personajes tan destacados para la integración europea como R. Schuman, P. H. Spaak, A. de Gasperi, entre otros.

Anteriormente, Bélgica, Holanda y Luxemburgo acordaron en Londres, integrar sus economías en un único mercado. Se firmó la Convención Monetaria el 21 de octubre de 1943 y el 5 de septiembre de 1944 se acordó la Convención Aduanera, con la esperanza de una rápida liberación de sus países de los nazis y una no muy costosa reconstrucción de sus economías.

Por fin, el 1 de enero de 1948 entró en vigor la denominada Convención del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), en la que se establecieron cuatro etapas en su integración (unión aduanera, supresión progresiva de las restricciones cuantitativas y del control de cambios, libertad de circulación del capital y del trabajo, y unión económica), que sirvió como laboratorio de pruebas para la redacción ulterior del Tratado de Roma.

En este contexto, el 4 de mayo de 1947 en Duiquerque, se firmó otra entente entre Francia y el Reino Unido. En 1948, los países europeos occidentales constituyeron la OEEC (Organización Europea de Cooperación Económica) para administrar los fondos del Plan Marshall, que obtuvo grandes avances en la liberalización del comercio y los pagos.

En mayo de 1949, se firmó el Tratado de Londres y se instituyó el Consejo de Europa por parte de países democráticos, con un compromiso de cooperación a dos niveles:

- Económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo.
- La protección de los derechos humanos.

En 1950 los Estados miembros del Consejo de Europa firmaron en Roma un Convenio para la protección de los derechos humanos, que constaba de dos partes:



- Una declaración de derechos que fue complementada por algunos protocolos adicionales.
- Un sistema de garantías procesales internacionales para la protección de los derechos del hombre sin precedentes hasta entonces.

En este sentido, desde la Segunda Guerra Mundial, los países de la Europa Occidental han tratado de superar sus viejas diferencias mediante la creación de organizaciones internacionales. Se progresaba, pero lentamente; nadie ocultaba los problemas y altibajos que se producían a lo largo del camino. Se hablaba continuamente de crisis y, a cada paso, los agoreros insistían en que el fin de la integración europea estaba a la vuelta de la esquina (Cuenca, 1989, ob. cit. pp.1 y ss.).

Pero, pese a esas dificultades, y estimulados en parte por ellas, el proceso de integración continuó gracias a que los europeos comprometidos en esfuerzos específicos, estuvieron decididos a resolver los problemas concretos que exigían soluciones europeas. El objetivo principal era la reconciliación franco-alemana tras la segunda guerra mundial<sup>1</sup>, y el procedimiento elegido se caracterizaría por:

- No pretender construir Europa de un único golpe, sino poner en marcha una solidaridad de verdad entre los países a través de actuaciones concretas.
- Abordar en un primer momento la unificación económica de Europa, instituyendo unas bases similares de desarrollo.
- Establecer instituciones y reglas comunes cuyas decisiones exijan actuaciones concretas a los países miembros.

En 1954 tras el fracaso de la proyectada Comunidad Europea de Defensa, que planteaba la creación de un ejército supranacional, el Pacto de Bruselas de 1948 se transformó en el Pacto de la Unión Europea Occidental (UEO), mediante la incorporación de la República Federal Alemana e Italia. Junto a ello, se modificaron de algunas de sus cláusulas fundamentales para sustituir las referencias a la amenaza alemana con un compromiso general de ayuda mutua frente a cualquier agresión.

Con el establecimiento de la OTAN y la OECE, las principales funciones militares y económicas del Pacto fueron transferidas a las nuevas organizaciones, y en 1954 no representaba gran cosa en el plano de las realidades concretas. La UEO contribuyó al acercamiento entre el Reino Unido y la CEE durante el período en el que De Gaulle<sup>2</sup> mantuvo el veto francés contra el ingreso británico en las Comunidades.

Si tomamos en consideración la relevancia de Europa en el contexto internacional, se entenderá fácilmente que la solución a sus disputas tenía que ser responsabilidad no sólo de los europeos, sino también del resto del mundo, especialmente de Estados Unidos y de Japón.

---

<sup>1</sup> Uno de los objetivos de Francia para la creación de la CECA fue separar a Alemania de la región industrial de Saar, de tal modo que la Comunidad unió los recursos de la zona occidental de Alemania, R. F. y del este de Francia.

<sup>2</sup> La postura firme del mandatario francés oponiéndose a la idea del Reino Unido de establecer una Zona Europea de Libre Comercio fue fundamental para la aplicación efectiva del Tratado de Roma.

En esta época surgió y se consolidó progresivamente un anhelo de cooperación que desembocó en la creación de instituciones regionales y mundiales, capaces de confeccionar y poner en funcionamiento las medidas necesarias para paliar los efectos de la crisis que la conflagración mundial había originado.

Algunos países europeos defendieron establecer unos lazos de unión más estrechos y estables que los que se derivaran de una cooperación. La fórmula designada para alcanzarlo fue la integración económica. La cuestión clave de la integración europea era si la base común sobre la que se ha asentado la cultura europea durante tanto tiempo podría extenderse, de tal manera que su población se identificara con una plataforma sólida de valores, creencias e intereses y los aceptara como inspiradores de las instituciones y políticas comunes.

La geografía y la economía han sido en esta Comunidad, desde el Tratado de Roma, el motor visible por excelencia, aunque la coordinación política asentada sobre la base de culturas próximas fue y será el nexo de unión más sólido (Escribano, 1993, pp. 1).

El objetivo original fue acabar con la histórica disputa entre Francia y Alemania, que surgió nuevamente después de 1945 de manera de disconformidad francesa a la unificación alemana, con un claro objetivo político apoyado por Estados Unidos: unificar a Europa Occidental contra la amenaza real o supuesta de la URSS (Barraclough, 1984, pp.75).

Pero si bien el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea hace alusión ampliamente al proceso de integración económica, apunta muy limitadamente a la consecución de la unión política de los Estados miembros, que supondría la instauración de un verdadero presupuesto federal. En particular, sólo en los preámbulos de los Tratados y no en su articulado se alude al fin unificador: “resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos; a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo; decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa (...), se ha decidido crear una Comunidad Europea.

No obstante, el objetivo político final se incorporó en los pensamientos de los denominados “Padres de Europa” como Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer, Hallstein..., de manera que este último, primer Presidente de la Comisión, planteó un paralelismo entre la construcción europea y un “coquete de tres fases”: unión aduanera, unión económica y monetaria y la definitiva unión política, mediante el traspaso final de parcelas de soberanía de los Estados miembros al ente supranacional, incluyendo los gastos e ingresos presupuestarios.

En los años cincuenta, las corrientes integradoras fueron recogidas por los teóricos de la Economía, que comenzaron a trabajar sobre nuevos modelos explicativos, constituyendo una de las partes de la Economía Internacional más desarrollada recientemente, con avanzados estudios respecto a las uniones aduaneras<sup>3</sup> y múltiples aportaciones sobre áreas monetarias óptimas.

La incógnita a despejar era determinar las posibles ventajas que se obtendrían con las uniones aduaneras frente a otras situaciones de comercio. El argumento a favor de las uniones aduaneras que prevalecía antes de Viner (1950), se sustentaba en la convicción de que la unión era una aproximación al libre cambio y, como tal, deseable. Viner apuntó la ambigüedad de la unión aduanera, al establecerse una zona de libre comercio entre los países miembros frente a una protección respecto al mundo exterior.

Esta combinación de proteccionismo y comercio libre genera, según este autor, una creación de comercio y unas desviaciones, que serán las que, al ser confrontadas, determinen y valores los efectos totales de la unión

Posteriormente, Lipsey (1970), desarrollando la teoría general del óptimo secundario (second best), llegó a la conclusión de que la integración económica, al suprimir los aranceles, lleva al libre comercio entre los países miembros, aumentando, por tanto, el bienestar mundial, sin que ello quiera decir que se alcanzara el óptimo.

Cooper y Massel (1965), retomaron esta base doctrinal y formularon una nueva teoría, en la que explicaban cómo los beneficios alcanzados por una unión aduanera eran inferiores a los que se podrían conseguir con una política apropiada de protección no preferencial.

No obstante, añadieron, el simple análisis de la creación de comercio no tiene en cuenta otras ventajas de la unión aduanera, tales como: la mejora en la relación de intercambio, la obtención de economías de escala o las posibilidades de beneficiarse de los mercados de los otros países miembros, elementos claves a la hora de explicar los resultados frente a otras opciones de política comercial. Por tanto, la unión aduanera permitiría a sus socios la obtención de otras ventajas, especialmente no económicas, que no se podrían conseguir con políticas comerciales alternativas.

Los efectos dinámicos y economías de escala fueron analizados posteriormente por B. Balassa (1975), refiriéndose a los numerosos medios por lo que la integración económica ejerce su influencia sobre el crecimiento del PNB de los países miembros. Tales efectos, según este autor, incluyen fenómenos de naturaleza muy diversa y de difícil tratamiento en términos de modelos económicos convencionales:

- Las economías de escala derivadas de la ampliación del mercado.
- Economías externas que puedan incidir en la curva de costos medios.
- La posibilidad de introducir mayores grados de especialización.

---

<sup>3</sup> La creación de uniones aduaneras aporta al proceso de integración la abolición de los obstáculos al comercio entre los países miembros, estableciendo un arancel exterior común, que aplican en sus relaciones comerciales con el resto del mundo.

En este contexto, y en el camino hacia la integración europea, el denominado Plan Schuman, que dio lugar a la creación de la CECA en 1952, no se formuló como un fin en sí mismo. Schuman, Monet y otros estadistas de la época, al instituir la CECA pretendieron, especialmente, allanar el camino para alcanzar una meta mucho más relevante a lo largo de unos tiempos nada propicios para la integración entre países europeos, que no estaban dispuestos a aceptar objetivos más ambiciosos. Este carácter de transición de la CECA se materializó en su estructura sectorial.

No obstante, las integraciones sectoriales tienen un impedimento esencial consistente en que si las instituciones comunitarias se limitan al sector integrado, los países miembros mantienen no sólo su poder sobre el resto de sectores económicos, sino sobre todo en materias tan sensibles como el monetario y el fiscal. Por todo ello, si los países europeos hubieran profundizado en la integración económica a través de un sector determinado, los progresos habrían sido muy escasos si lo comparamos con la fórmula elegida de integración global.

Por todo ello, las Comunidades Europeas fueron una forma de organización internacional sin precedentes, tanto desde un enfoque histórico como político, económico o jurídico (Ministerio de Economía y Hacienda, 1985, pp.21) y, en cualquier caso, como aseguró J. Monnet en octubre de 1957 a la asociación de fabricantes de algodón británicos, “el Mercado Común está orientado al exterior, no hacia el interior”. Asimismo, en 1965 afirmó que “la característica esencial del Mercado Común radicaba en que las naciones han comenzado ahora a aceptar que sus problemas son problemas conjuntos y que no pueden solucionarse sólo con medidas nacionales” (Monnet, 1978, pp. 448).

No hay que olvidar la fórmula difundida por Monnet: “la necesidad hace a Europa”: de manera que se instituyó EURATOM tras la crisis de Suez y de Hungría en 1956; y la CECA, con la emancipación de los sectores estratégicos –carbón y acero– como reacción a la finalización de la guerra.

Los Tratados de las Comunidades Europeas se inscriben en la denominada tesis del funcionalismo (Sánchez, 1995, pp. 9), que fue ya plasmada en la Declaración de 9 de mayo de 1950, hecha pública por Rober Schuman y redactada por Jean Monnet.

La Declaración postulaba que: “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”.

La idea de Monnet es la que ha permanecido a lo largo de la construcción europea, esto es, la realización de una unión económica a través de instrumentos jurídicos para conseguir paulatinamente una unión política. En este sentido, se buscaba la instauración de una infraestructura económica común a los Estados miembros como requisito previo para alcanzar la integración política.

Respecto a como se iba a sufragar el proyecto, en ningún otro continente existen tan variadas y complejas formas de ordenación. Las organizaciones internacionales se financian normalmente por contribuciones de sus países miembros y sus necesidades se subscriben principalmente a los gastos de personal y de funcionamiento.

En ocasiones su financiación se hace “a la carta” por los países que se interesan en el proyecto y casi nunca se plantea el problema de las transferencias financieras o incluso de la compensación. Estos son los casos de la ONU, OCDE, OTAN, entre otros, donde los gastos de personal y de funcionamiento absorben aproximadamente el 95 por ciento de las contribuciones<sup>4</sup>, lejos del procedimiento de las finanzas comunitarias como se estudiará más adelante.

## **1.2. El presupuesto comunitario en el proceso de integración europea**

En este apartado se aborda la trayectoria del presupuesto comunitario desde su origen hasta la actualidad, destacando las incidencias que han marcado su evolución, en el seno de una Unión que ha sido dotada progresivamente de una cierta autonomía financiera.

La construcción de una Europa unida necesita unos recursos financieros que hagan posible el progreso en cada una de las partes de la integración. Asimismo, en este proceso los Estados miembros han transferido progresivamente a la Unión, en parte o en su totalidad, ciertas funciones asumidas anteriormente por ellos.

En esta línea, la Unión está cada vez más cerca de llegar al punto en el que los Estados miembros le concedan una verdadera responsabilidad en la política económica, financiera, coyuntural y monetaria. El presupuesto comunitario tiene un carácter evolutivo y sus especificidades más importantes se han ido definiendo paulatinamente. Pocos instrumentos comunitarios reflejan con tanta claridad como el presupuesto la naturaleza de la integración europea, su complejidad y sus debilidades (Nieto, 2001, pp.161).

El presupuesto comunitario aporta una información muy relevante para el conocimiento de las políticas y acciones comunes de la Unión. Proporciona algunas claves para interpretar la situación, perspectivas y disfuncionalidades en la evolución de la integración europea. Se trata de un instrumento fundamental para la integración, ya que es una clara expresión de la política común; por eso, el objetivo del gasto es ayudar a los países que tienen más necesidades de equilibrar su retardo económico.

De ahí que la diferencia entre beneficiarios netos y contribuyentes netos es, sin duda, muy interesante desde el punto de vista contable, pero desde la óptica de la integración, salvo que surjan situaciones inaceptables, tiene menos importancia. Obtener el poder presupuestario es indiscutiblemente una aspiración de algunos países y una de las formas de dirigir este proyecto (Strasser, 1978 pp.14).

En este sentido, lo primero que llama la atención en la política presupuestaria de las Comunidades es su complejidad, ya que debe asegurar la financiación del funcionamiento de las instituciones comunitarias y de las intervenciones sociales, económicas, etc. (Mariño, 1980, pp.62). Pero se acentúa por el funcionamiento separado de las instituciones comunitarias.

---

<sup>4</sup> En el anexo I-3 se muestra una evolución institucional de las Comunidades Europeas desde la creación de la CECA con el Tratado de París hasta la aprobación de la versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa en junio de 2004.

Aunque para superar problemas presupuestarios en las Comunidades son necesarias modificaciones técnicas, la principal solución deriva del acuerdo político y de la visión conjunta y común del futuro de Europa. Sin duda, los ciudadanos europeos están directamente sometidos, al menos, a dos niveles de gobierno: el comunitario y el estatal (Peter, 1996, pp.62).

Pero, ante todo, hay que señalar que el presupuesto comunitario tiene una dimensión modesta; no puede compararse con los nacionales, ya que no tiene efectos estabilizadores y el redistributivo es muy moderado (Sebastiá, 1991, pp.51). De este modo, el conjunto de los gastos comunitarios representaban únicamente el 2,4 % del gasto público de los Estados miembros en 2001, frente al 0,1 % de 1960 (anexo I-1).

Sobre este punto hay que recordar algunas conclusiones que se recogieron en el Informe MacDougall (1977, pp. 77), sobre la evolución de la Comunidad hacia una Federación “de sector público limitado”, lo que exigía la creación de un modelo presupuestario original y de alto rendimiento para responder a las necesidades específicas de una verdadera unión económica, monetaria y política. En particular, se proponía incrementar el peso del presupuesto al 5 % del PIB comunitario para cumplir con su función de estabilización.

No obstante, la creación del Fondo de Desarrollo Regional a mediados de los años setenta constituyó un cambio de mentalidad respecto al problema de las desigualdades regionales por parte de la Comunidad Europea, ya que desde su fundación y durante un amplio período de tiempo no la incluyó entre sus prioridades; de ahí que se considerara a la Política Regional como una política interna de cada Estado miembro, con una escasa participación en el presupuesto común.

En este camino hacia la integración de Europa, la disputa por el poder presupuestario se ha desarrollado, por una parte, entre los Estados miembros y la Unión en cuanto tal y, por otra, entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento. De este modo, en los orígenes prevalecía una forma de integración supranacional, el poder presupuestario correspondió a la Alta Autoridad de la CECA<sup>5</sup>, que dispuso de una financiación propia basada en la existencia de los prélèvements sobre la producción de lignito, hulla, hierro, acero y productos siderúrgicos.

En cambio, cuando esta fórmula perdió protagonismo, se impuso la tesis de otorgar ese poder al Consejo, reflejo de los gobiernos nacionales. En el Tratado de Roma se adoptó para la Comunidad Europea un sistema de aportaciones de los países miembros, según su volumen de riqueza generado (art. 200).

Por tanto, hasta la firma del Tratado de Bruselas sobre la fusión de los ejecutivos en 1965, coexistían varios presupuestos diferentes con distintas formas de financiación: el presupuesto de funcionamiento CECA, el presupuesto operacional CECA, el presupuesto general de funcionamiento e Intervenciones CEE, el presupuesto de funcionamiento del EURATOM y el presupuesto de investigación e inversión del EURATOM.

---

<sup>5</sup> Hay que resaltar que el primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA fue uno de los europeístas más influyentes del siglo XX, Jean Monnet, lo que muestra la importancia de este proyecto de unión sectorial entre las dos potencias de la vieja Europa: Francia y Alemania.

En la actualidad, la Unión se financia en gran parte mediante recursos propios, cuyo aumento por encima de un cierto límite depende de los Estados miembros. No obstante, sólo el recurso IVA y el PNB pueden considerarse como aportaciones estatales al presupuesto comunitario. Las exacciones agrícolas y la cotización del azúcar surgen de la Política Agrícola Común, mientras que los derechos de aduana no pertenecen a ningún Estado miembro, dado que únicamente existe una frontera exterior, que es común, donde la mercancía importada ha de pagar un arancel, independientemente al país al que se dirija<sup>6</sup>. Por su parte, los derechos de aduana son recaudados por los Estados miembros, que reciben un 10 % del total como compensación a los servicios nacionales.

Pero localizar geográficamente el gasto comunitario es una tarea muy delicada (Servicios de Estudios de la Caixa, 1996, pp. 66), ya que únicamente las categorías de gastos agrícolas y las acciones estructurales pueden atribuirse con exactitud a cada Estado miembro. Los gastos relacionados con las políticas interiores son frecuentemente muy difíciles de delimitar, ya que en muchos casos las subvenciones se otorgan únicamente cuando existen socios de varios países, se dirigen a actividades supranacionales, etc.

El desarrollo de las políticas comunes y las sucesivas ampliaciones han influido considerablemente en la continua evolución del presupuesto comunitario, tanto en su dimensión como en su composición. Las vicisitudes por las que ha discurrido esta historia se pueden resumir de forma secuencial en torno a las principales etapas seguidas en el proceso (cuadro I-1):

---

<sup>6</sup> Los puertos comunitarios más importantes son las principales fuentes de recaudación de aranceles. De este modo, se denomina “efecto Rotterdam” para mencionar el notable volumen que suponen los recursos propios canalizados desde Holanda hacia la Unión por la relevancia de ese puerto.

**CUADRO I-1  
PRINCIPALES ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO  
COMUNITARIO.**

**BLOQUE I**

**Creación y primeras etapas del presupuesto comunitario.**

- El Tratado de París de 18 de abril de 1951.
- Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957.
- Fusión de las instituciones comunitarias en 1965.
- Los Acuerdos de Luxemburgo de 21 y 22 de abril de 1970.

**BLOQUE II**

**Crisis del sistema original del presupuesto comunitario.**

- El Tratado de Bruselas 22 de julio de 1975.
- Acuerdo de Fontenebleau de 26 de junio de 1984.
- Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986.
- Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 (paquete Delors I).
- El Consejo Europeo de Edimburgo y la adopción del paquete financiero 1993-1999 (paquete Delors II).

**BLOQUE III**

**Nuevo marco financiero ante la Unión de veinticinco miembros.**

- La Agenda 2000 y las perspectivas financieras ante la ampliación de la Unión.
- El Consejo de Berlín de marzo de 1999.
- Consejos Europeos de Bruselas y de Copenhague en 2002.
- Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada para el período 2007-2013.
- Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europea en junio de 2004.

Fuente: Comisión Europea, varios años y elaboración propia.

Estos aspectos se van a desarrollar en los siguientes apartados, estructurados en tres bloques, marcados desde una óptica presupuestaria por múltiples y relevantes acontecimientos, pero destacando especialmente el agotamiento del sistema de recursos propios derivado de los Acuerdos de Luxemburgo de 1970, las propuestas de la Agenda 2000 y la aprobación de las perspectivas financieras conforme a las nuevas prioridades de la Unión ante la histórica ampliación a veinticinco miembros.



### 1.3. Creación y primeras etapas del presupuesto comunitario

La evolución del presupuesto a lo largo del tiempo refleja las sucesivas transformaciones de la construcción europea, de manera que en un primer período desde su creación estaba constituido casi exclusivamente por gastos agrícolas y las instituciones comunitarias apenas disponían de autonomía financiera.

#### 1.3.1. *El Tratado de París de 18 de abril de 1951 (Tratado constitutivo de la CECA)*

El 9 de mayo de 1950 Robert Schuman propuso colocar la producción total franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común en una organización abierta a la participación de otros países europeos. La declaración de Schuman fue seguida de negociaciones abiertas en París el 20 de junio de 1950 sobre la base de un documento de trabajo establecido por la delegación francesa.

El Tratado de fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se firmó en París el 19 de marzo de 1951 por los Jefes de las Delegaciones de Francia, país promotor del proyecto, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos e Italia<sup>7</sup>, y el 18 de abril por los Ministros, los cuales introdujeron algunas modificaciones, entrando en vigor el 25 de julio de 1952.

La CECA fue el primer paso multilateral hacia la integración económica de Europa sobre una base supranacional con sus propios órganos, frente a la anterior integración bilateral del Benelux (UEBL-Países Bajos) sin instituciones supranacionales (Tamames, 1965, op. cit. pp.83).

Con este Tratado se cimentaron las bases para el establecimiento de un mercado común para los productos del sector siderúrgico, con objetivos e instituciones comunes, auspiciado por la idea de Jean Monnet de iniciar la unificación global del continente con una integración por sectores, corroborado por Robert Schuman que quería una unión en todos los niveles a escala europea<sup>8</sup>. Hay que subrayar la trascendencia política del Plan Schuman<sup>9</sup>, siempre con la atención puesta en el mantenimiento de la paz en Europa (Kiss, 1975 pp. 21).

La CECA disponía de dos presupuestos de gastos: el administrativo para su funcionamiento y el operativo, que financiaba las acciones de las políticas sectoriales cubiertas por el Tratado de París (carbón, el mineral de hierro, la chatarra, el acero y aceros especiales).

---

<sup>7</sup> El Reino Unido se opuso desde el primer momento a la propuesta en 1950 de Robert Schuman, Ministro de Asunto Exteriores de Francia, para la creación y participación del Reino Unido en la CECA, criticando la posibilidad de ceder competencias nacionales a la Comunidad, aceptando sólo una coordinación con la CECA, que se materializó en el Acuerdo de Asociación Reino Unido-CECA en 1954.

<sup>8</sup> Monnet y Schuman quisieron unificar Europa a partir de dos productos básicos indispensables para la guerra, sustrayendo así a la autoridad de cada Estado la facultad de disponer del carbón (energía) necesario para la producción de acero.

<sup>9</sup> La construcción europea conoció tras el Plan Schuman “sin sabores”, entre los cuales el más espectacular fue el fracaso el 30 de agosto de 1954 del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa ante el Parlamento francés.

El Tratado contemplaba la autorización para que la Alta Autoridad pudiera obtener los ingresos necesarios para el cumplimiento de su misión (art. 49 TCECA)<sup>10</sup>, destacando la creación de un verdadero impuesto a escala europea, la exacción sobre la producción del carbón y el acero<sup>11</sup> y la posibilidad de negociar empréstitos, por lo que originaba sus propios fondos.

Una parte de estos recursos servía para readaptación de los trabajadores y otra parte permitía garantizar los empréstitos contraídos, con el fin de conceder préstamos para la modernización de las empresas del carbón y del acero o para la reconversión de las regiones afectadas por el declive de dichas industrias.

La Alta Autoridad se encargaba de aprobar las partidas más importantes, mientras que la “Comisión de los Cuatro Presidentes<sup>12</sup>” autorizaba hasta su pronta desaparición únicamente los gastos operacionales. Respecto al ciclo vital del presupuesto, se partía del principio básico de la autonomía de cada una de las instituciones (art. 78 TCECA).

No obstante, en la redacción originaria del Tratado de Paris no se hacía referencia a la existencia de uno o más presupuestos en el sentido estricto del término en el Derecho Presupuestario (Rossignol, 1954, pp.989), aunque hubiera un estado provisional general anual de sus gastos administrativos (art. 78 TCECA), que se asemejaba al de las grandes empresas privadas (Reuter, 1953, pp.68-69).

El Tratado CECA fue el primero que introdujo el mecanismo de recursos propios para la financiación de la Comunidad, confiando en la gestión y control del Presupuesto en las instituciones supranacionales; y precisamente la experiencia de desarrollar un Tratado tan complejo y exhaustivo indujo en el Tratado de Roma a disposiciones más simples y, en algunos casos, más enérgicas.

Los buenos resultados de la puesta en marcha de las instituciones de la CECA entre los Seis, materializados en el notable incremento de los intercambios de carbón y acero, llevó a pensar en la aplicación de los criterios de superación de la anterior cooperación económica y política, que habían estado en la base de su constitución, a otras formas de integración mucho más ambiciosas.

Pero la CECA no se fusionó desde su origen con la CEE por la existencia en la primera de instituciones propias y carácter supranacional, con la preocupación a ser absorbida por otra organización internacional con características más intergubernamentales de tipo más clásico, por lo que se temió por un retroceso en el proceso de unificación europea.

---

<sup>10</sup> El artículo 2 del Tratado CECA contemplaba que la Comunidad tenía por misión, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva armonización de las políticas económicas de los Estados miembros: promover un armonioso desarrollo de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una continua y equilibrada expansión, una incrementada estabilidad, un acelerado aumento del nivel de vida y más estrechas relaciones entre los Estados que la misma reunía.

<sup>11</sup> El Presupuesto CECA fue calificado como ejemplar por el Comisario del Presupuesto de 1973 a 1976 M. Cheysson ante el Parlamento el 11 de diciembre de 1973.

<sup>12</sup> El Comité estaba compuesto por el Presidente del Tribunal de Justicia, el Presidente de la Alta Autoridad, el Presidente del Parlamento y el Presidente del Consejo.

El 23 de julio de 2002, tras 50 años de duración asignada en el Tratado de París, desapareció la CECA. Todas las competencias funcionales y normativas pasaron desde entonces a la Unión Europea.

### 1.3.2. *Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957 (Tratados constitutivos de EURATOM y CEE)*

De acuerdo a los Tratados de Roma, el mercado común debería realizarse progresivamente en un camino de integración económica que giraría en torno a dos ejes.

Por una parte, una integración negativa, es decir, fundamentada en supresiones y prohibiciones, por las que se limitaría o prohibiría el empleo de determinados instrumentos políticos de los que disponen los Estados miembros.

Por otra, con una integración positiva cuyas especificidades serían la armonización y la coordinación de las legislaciones nacionales, con la supervisión de la Comunidad. Esta última medida requeriría la transferencia a las instituciones europeas de relevantes competencias como se verá a lo largo de los apartados siguientes.

#### 1.3.2.1. Comunidad Económica Europea

Los principales motivos desencadenantes de la firma del Tratado de Roma se recogen en el cuadro I-2. Todos estos factores y los avances teóricos sobre la integración crearon un clima favorable, en el que los políticos y hombres de Estado se animaron y pusieron en marcha proyectos concretos como la histórica creación de la Comunidad Económica Europea en marzo de 1957. El principio de solidaridad de intereses entre los países, expresado por Schuman, sentó los pilares de la política presupuestaria, lo que fue fundamental para la construcción comunitaria.

Una vez que se avanzó políticamente en la construcción europea, el establecimiento de un Mercado Común<sup>13</sup> entre los firmantes del Tratado de Roma<sup>14</sup> exigía el cumplimiento de las cuatro libertades de movimientos: de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. Esta idea la plantearon los países del Benelux en la CECA tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) comentado.

Aunque con notables recuerdos de la integración sectorial de la CECA, ya se esbozaban los pilares para una posterior integración global (Plan Beyen)<sup>15</sup>, que sirvió como base para el ulterior desarrollo del Tratado CEE.

---

<sup>13</sup> Según B. Balassa, 1961, pp.2, un Mercado Común es un área de comercio libre donde, además, se han suprimido las barreras a los intercambios de factores de producción.

<sup>14</sup> Los países firmantes del Tratado fueron la República Federal Alemana, Francia, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

<sup>15</sup> El esqueleto económico de la CED se plasmó en el “Plan Beyen”, en honor al impulsor de la idea el señor Beyen, Ministro holandés de Asuntos Exteriores, que propuso los siguientes puntos en el proceso de integración económica de los países miembros de la CECA: a) Supresión gradual de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas en el interior de la Comunidad, en plazos específicamente fijados; b) Establecimiento de un arancel aduanero común frente a terceros países; c) Creación de un Fondo Europeo destinado a ayudar a los gobiernos en su política de hacer frente a los efectos negativos de la liberalización de intercambios y de la supresión de barreras aduaneras.

En este sentido, hay que destacar la propuesta de crear un Fondo europeo para ayudar a los países a hacer frente a la futura integración económica, lo que se puede considerar uno de los primeros antecedentes de los Fondos Estructurales de la actual Política Regional Comunitaria.

## CUADRO I-2

### PRINCIPALES MOTIVOS DESENCADENANTES DE LA FIRMA DEL TRATADO DE ROMA

<p><b>1. Sepultar la histórica rivalidad franco-germana.</b></p> <p><b>2. Ayuda americana o Plan Marshall</b></p> <p>(Financiación de la reconstrucción económica de Europa, que exigía la creación de una Unión Aduanera en Europa).</p> <p><b>3. Muro de contención frente al socialismo.</b></p> <p><b>4. Proceso descolonizador de los antiguos países satélites respecto a las metrópolis europeas.</b></p> <p>(Necesidad de un Mercado Común Europeo con status de oligopolio comprador).</p> <p><b>5. “Trusts” americanos.</b></p> <p>(Conveniencia de un gran espacio europeo como superación de pequeños mercados nacionales).</p> <p><b>6 Ventajas económicas (según racionalidad capitalista)</b></p> <p>-Óptimo aprovechamiento de los recursos.</p> <p>-Economías de escala.</p> <p>-Especialización productiva.</p> <p>-Intensificación de libre competencia.</p> <p>-Fusión empresas (Grandes proyectos financieros; complejidad tecnológica y reconversión sectorial y regional).</p>
---

Fuente: Elaboración propia.

En junio de 1955, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis acordaron en Messina crear un Comité de Expertos (Comité Spaak),<sup>16</sup> para que redactase un informe sobre los puntos a desarrollar en el Memorandum aprobado, invitando desde el primer momento al Reino Unido a participar en el proceso, una vez que se intensificaron sus relaciones políticas con el continente a través de la UEO en ese año<sup>17</sup>.

El informe Spaak ponía de manifiesto las ventajas que obtendrían los países participantes en un Mercado Común, sobre todo teniendo en cuenta el escaso protagonismo que tendría una Europa dividida frente a Estados Unidos y al bloque comunista: “para mantener a Europa en el sitio que le corresponde en el mundo y para aumentar de manera continuada el nivel de vida de su población” (extracto del comunicado final de la Conferencia).

En esencia, en este informe se recoge gran parte del Tratado de Roma (Tamames, 1965, ob cit, pp. 96 y ss.), salvo algunos apartados como la agricultura, que casi no fue desarrollado en él<sup>18</sup>. En esta línea, en mayo de 1956 en Venecia, los Seis acuerdan comenzar las negociaciones para la creación del EURATOM y de la Comunidad Económica Europea (CEE), que se corroboró en Bruselas en junio de ese año. Como consecuencia, el 25 de marzo de 1957 los Seis firmaron en Roma los Tratados que crearon la CEE y el EURATOM.

Estos países<sup>19</sup> debían sustituir sus mercados nacionales por un territorio donde se aplicaría una política comercial común, en el cual las mercancías, las personas y los capitales tendrían libertad de circulación<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Los temas más importantes abordados por la Comisión, encabezada por Paul Henri Spaak, Ministro belga de Asuntos Exteriores fueron: a) procedimiento y ritmo de la gradual eliminación de los obstáculos a los intercambios entre los futuros miembros de la CEE, así como medidas más adecuadas para unificar progresivamente el régimen aduanero frente a terceros países; b) armonización de las políticas generales de los países participantes en el plano financiero, económico y social; c) coordinación de las políticas monetarias de cara a un mejor desarrollo del mercado común; d) institución de un fondo de readaptación e introducción gradual de la libre circulación de la mano de obra; e) desarrollo de reglas de competencia de cara a impedir cualquier tipo de discriminación; f) creación de un fondo de inversiones, con el objeto de desarrollar las zonas más deprimidas de los países participantes; g) armonización progresiva de las reglamentaciones vigentes en la vertiente social, sobre todo en lo que respecta a la duración de la jornada laboral.

<sup>17</sup> El año 1955 también es histórico en los antecedentes del Mercado Común Europeo por la entrada del Reino Unido en la CECA.

<sup>18</sup> Un esbozo del índice del Informe muestra su similitud con la mayoría de los apartados desarrollados ulteriormente en el Tratado de Roma:

-Introducción. La Unión Aduanera; Los Contingentes; Los servicios; La agricultura; Las reglas de competencia; La corrección de las distorsiones y el acercamiento de las legislaciones; Las tarifas y la política de transportes; La balanza de pagos; Los fondos de inversión; La readaptación; La libre circulación de trabajadores; La libertad de los movimientos de capital.

<sup>19</sup> El Tratado constitutivo de la CEE fue firmado por los representantes de Italia, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania en Roma.

<sup>20</sup> Específicamente, se preveía la creación, tras un período transitorio de 12 años, de una unión aduanera, con libre circulación de mercancías (2º parte, título I) y factores (2º parte, título III), y competencias, bien compartidas por los Estados miembros o exclusivas, en agricultura (2º parte, título II), transporte (2º parte, título IV), política comercial (3º parte, título II), y política energética, defensa de la competencia (3º parte, título I) y política social (3º parte, título III).

El Tratado de Roma contiene un mecanismo de creación de decisiones supranacional. Los Seis Estados miembros de la Comunidad adquirieron desde su origen determinados compromisos, renunciado de este modo a su soberanía en un conjunto de materias: temas arancelarios, restricciones cuantitativas, etc. Sin embargo, esta aceptación de la normativa comunitaria puede detectarse en otro tipo de Tratados internacionales como el Convenio de 1948 de constitución de la OECE, en el que se contemplaban determinadas reglas de liberalización comercial.

El origen del carácter supranacional del Tratado de Roma radica en el procedimiento a través del cual emanan las decisiones comunitarias, que deriva del acuerdo entre los países miembros para aceptar y cumplir todas las decisiones que se adopten a través de una cierta mayoría (simple o cualificada) en el seno de las instituciones, que está perfectamente establecido en las Comunidades Europeas y su Consejo de Ministros.

El Tratado CEE más que unas disposiciones precisas estableció unos claros objetivos en su formulación, que impulsaron la adopción por parte de los Seis de tan ambicioso proyecto. En particular, los principales motivos fueron:

- Erradicar permanentemente en Europa las guerras sangrientas, por lo que se debía imponer una “solidaridad de hecho”, como anticipó Schuman.
- Creación de un gran mercado de cara a complementar a los limitados mercados nacionales.
- Un ensayo para situar nuevamente a Europa en la posición privilegiada que disfrutaba antes de 1945 en la organización económica internacional.

Precisamente, a partir de los éxitos de la integración europea, fue cuando el Reino Unido cambió de actitud frente a la Comunidad y solicitó su adhesión en las Comunidades Europeas en 1961<sup>21</sup>.

En este contexto, la Declaración de Bonn (Comisión Fouchet), que se realizó el 18 de julio de 1961 sobre la futura unión política europea, es fiel reflejo del carácter político que ha impregnado todo el proceso de integración económica de los países miembros del Mercado Común<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> En este cambio de actitud influyó, en gran medida, la pérdida progresiva de los intereses económicos de Reino Unido en sus colonias, así como su menor protagonismo en las relaciones económicas internacionales, con una presencia cada vez mayor de Estados Unidos.

<sup>22</sup> La versión original del “Plan Fouchet” proponía la creación, a través de Tratado, de una Unión Política Europea entre los Estados miembro de las Comunidades, sobre la base de la cooperación intergubernamental y abordando temas no económicos: defensa, derechos humanos y relaciones exteriores.

*Disposiciones presupuestarias de la CEE*

El presupuesto de las Comunidades europeas ha evolucionado considerablemente desde su creación, pudiéndose identificar varias etapas en el camino hacia la Unión Política, Económica y Monetaria de Europa.

En el Tratado de Roma por el que se crea la CEE, se establecieron los mecanismos presupuestarios, que se ejecutarían sin apenas modificaciones hasta 1970, período en el que prevalecía el poder del Consejo en el proceso de decisión.

El presupuesto comunitario debe hacer frente no sólo a la financiación del funcionamiento de las instituciones, sino también a los gastos de intervención.

En el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) se rompe con la dualidad presupuestaria de la CECA y del EURATOM, de tal modo que los gastos administrativos y las actividades operacionales se recogen en un único presupuesto (art. 199 TCEE<sup>23</sup>).

La razón de esta unificación fue la más que probable inclusión futura del conjunto de los presupuestos comunitarios, salvo el operacional de la CECA, en uno General de las Comunidades Europeas (Fonseca, 1986, pp.168), lo que se materializó en el Tratado de Bruselas en 1965.

Con anterioridad, había existido un presupuesto general de funcionamiento e intervención (gastos del Fondo Social Europeo<sup>24</sup> y del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola<sup>25</sup>), mientras que el Fondo de Desarrollo Regional y el Banco Europeo de Inversiones se financiaban independientemente.

Por lo demás, el mecanismo de la CEE era similar a la del EURATOM, salvo la agrupación comentada de todos los gastos en un sólo presupuesto, respetándose también el equilibrio entre ingresos y gastos, y el principio de anualidad (art. 202 TCEE)<sup>26</sup>.

El Consejo como órgano intergubernamental era el que ostentaba el poder, de tal modo que el Tratado incluía la posibilidad de aprobar el presupuesto por mayoría cualificada<sup>27</sup> (art 148 TCEE) y no por unanimidad, lo que ha hecho posible que determinados países expresasen su disconformidad con el mismo, pero sin perjudicar la ejecución que estaba en manos de la Comisión.

---

<sup>23</sup> “Todos los ingresos y los gastos de la Comunidad, incluidos los que se refieren al Fondo Social Europeo, deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y ser consignados en el presupuesto”.

<sup>24</sup> El Fondo Social Europeo se creó con el Tratado de Roma, y se consolidó a través de la Decisión 71/66, de 1 de enero de 1971, y el Reglamento de aplicación de 8 de noviembre de ese año.

<sup>25</sup> El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola se instauró mediante el Reglamento nº 25/62, de 24 de abril de 1962.

<sup>26</sup> Estipula que “los gastos que figuran en el presupuesto se autorizan para la duración de un ejercicio presupuestario, salvo disposiciones contrarias del Reglamento financiero, mientras que el artículo 203 CEE contempla que “el ejercicio presupuestario comienza el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre”.

<sup>27</sup> La mayoría cualificada necesaria para la adopción de la parte del presupuesto relativa a Fondo Social Europeo era diferente (art. 203 TCEE), debido a su importancia en los gastos de intervención de la CEE en el instante de su creación.

Por lo tanto, la CEE se instituyó con un claro protagonismo de los Estados miembros en materia presupuestaria<sup>28</sup>, con la consiguiente dependencia financiera de la Comunidad de las aportaciones nacionales.

En virtud de los Tratados de Roma de 1957, el poder decisorio en materia presupuestaria CEE y CEEA era competencia exclusiva del Consejo, única Autoridad Presupuestaria. En efecto, las etapas en el procedimiento presupuestario correspondían a las siguientes competencias:

- Elaboración del anteproyecto del presupuesto: Comisión.
- Aprobación del presupuesto: Consejo, previo dictamen consultivo del Parlamento.
- Ejecución del presupuesto: Comisión.
- Poder de control presupuestario: Comisión de Control, órgano autónomo.

La complejidad de la administración de la CEE, que abarcaba casi todas las materias posibles de la problemática económica, ponía de manifiesto lo ilógico de la multiplicidad administrativa derivada en el estudio y resolución de problemas similares en el EURATOM y la CECA (Tamames, 1965, ob. cit, pp. 125). De esta insostenible situación emanó el Acuerdo de fusión de los tres ejecutivos en 1965.

#### 1.3.2.2. EURATOM

La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) se creó por el Tratado de Roma de 25 de mayo de 1957 por plazo ilimitado. La CECA ya había preparado el camino a la cooperación en materia de energía y todo estaba por hacer en un campo tan nuevo como el de la energía nuclear; sin embargo, los intereses eran complementarios:

- Francia disponía de avances tecnológicos que sus limitadas posibilidades no le permitían explotar.
- Escasa experiencia en el campo de sus asociados.
- Alemania podía recuperar gracias al EURATOM su protagonismo en el campo nuclear, del que se había visto privada por la derrota en la Segunda Guerra Mundial y por la salida del país de buena parte de sus especialistas en la materia.

---

<sup>28</sup> En esta línea, hay que citar la creación por el Tratado CEE del Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyo control era exclusivo de los Estados, y del Fondo Europeo de Desarrollo, también al margen de las disposiciones presupuestarias de la Comunidad. Este Fondo funciona desde 1959 financiando la cooperación al desarrollo con los países de África, el Caribe y el Pacífico (actuales Estados ACP). Por su parte, el BEI tiene como misión ayudar al desarrollo equilibrado del Mercado Común, dentro de los términos del Tratado de Roma (art. 130).



Como consecuencia, era necesaria la puesta en común de recursos materiales, humanos y financieros para el progreso de la investigación. Por esta razón, el mercado común de materias fósiles y metales con destino nuclear fue aplicado desde 1959 y completado por la libre circulación de investigadores y de los capitales necesarios a las empresas nucleares.

*Disposiciones presupuestarias del EURATOM.*

El Tratado del EURATOM distinguía entre el presupuesto de investigación e inversión y otro de funcionamiento (art.171 T CEEA), junto al estado de ingresos y gastos de la Agencia de Aprovisionamiento, que tenía autonomía financiera (art. 54 T CEEA), por lo que no se tuvo en cuenta el principio de unidad presupuestaria.

No obstante, las disposiciones financieras del Tratado recogidas en el Título IV (artículos 171 a 183) si respetaban celosamente el principio de universalidad<sup>29</sup>. Precisamente, la reserva de un título en el Tratado para su desarrollo, muestra la mayor importancia y precisión que dotó el EURATOM a su presupuesto respecto al Tratado de París (Strasser, 1978, ob. cit., pp.3).

EURATOM se fundó como una institución con un carácter menos supranacional que la CECA, por lo que el poder presupuestario no recayó en un órgano supranacional como la Comisión, sino en un órgano intergubernamental como el Consejo. Aunque el Parlamento tenía potestad y, en realidad, ha propuesto modificaciones al Presupuesto año tras año, el Consejo lo ha aprobado normalmente en una “segunda lectura”, de manera que el presupuesto original ha sido casi siempre igual al definitivo<sup>30</sup>.

Por otra parte, como EURATOM no tenía autonomía financiera y dependía de las contribuciones de los Estados, para alcanzar el obligado equilibrio presupuestario el montante de los ingresos se ajustaba al de los gastos.

Finalmente, hay que destacar la gran influencia que han tenido los economistas en el proceso, que culminó con la firma de los Tratados de Roma y la creación del EURATOM y, especialmente, de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, siempre con la atención puesta en el mantenimiento de la paz en el continente.

*1.3.3. El Acuerdo de fusión de los ejecutivos de las Comunidades Europeas (1965)*

En esta etapa, el presupuesto de las Comunidades Europeas pretendió unificar los instrumentos financieros, con una progresión hacia la autonomía financiera de sus instituciones.

---

<sup>29</sup> “Todos los ingresos y gastos deben ser inscritos, sea en el presupuesto de funcionamiento, sea en el presupuesto de investigaciones e inversión” (art. 171 TCEEA).

<sup>30</sup> Si en el plazo de un mes tras la presentación del Proyecto del Presupuesto por parte del Consejo, el Parlamento propone modificaciones, el Consejo debate sobre él con la Comisión y el resto de instituciones comunitarias interesadas y aprueba el Presupuesto definitivo por mayoría cualificada.

No obstante, la consignación en el presupuesto comunitario desde 1962<sup>31</sup> de los gastos derivados de la Política Agrícola Común a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA)<sup>32</sup>, va a llevar a la Comisión a presentar el 31 de marzo de 1965 al Consejo una serie de propuestas sobre las modalidades de financiación de esta política, el establecimiento de recursos propios y el aumento de poderes del Parlamento Europeo (Comisión Europea, 2000a, pp.25), que tendría que ser elegido por sufragio universal.

A pesar de todo, no estaba plenamente desarrollado un elemento tan fundamental en un sistema democrático como es una opinión pública unitaria; los parlamentarios europeos elegidos en cada Estado miembro personifican al pueblo del Estado correspondiente, pero la suma de todos ellos no representaba a una Europa unida (Lavilla, 1987).

Estas propuestas tuvieron la oposición firme de Francia<sup>33</sup> y, ante la ausencia de consenso respecto al procedimiento de toma de decisiones en la CE, este país práctico durante ocho meses (hasta febrero de 1966) la denominada “política de silla vacía”, auspiciada por la postura del general De Gaulle<sup>34</sup>.

Este desacuerdo entre los países miembros se solucionó, aunque temporalmente, cuando se estableció el derecho a vetar las decisiones de la Comunidad cuando aquellos consideraban que afectaban negativamente a intereses nacionales fundamentales (Compromiso de Luxemburgo)<sup>35</sup>. El debate que subyacía versaba nuevamente sobre el concepto de supranacionalidad en la construcción europea (Muñoz de Bustillo, 2002, ob. cit. pp. 65).

No hay que olvidar que la historia de las finanzas comunitarias está unida a la de la integración y a la delimitación de los objetivos y proyectos de la Unión, lo que ha llevado en ocasiones al enfrentamiento institucional (Calvo, 2000, pp.31). Así, se originó un primer gran conflicto en 1965 cuando los países miembros acordaron unificar los ejecutivos<sup>36</sup>, lo que suponía un cambio muy importante para el funcionamiento interno de la arquitectura europea.

---

<sup>31</sup> En este contexto, hay que resaltar la creación de un Comité de Política Presupuestaria en la Comunidad, con el objeto de hacer frente a la espiral inflacionista e intentar coordinar las políticas de gasto público de los países miembros.

<sup>32</sup> Reglamento nº 25 del Consejo, de fecha 14 de enero de 1962.

<sup>33</sup> El 28 de enero de 1963 el general De Gaulle vetó la entrada del Reino Unido a la Comunidad no tanto por problemas concretos como la cuestión de las relaciones con los países de la Commonwealth o la agricultura británica, sino por el temor del mandatario francés que el Reino Unido se convirtiera en un aliado interno de Estados Unidos, que sesgaría la integración hacia la zona atlántica en detrimento de los intereses de los países de la Europa Occidental. Además, esta situación provocó una paralización temporal de las actuaciones de la Comunidad como ocurrió con la petición de asociación por parte de España y Portugal.

<sup>34</sup> En 1966, Francia sale de la OTAN, en línea con su actitud agresiva frente a los intereses de Estados Unidos.

<sup>35</sup> A través de este compromiso, los países se comprometían a debatir durante un tiempo razonable hasta hallar una solución cuando se tratara de un asunto de interés vital para un Estado miembro.

<sup>36</sup> En realidad, una de las propuestas pioneras para la unión de los ejecutivos de las Comunidades partió del Ministro belga de Asuntos Exteriores Pierre Wigni en 1959, en el marco de un proyecto muy ambicioso de integración de los países miembros.

La existencia de un presupuesto único de las Comunidades se hizo realidad con la entrada en vigor en 1967 del Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965<sup>37</sup> de fusión de ejecutivos, que llevó consigo una refundición paralela de las instituciones financieras.

Como consecuencia, el presupuesto de funcionamiento del EURATOM y el presupuesto administrativo CECA fueron integrados en el general CEE, en virtud del Tratado de fusión, por lo que únicamente permaneció el de operaciones bajo la autonomía de la CECA<sup>38</sup>. Desde 1965, el presupuesto administrativo CECA también se sustentó en las contribuciones estatales, de forma similar a la CEE y el EURATOM.

Por otra parte, las Comunidades disponían de Comisiones ejecutivas distintas hasta este Tratado, mientras que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia eran comunes a las tres. La institución que salió muy reforzada de la fusión fue la Comisión, que adquirió un mayor poder frente a los gobiernos de los países miembros.

La fusión sólo representaba la primera etapa hacia la constitución de una sola Comunidad Europea, regida por un Tratado único que debería sustituir al de París (CECA) y Roma (CEE y EURATOM), camino que no estaría exento de impedimentos para la integración institucional.

No obstante, y a pesar de grandes crisis como la de 1973 con amplias repercusiones económicas para el proyecto europeo, la Comunidad ha avanzado especialmente en el plano institucional cuando había problemas económicos, y ha profundizado en esta vertiente cuando han surgido impedimentos para profundizar en su esquema de organización.

#### 1.3.4. *Tratado de Luxemburgo de 21 de abril de 1970 (financiación progresiva de las políticas comunitarias a través de recursos propios)*

Hasta 1970, la financiación del presupuesto comunitario se asemejaba en gran medida a la de los organismos internacionales, ya que se costeaba a través de las contribuciones de los Estados miembros calculadas sobre la base de factores políticos, es decir, sin tener en cuenta la prosperidad relativa de los países.

Los ingresos de la Comunidad estaban condicionados al reparto de los gastos establecidos en el presupuesto, ya que era casi automático que un país miembro demandara un justo retorno de sus aportaciones a través de las políticas comunitarias de gasto en proporción a su cuantía. No obstante, los Tratados constitutivos contemplaban la posibilidad de sustituir las contribuciones nacionales por un sistema de recursos propios<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> El Tratado entró en vigor el 1 de julio de 1967 (JOCE., N° 152 del 13-7-1967, pp.2 y ss.), pero se puso en funcionamiento desde el ejercicio financiero 1968, en virtud del art. 35 del Tratado de Unión de los Ejecutivos (TUE): “El primer presupuesto de las Comunidades se establecerá y aprobará para el ejercicio corriente a contar desde el 1 de enero siguiente a la entrada en vigor del presente Tratado”.

<sup>38</sup> Por tanto, tras la fusión desaparece realmente la distinción entre Comunidades y los temas de la CECA se mezclan con aspectos relacionados con la industria, la energía, los transportes, etc.

En 1970 no sólo se consolidó la casi total unificación del presupuesto comunitario, sino que se aprobó la importante Decisión 243/70 de 21 de abril, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros<sup>40</sup> por recursos propios de las Comunidades Europeas<sup>41</sup> (cuadro I-3), impulsado por la necesidad de encontrar una solución a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC).

### CUADRO I-3

#### CONTRIBUCIÓN AL PRESUPUESTO COMUNITARIO SEGÚN EL ARTÍCULO 200 DEL TRATADO DE ROMA

Países	%
Alemania Federal	28
Francia	28
Italia	28
Bélgica	7,9
Holanda	7,9
Luxemburgo	0,2

Fuente: Tratado Constitutivo de la CEE, 1957.

Esta Decisión se acordó en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la Haya en 1969<sup>42</sup>, cuyo contenido estaba previsto en el Tratado de Roma<sup>43</sup> (art. 201CEE y art. 173/CEEA).

---

<sup>40</sup> La Comunidad Europea se financiaba desde su creación con las contribuciones de los Estados miembros según la distribución establecida en el artículo 200 del Tratado CEE, atendiendo a criterios como, por ejemplo, el Producto Nacional Bruto.

<sup>41</sup> JOCE, L 94, 28-4-1970. La decisión de 21-4-1970 entró en vigor el 1º de enero de 1971.

<sup>42</sup> La Cumbre de la Haya supuso un gran impulso para la Comunidad Económica Europea por los puntos que se acordaron en la misma entre los que destacan: Establecer el primer plan por etapas para la unión económica; se decidió la ampliación de la Comunidad con la admisión de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega, favorecido por la desaparición de la escena política europea del General De Gaulle y la toma de posesión del nuevo Presidente del Gobierno Francés, Pompidou, lo que se produjo en 1971, salvo Noruega que rechazó por referéndum su integración en la Comunidad; se aprobó el Plan Mansholt para la reforma y modernización de la agricultura comunitaria, aunque no se llevaría nunca a la práctica en su totalidad; se acordó implantar progresivamente el Plan Werner de unión de cara a la integración gradual de las economías y de las monedas de los Estados miembros; por último, emanó de esta Cumbre el Plan Davignon de cooperación política entre los países de la Comunidad, aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 1970 (Boletín de las CCEE, nº 11, 1970).

<sup>43</sup> En esos momentos de euforia pro-europeísta entre los países comunitarios, con un Plan para instaurar una unión económica y monetaria (Werner), surgió la crisis monetaria de 1971 que invalidó cualquier intento de integración monetaria en aquella época. En efecto, la implementación de una sobretasa a las importaciones por parte de Estados Unidos y la devaluación de su moneda, provocó en un primer momento un verdadero caos entre los bancos centrales de los países miembros, si bien respondieron ante esta perturbación con la instauración de la “serpiente monetaria”, esto es, una banda de fluctuaciones de todas las monedas comunitarias con unos límites por arriba y por debajo del 2,5 por ciento. Además de la crisis monetaria, la crisis económica de 1973 paralizó cualquier avance en la evolución de la Comunidad.

De este modo, tras la creación de una protección aduanera uniforme común el 1 de julio de 1968<sup>44</sup> y tras largas y duras negociaciones, se aprobó esta Decisión que suponía la independencia progresiva del presupuesto comunitario frente a las instancias nacionales, que supuso una profundización en la integración (Ministerio de Economía y Hacienda, 1985, ob. cit., pp.32).

Aunque la recaudación se seguiría llevando a cabo por los Estados miembros<sup>45</sup>, esta Decisión del Consejo constituyó un paso clave en la historia del presupuesto comunitario (González, 1978, pp. 453), ya que permitió una transferencia de recursos financieros a la Comunidad, al mismo tiempo que potenció los poderes del Parlamento.

Tras su aprobación, los derechos agrícolas y los derechos de aduana pasaron a representar el 30,6 % y el 25 %, respectivamente, de los ingresos comunitarios en 1971, año en el que el presupuesto empezó a financiarse con recursos propios. Desde entonces, se registró una disminución progresiva de las exacciones agrícolas y un avance constante de los derechos de aduana hasta la implementación de los ingresos por IVA en 1979 (anexo I-2).

No obstante, para los años 1975, 1976 y 1977, los importes más elevados figuraron en la rúbrica “diversos”, debido fundamentalmente a los beneficios de cambio. En 1977, el montante comprendió también el excedente de 1978.

Las disposiciones de esta Decisión se aplicaron completamente desde 1980, hasta 1979 existía un régimen transitorio, ya que el equilibrio financiero del presupuesto general, al no contarse con una base uniforme para el IVA, se alcanzó por contribuciones estatales transitorias, pero no fijadas con criterios políticos sino en función del PNN de cada Estado (rúbrica que se denominaba “equilibrio del presupuesto”).

Los recursos propios, tal y como contemplaba la Decisión de 21 de abril de 1970 (art. 2 y 4), eran los siguientes:

- 90 % (el otro 10 % es retenido por las aduanas nacionales como prima de cobranza) de los derechos de aduana obtenidos por aplicación de la Tarifa Exterior Comunitaria a las importaciones efectuadas por los países miembros<sup>46</sup>. Este recurso está sujeto a las variaciones de los niveles de las importaciones, los precios de las mismas, los tipos de cambio vigentes en el mercado y la cuantía de los aranceles.
- 90 % de los prélèvements y exacciones agrícolas percibidas a la importación de los productos agrarios protegidos por tales mecanismos en su OCM en el cuadro de la Política Agrícola Común. Es decir, la tasa compensatoria que pagan los países terceros cuando venden sus productos agrícolas a la Comunidad, con

---

<sup>44</sup> Tras la celebración de la Cumbre de la Haya en 1969, se produjo un gran impulso a la integración comunitaria, quedando plasmados los tres objetivos fundamentales de la Comunidad: “realización, profundización y ampliación”.

<sup>45</sup> Los recursos propios deben ser entendidos en el sentido que los definió la Comisión (1978, pp.12): “Ingresos de carácter fiscal destinados, en definitiva, a financiar el presupuesto de la Comunidad, cuyos derechos no precisan la autorización posterior de los gobiernos nacionales”.

<sup>46</sup> Una vez que la Comunidad implementó un arancel exterior común en 1968, era lógico que los recursos que se obtuviesen por su recaudación pasaran a formar parte de los fondos comunitarios y no se canalizaran hacia los Estados miembros.

objeto de igualar los precios de estos productos a los que están en vigor en el mercado comunitario, que son más elevados que el precio mundial.

- Una parte de hasta el 1 % del total de ingresos obtenidos por aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que era la principal fuente de ingresos para el presupuesto en cada uno de los países miembros para garantizar su equilibrio.
- Por último, con una incidencia pequeña, figuraban la cotización sobre el azúcar y la isoglucosa. Su objetivo era limitar el crecimiento de la producción de azúcar y gravar tanto su producción como el almacenamiento. Aunque la normativa quedaba recogida en los Reglamentos de 18 de diciembre de 1967 y 26 de noviembre de 1968, no pasaron a ser recursos propios hasta abril de 1970.

Junto a estos grandes bloques, existen otros ingresos de menor relieve como eran:

- Los excedentes disponibles del año anterior.
- Las contribuciones CECA según el artículo 20 del Tratado de fusión.
- Las contribuciones de los países miembros a los programas complementarios de la EURATOM.
- Las retenciones sobre las remuneraciones del personal.

La percepción de estos recursos propios se confiaba, por delegación, a las instituciones nacionales, a fin de no crear una administración pública comunitaria tentacular en todo el territorio, sino utilizar los servicios de las nacionales.

Ante los posibles agravios comparativos de algunos países a la hora de aportar al presupuesto, en la sesión del primer Consejo Europeo celebrado en Dublín en marzo de 1975, se aprobó la creación de un mecanismo que permitiera llevar a cabo devoluciones de fondos a aquellos miembros cuyas contribuciones brutas al presupuesto fueran excesivas respecto a su situación económica<sup>47</sup>.

A este mecanismo se podían acoger países:

- Con un PNB per cápita por debajo del 85 % del promedio de la Comunidad (condición 2 a).
- Una tasa de crecimiento del PNB per cápita inferior en un porcentaje inferior al 120 % de la media de la Comunidad en términos reales (condición 2 b).
- Problemas de balanza de pagos.

---

<sup>47</sup> Reglamento 1772/76 sobre el “mecanismo financiero”, modificado posteriormente en octubre de 1980, que estuvo en vigor oficialmente de 1976 a 1980.

- Una participación inadecuada en la financiación de la Comunidad, que se estimaba comparándola con la que tendría si se hiciera sobre la base de su cuota parte sobre el PNB total comunitario, debiendo ser el exceso superior al 10 % (condición 2 c).

Dadas al mismo tiempo estas tres condiciones, el Estado en cuestión solicitaría el reembolso oportuno antes del 30 de junio del año financiero en curso. En 1976, este mecanismo era de imposible aplicación por falta de simultaneidad en las condiciones (Emerson, 1977, pp.218-219)<sup>48</sup>.

Este complejo mecanismo de aplicación, general para todos los países, entró en vigor en 1976 y se esperaba que comenzara a compensar las aportaciones del Reino Unido a partir de 1980.

De hecho, su estructura productiva y comercial, con un gran peso específico de las importaciones agrícolas, especialmente de países de la Commonwealth<sup>49</sup>, le hubiera conducido desde el primer momento de su ingreso con la aplicación de la Decisión 243/70, a contribuir en gran parte con los gastos comunitarios.

Además, el volumen de ventas en ese país representaba un elevado porcentaje respecto al PNB, por lo que la recaudación a través del IVA también sería muy cuantiosa. A continuación se detallan las principales características de los recursos propios tradicionales (cuadro I-4).

---

<sup>48</sup> En 1976, por ejemplo, la condición 2a la cumplían Irlanda, Italia y el Reino Unido; la del 2b sólo Italia y la del 2c Reino Unido y los países del Benelux, por lo que no era posible su aplicación.

<sup>49</sup> Los prélèvements recaudados por el Reino Unido se encontraban en tercer lugar tras Alemania e Italia. Es sabido que el Reino Unido seguía importando muchos productos agrícolas de la Commonwealth, como es el caso de la carne de cordero de Nueva Zelanda, que dio lugar a la denominada “guerra del cordero” entre el Reino Unido y Francia. La oposición de Francia a la entrada del cordero inglés a precios inferiores a los que regían en el mercado francés originó, incluso, la intervención de la Corte de Justicia.

## CUADRO I-4

### LOS RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES

Están formados por los derechos de aduana, por las exacciones reguladoras agrícolas y por las cotizaciones sobre la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa. Estos recursos son consecuencia de la existencia del espacio aduanero común y de la PAC.

#### ***Los Derechos de aduana***

Los ingresos obtenidos por este concepto provienen, por una parte, de la aplicación del arancel común al valor en aduana de las mercancías importadas de países terceros y, por otra, de los derechos sobre la importación de los productos contemplados en el Tratado CECA, que hasta la reforma de 1988 se los quedaban los Estados miembros.

La progresiva política de liberalización del comercio internacional, con los consiguientes desarmes arancelarios, ha supuesto una paulatina reducción del peso relativo de este recurso propio en el conjunto de los ingresos. Para la estimación de este recurso comunitario, puesto que no se disponen de estimaciones regionalizadas sobre el consumo de productos importados procedentes de la Unión Europea, se utiliza como aproximación el consumo privado sobre el territorio económico (consumo interior) de cada región.

#### ***Las Exacciones reguladoras agrícolas***

Son impuestos variables que gravan algunas importaciones de productos agrarios procedentes de países terceros. Su principal finalidad no es recaudatoria, sino protectora de la producción comunitaria. Mediante este impuesto se igualan para cada producto el precio en el mercado mundial con el comunitario de intervención.

Los ingresos derivados de esta fuente fluctúan mucho ya que, entre otras razones, dependen de la relación entre los precios mencionados, de los resultados de las campañas agrícolas, de los tipos de cambio Ecu/dólar o de la política comercial comunitaria. Además, las reformas de la PAC dieron prioridad a las ayudas directas a los agricultores en detrimento de un mantenimiento artificial de los precios agrarios.

En este sentido, aunque el pago del impuesto lo efectúan las empresas importadoras de los productos gravados, se considera que existe una total traslación fiscal hacia los consumidores finales. No obstante, como no se dispone de datos regionalizados sobre el consumo final de los productos agrícolas incluidos en las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) importados de países no miembros, se utiliza como variable el consumo regional de productos alimenticios, bebidas y tabaco de las distintas regiones.

#### ***Las Cotizaciones sobre la producción y el almacenamiento de azúcar e isoglucosa***

Se estableció con el fin de reducir los excedentes y cubrir los gastos de regulación y sostenimiento de este mercado comunitario. Este impuesto grava la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa y, por tanto, lo pagan las empresas dedicadas a las citadas actividades, por lo que se considera que éstas pueden trasladar en su totalidad la carga fiscal a los consumidores finales de dichos productos.

Su peso relativo en el conjunto de los ingresos del Presupuesto también es reducido. En conjunto, los recursos propios tradicionales han ido perdiendo protagonismo en el Presupuesto General, en línea con la consolidación y profundización de la tendencia liberalizadora del comercio internacional.

Fuente: Elaboración propia.



Por todo ello, las negociaciones de adhesión del Reino Unido fueron muy duras y estuvieron en varias ocasiones próximas a su ruptura definitiva. El tema principal de las negociaciones era el denominado “justo retorno”, entre las notables aportaciones que se preveían del país al presupuesto y sus escasas compensaciones por vía de las intervenciones comunitarias, por lo que se propuso la creación de un Fondo Regional<sup>50</sup>.

Por fin, el Tratado de Adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega se firmó en enero de 1972, en vigor a partir del 1 de enero de 1973, que constituyó la primera ampliación de la Comunidad, que pasaba de seis a nueve miembros tras la negativa de Noruega a su adhesión.

No obstante, a partir de los ejercicios 1976, 1977 y 1978<sup>51</sup> (cuadros I-5 y I-6) la contribución del Reino Unido llegó a cotas que superaban en exceso la compensación que, a su vez, podía recibir de otras intervenciones comunitarias<sup>52</sup> (20 % frente al 10 % aproximadamente).

Sin embargo, nunca se aplicó el método compensatorio mencionado, debido a la posterior evolución de la economía británica y a la apreciación de la libra esterlina frente al ecu, que colocó al país por encima de los requisitos mínimos necesarios recogidos en la normativa de adaptación.

En 1979, el nuevo gobierno conservador solicitó para su país una revisión del sistema con el fin de equilibrar los gastos y los ingresos, solicitando la devolución sobre el total de sus contribuciones, el denominado “cheque británico”, que se materializó en la decisión adoptada en el Consejo Europeo de Dublín de noviembre de ese año relativa a la aplicación de un segundo mecanismo corrector.

Desde entonces, el tema presupuestario no ha vivido una etapa tan complicada y ha propiciado algo menos de controversia entre los gobiernos nacionales (Barnard, 1997, pp.37).

---

<sup>50</sup> Antes de su adhesión, el Reino Unido elaboró varios estudios para calcular cuál sería su aportación al presupuesto comunitario, dando como resultado un balance muy negativo, por lo que los ingleses plantaron la creación de un Fondo Regional para compensar la escasez de recursos obtenidos mediante el FEOGA.

<sup>51</sup> Esta situación de desequilibrio estructural en las relaciones financieras entre el Reino Unido y la Comunidad se configuró como uno de los factores principales del debate político en las instituciones y desembocó, incluso, en un referéndum sobre la continuidad del país en la Comunidad que, tras lograr el acuerdo corrector en las relaciones entre el Reino Unido y el presupuesto comunitario, el Gobierno Wilson defendió el “sí”, que venció con el 67,2 por ciento de los votos.

<sup>52</sup> En esos momentos la principal compensación que podría recibir el Reino Unido era a través de la Política Agrícola Común que absorbía más del 70 por ciento de los gastos comunitarios, pero el Reino Unido no era un país eminentemente agrícola como Francia u Holanda. Tampoco recibía otro tipo de compensación debido al escaso desarrollo que el resto de políticas comunitarias habían tenido hasta la fecha, ya que otras políticas bien empleadas si tendrían un campo amplio de intervención en el Reino Unido como la política industrial, la regional o la energética.

**CUADRO I-5**

**EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS POR ESTADO  
MIEMBRO (1976-1978) (En porcentaje)**

<b>Países</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>
Alemania	27,3%	25,8%	31,1%
Bélgica	6,5%	6,3%	6,5%
Dinamarca	2,1%	2,4%	2,30%
Francia	21,4%	20,3%	19,3%
Holanda	8,8%	8,6%	10,3%
Italia	17,1%	16,7%	14,4%
Inglaterra	16,2%	19,2%	15,4%
Irlanda	0,5%	0,6%	0,6%
Luxemburgo	0,1%	0,1%	0,1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Cour de Comptes «Raport annuel et reponses des Instituciones », 1981, 1984 y 1985.

**CUADRO I-6**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS ANUALES POR SECTORES**  
**(1976-1978) (En porcentaje)**

Sectores	1976	1977	1978
<b>1. Funcionamiento</b>	5,8 %	5,7 %	5,7 %
<b>2. FEOGA-Garantía</b>	73,6 %	70,9 %	77,5 %
<b>3. FEOGA-Orientación</b>	3,0 %	3,4 %	2,7 %
<b>4. Fondo social</b>	3,5 %	3,6 %	2,4 %
<b>5. Fondo regional</b>	3,8 %	4,3 %	2,1 %
<b>6. Investigación y energía</b>	1,6 %	1,6 %	1,6 %
<b>7. Cooperación al desarrollo</b>	1,9 %	2,5 %	2,2 %
<b>8. Otros sectores</b>	0,3 %	0,4 %	0,3 %
<b>9. Otros reembolsos a los EM.</b>	6,5 %	7,6 %	5,5 %
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %

Fuente: Cour de Comptes « Rapport annuel relatif à l'exercice 1980 accompagné des réponses des institutions ».

Este mecanismo se adoptó meses más tarde a través de la Decisión del Consejo de 30 de mayo de 1980 con los acuerdos de Bruselas<sup>53</sup>, estableciendo medidas suplementarias a favor del Reino Unido. De este modo, se reducía su contribución calculada en virtud de la Decisión 243/70 y por el reembolso coordinado que contemplaban los dos nuevos Reglamentos mencionados:

- Reembolsos directos al Tesoro británico mediante este mecanismo corrector modificado, con la posibilidad de que el Reino Unido dispusiesen de ellos libremente.
- Medidas suplementarias a desarrollar en el interior del Reino Unido a cargo del FEDER especialmente, cuyos reembolsos debían sufragar el resto de Estados miembros.

<sup>53</sup> Fruto de los acuerdos de Bruselas se aprobaron los Reglamentos 2.744/80 y 2.743/80, que pretendían dar una solución provisional al problema en las relaciones financieras entre el Reino Unido y la Comunidad.

Este procedimiento se aplicó al Reino Unido en 1981, con un montante devuelto que ascendió a 1.324 millones de ecus, incluyéndose en la Sección de Gastos de la Comisión para ese año financiero<sup>54</sup>.

A partir de 1986, el gobierno británico no recibe su “cheque de devolución”, sino una corrección en origen, con dos modalidades diferentes:

- Compensación de dos tercios de la diferencia entre su participación en el ingreso IVA y su parte en los gastos de la Comunidad repartidos; aplicados al conjunto de los gastos repartidos, se deduciría de la base IVA del Reino Unido.
- Esta reducción de la aportación del Reino Unido sería soportada por todos los Estados miembros según su participación respectiva en el ingreso IVA, salvo la República Federal de Alemania, que sólo pagaría dos tercios de su participación normal, dado que el saldo se distribuye en función de los mismos criterios entre el resto de países comunitarios.

En este contexto, el incremento progresivo de las intervenciones estructurales a cargo del presupuesto comunitario, unido a la multiplicidad de instrumentos y modalidades de intervención, hacía difícil a la Comisión la aplicación de la política estructural global, que era indispensable para hacer frente a los problemas que se presentaban en la Comunidad (Strasser, 1983, pp.14).

Además, la magnitud del presupuesto de la Comunidad respecto a los presupuestos de los Estados miembros o a la importancia del esfuerzo integrador emprendido por los países fundadores, no estaba en consonancia con sus objetivos, de manera que no tenía efectos estabilizadores y el redistributivo era muy moderado.

La importancia misma del principio de transferencia de recursos financieros de los Estados miembros a la comunidad implicaba un refuerzo de los poderes del Parlamento en el plano presupuestario, lo que fue objeto del Tratado de Luxemburgo (Strasser, 1982, pp.5).

En particular, en virtud del Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970, el presupuesto de investigación e inversión del EURATOM se integró en el presupuesto general, que comprendería también los presupuestos de funcionamiento de las tres Comunidades y los del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Como consecuencia, el Tratado modificó de forma sustancial el artículo 203CEE, el artículo 78CECA y el artículo 177CEEA, señalando un nuevo paso en la devolución del poder del presupuesto comunitario.

En síntesis, el Tratado de Luxemburgo aportó las modificaciones siguientes al poder de decisión en materia presupuestaria:

---

<sup>54</sup> En el capítulo 4.1 una partida de 469 M ecus a este título, junto a 855 M ecus a título de medidas suplementarias del Reglamento 2.744/80 incluidos en el capítulo 5.8.

- Instauración de la distinción entre gastos obligatorios<sup>55</sup> (GO) y gastos no obligatorios<sup>56</sup> (GNO).
- Reconocimiento del poder de aprobar el presupuesto al Parlamento Europeo, pero sin concederle todavía el poder de decisión (“última palabra”) sobre los gastos no obligatorios.
- Descargo presupuestario por decisión común del Consejo y el Parlamento.

#### **1.4. La crisis del sistema original del presupuesto comunitario**

El equilibrio jurídico, político e institucional en el ámbito presupuestario comunitario, tal y como se había mantenido hasta mediados de los setenta, se fue derrumbando durante la década siguiente como consecuencia, en gran medida, de:

- El clima conflictivo existente en las relaciones entre las instituciones.
- Los desequilibrios presupuestarios.
- La creciente inadecuación de los recursos a las necesidades de la Comunidad.

##### *1.4.1. Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975 (se otorga mayor poder presupuestario al Parlamento y se crea el Tribunal de Cuentas)*

En este marco, se aprobó el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, que modificó ciertas disposiciones financieras de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, estableciendo un Consejo y una Comisión única<sup>57</sup> y redistribuyendo los poderes de las instituciones.

---

<sup>55</sup> Los gastos obligatorios están destinados a hacer frente a las obligaciones derivadas de las distintas políticas como el FEOGA. En particular, son gastos obligatorios: a) Los gastos del FEOGA-Garantía; b) las devoluciones y las ayudas a los Estados miembros; c) diferentes líneas de la política de pesca y la cooperación con terceros países, que corresponden a las obligaciones financieras de la Comunidad derivadas de sus acuerdos exteriores.

<sup>56</sup> Los gastos no obligatorios son fijados por el Parlamento para objetivos determinados. Específicamente, son gastos no obligatorios: a) La casi totalidad de las acciones estructurales; los créditos para la formación, juventud, cultura, información y otras secciones sociales; c) los créditos de energía, control de seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente; d) los créditos para la protección de los consumidores, mercado interior, industria e innovación tecnológica; e) los créditos de investigación y desarrollo tecnológica; f) una parte de los créditos para la cooperación con países en vías de desarrollo y el resto de países terceros; g) los créditos para gastos de apoyo y sostén de las acciones comunitarias; h) la casi totalidad de los gastos de funcionamiento.

<sup>57</sup> JOCE, L. 359 DE 31-12-77.

Este Tratado amplió notablemente los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo (“el margen de maniobra”<sup>58</sup>), a través de las facultades conferidas para la aprobación de los “gastos no obligatorios”<sup>59</sup> y mediante el “procedimiento de concertación”.

En este sentido, esta institución propuso anteriormente la adopción de esta norma para las decisiones con implicaciones financieras notables<sup>60</sup> y cuya adopción no se impusiera por actos preexistentes<sup>61</sup>, en su Resolución de 5 de octubre de 1973.

Se estableció una “Comisión de Concertación” que aglutinaba al Consejo y a representantes del Parlamento, con el fin de llegar a un consenso entre este último y el Consejo, con la presencia de la Comisión, en un período de tiempo que no debía superar los tres meses.

Como consecuencia, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios e incluso podía rechazar el presupuesto<sup>62</sup>. La disputa entre ambas instituciones surgió cuando el Parlamento asumió el poder presupuestario en igualdad de condiciones que el Consejo y con potestad para impulsar nuevas líneas presupuestarias.

No obstante, se otorgó así a las Comunidades una fuente de dinamismo suplementario (Strasser, 1978, ob. cit. pp. 31), de manera que la Declaración Común del 30 de junio de 1982 liquidó sustancialmente el conflicto entre el Parlamento y el Consejo.

En síntesis, hasta el Tratado de 1975, los procedimientos de colaboración más importantes entre ambas instituciones eran los siguientes:

- Procedimiento de colaboración sobre los actos comunitarios con incidencia financiera (Resolución adjunta al Tratado de 22 de abril de 1970).
- Procedimiento de concentración legislativa sobre los actos comunitarios de alcance general con implicaciones financieras de gran envergadura (Declaración común de la Asamblea, la Comisión, y el Consejo, de 4 de marzo de 1975<sup>63</sup>).

---

<sup>58</sup> Se trata de un importe en unidad de cuenta sobre el que el Parlamento ha sabido alcanzar la total libertad de afectación más allá de las sumas inscritas por el Consejo, por lo que puede decidir en última instancia sobre un aumento de un gasto no obligatorio o crear uno nuevo, siempre que no supere ese límite. Si se sobrepasa ese margen, debe haber codecisión entre el Consejo y el Parlamento, si las actividades de la Comunidad lo exigen.

<sup>59</sup> Hay que destacar determinados gastos no obligatorios con connotaciones políticas como los créditos de investigación.

<sup>60</sup> La Comisión, cuando presenta una propuesta, expresa si el acto en cuestión es susceptible de que se le aplique este procedimiento. El Parlamento, cuando entrega su dictamen, y el Consejo pueden solicitar la apertura del procedimiento; éste se origina si se reúnen las condiciones que se acaban de citar y si el Consejo estima oportuno apartarse del dictamen emitido por el Parlamento.

<sup>61</sup> En los Tratados de Roma CEE y EURATOM (art. 145), se atribuye al Consejo en exclusiva el poder legislativo, repartiéndose el poder presupuestario (art. 203 CEE) entre el Consejo y el Parlamento, por lo que a partir de 1975 se puso en vigor el artículo 203 CEE.

<sup>62</sup> El Tratado determina que el Parlamento, decidiendo por mayoría de sus miembros que lo integran y de dos tercios de los sufragios expresados, puede, por motivos relevantes, rechazar el Proyecto de Presupuesto y solicitar que le sea remitido un nuevo proyecto. Esta hecho ratifica lo que el Parlamento y la Comisión estimaban admitido desde el Tratado de 22 de abril de 1970 (nuevo artículo 203, párrafo 8 CEE).

<sup>63</sup> La primera reunión de la “Comisión de Concertación” tuvo lugar el 4 de marzo de 1975 y abordó los nuevos proyectos de reglamentos y decisiones relativos a la Política Regional.

Con este Tratado se expresaba también la necesidad de intensificar el control de la ejecución del presupuesto, por lo que se propuso la creación del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>64</sup> con sede en Bruselas, que sustituía a la anterior Comisión de Control y al Comisario de Cuentas de la CECA.

El Tribunal estaba compuesto por nueve miembros pertenecientes o que hubieran sido miembros de instituciones de control financiero en sus países. Sería nombrado por el Consejo previa consulta al Parlamento por un período de seis años.

La competencia del Tribunal de Cuentas no sólo comprendía el examen de las cuentas (ingresos y gastos), sino que afectaba también al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y a las de cualquier otro organismo de carácter comunitario en tanto no hubiera quedado excluido taxativamente de él. Esta institución llevaría a cabo el examen de la legalidad y realidad de los ingresos y de los gastos, así como el estado de la gestión financiera.

Ahora bien, este examen no sólo se llevaría a cabo sobre la base de los documentos, sino también en contacto con las organizaciones de control de las Administraciones nacionales o servicios directamente competentes.

La financiación no impedía que la percepción de los fondos se siguiera llevando a cabo directamente por los propios países miembros, quienes las ponían a disposición de la Comisión en cuenta abierta a nombre de ésta en los bancos centrales. El Reglamento de 2 de enero de 1971 contenía este procedimiento respecto a los recursos propios.

En la vertiente de los ingresos, la entrada en vigor de la Sexta Directiva del Consejo de 17 de mayo de 1977 sobre el IVA relativa a bases uniformes, hizo posible la apertura de una nueva etapa a partir del 1 de enero de 1978, siendo la primera forma de fiscalidad armonizada de los nueve. Esta Directiva debería haberse aplicado desde el 1 de enero de 1978. No obstante, por motivos de adaptación, el IVA no se convirtió en un verdadero recurso propio hasta 1979; en Alemania, Holanda y Luxemburgo en 1980; en España en 1986 y en Portugal en 1991.

En concreto, en 1979 el IVA representaba casi la tercera parte de los ingresos comunitarios, si bien por debajo todavía de los derechos de aduana (34,8 %); pero en 1980 pasó a suponer más del 44 % frente al 34 %, respectivamente, por lo que se configuró como la principal fuente de recursos del presupuesto (anexo I-2).

Por otra parte, el presupuesto para 1978 se expresó en una nueva unidad de cuenta europea (UCE). Hasta 1977 se nominaba en la antigua unidad de cuenta cuyo valor coincidía con el dólar antes de su devaluación. El establecimiento de la UCE tuvo su origen en las negociaciones conducentes a la fijación de un sistema adecuado de contribuciones por parte de los países comunitarios al FEDER.

En efecto, una Decisión del Consejo de 21 de abril de 1975 decidió crear la UCE, aplicable a las operaciones del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y a algunas de la CECA.

---

<sup>64</sup> La propuesta de la Comisión, aprobada por el Parlamento, de crear un Tribunal de Cuentas europeo fue admitida (nuevo artículo 206 CEE).

A partir del 1 de enero de 1978, la UCE también se empleaba en el Presupuesto comunitario. El valor de la UCE se determinaba en función de una cesta de monedas de los todavía 9 Estados miembros<sup>65</sup>, ya que el 1 de enero de 1981 Grecia se convirtió en el décimo país de la Comunidad<sup>66</sup>, firmando su Tratado de Adhesión el 28 de mayo de 1979.

*El caso de Grecia.*

Grecia recibió tras su ingreso en la Unión un segundo tipo de compensación en sus relaciones financieras con el Presupuesto Comunitario<sup>67</sup>, ya que no participó en los Acuerdos de 30 de mayo de 1980, pero se estableció el principio general de aplicación desde el 1 de enero de 1981 del sistema de recursos propios emanados de la Decisión 243/70, con determinadas disposiciones específicas.

De este modo, la Comunidad “restituiría” mensualmente a Grecia una proporción de los pagos a título del IVA (o de las contribuciones financieras basadas en el PNB) según las siguientes modalidades, ya que no adoptó el IVA desde su ingreso: 70% en 1981, 50% en 1982, 30% en 1983, 20% en 1984 y 10% en 1985.

Por otro lado, se estableció un período transitorio en el que los aranceles en Grecia se pagarían dentro de los límites comunitarios que se aplicarían en el país cuando se produjera su integración en la Unión Aduanera el 1 de enero de 1986. No obstante, las exacciones agrícolas se pagarían totalmente desde el 1 de enero de 1981.

Hay que resaltar que la génesis de los programas integrados mediterráneos (PIM) descansó precisamente, en gran parte, en la compensación que otorgó la Comunidad a los Estados miembros, especialmente a Grecia, que iban a sufrir en su territorio o en parte de él los efectos del ingreso de España y Portugal al objeto de que no lo entorpeciesen<sup>68</sup> (Pelecha, 1986).

---

<sup>65</sup> La ponderación de la cesta se ha hecho en función del volumen del PNB y del comercio intraeuropeo. El valor de la UCE era igual a la suma contravalor de esta moneda de los nueve importes de moneda comunitaria, sobre la base de los tipos de cambio diarios en el Mercado de Bruselas.

<sup>66</sup> Grecia tenía un Acuerdo de Asociación con la Comunidad, que se paralizó durante la dictadura de los coroneles, pero una vez finalizada dicha dictadura en 1975, solicitó su ingreso en la Comunidad, de tal modo que en 1979 firmó el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas y en 1981 ingresó en la Comunidad, debido, en gran medida, al papel que jugó el Presidente de Francia, Giscard d’Estaing.

<sup>67</sup> Artículos 124 a 127 del Tratado de Adhesión de Grecia a la Comunidad.

<sup>68</sup> El objeto de los PIM era, según señala el artículo primero del Reglamento base (2088/85), mejorar las estructuras socioeconómicas de las regiones meridionales de la CEE, en particular de Grecia, a fin de permitirles adaptarse en las mejores condiciones posibles a la situación creada por la ampliación de la Comunidad; con lo cual se apreciaba claramente que el problema de fondo de la desigualdad de riqueza en la Europa comunitaria no era el que estaba detrás de estos programas, que perseguían, en gran parte, calmar los ánimos de las regiones mediterráneas, que tendrían que hacer frente a las consecuencias de la ampliación, al objeto de que los Estados miembros beneficiarios –especialmente Grecia- no vetasen la entrada de España y Portugal en la Europa comunitaria; finalidad esta última que, por supuesto, no figuraba en el articulado del Reglamento en cuestión.



No obstante, en esta época el clima conflictivo en las relaciones interinstitucionales continuaba entre el Consejo y el Parlamento, de tal modo que el reparto de competencias, en virtud del dispositivo institucional establecido desde 1975, resultó de difícil aplicación, por dos razones especialmente (Comisión Europea, 2002a, pp.22):

- Algunos de los criterios definidos no fueron precisados de manera suficiente, se prestaban a interpretaciones diferentes o no permitían fácilmente adaptarse a la evolución del presupuesto comunitario.
- No se habían previsto procedimientos específicos para superar los posibles conflictos a través de mecanismos de conciliación o soluciones que se impusieran por defecto a falta de acuerdo.

Además, la creciente legitimidad y autoridad del Parlamento Europeo desde su elección por sufragio universal en junio de 1979<sup>69</sup>, introdujo factores complementarios de tensión interinstitucional con el Consejo.

En concreto, el 13 de diciembre de 1979 el Parlamento rechazó el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio de 1980 por 288 votos contra 64, considerando que las condiciones que había subordinado su aprobación no se habían respetado<sup>70</sup>.

El rechazo del Proyecto de Presupuesto originó la aplicación desde el 1 de enero de 1980 del régimen de doceavos provisional contemplado en el artículo 204 CEE<sup>71</sup>, presionando el Parlamento para que el Consejo desarrollara determinadas medidas reglamentarias, siempre con la intención por parte del Parlamento de influir cada vez más en el proceso legislativo del presupuesto comunitario.

---

<sup>69</sup> Acta de Bruselas de 1976.

<sup>70</sup> Las condiciones desencadenantes del rechazo del Presupuesto por parte del Parlamento, expresadas el 7 de noviembre de 1979 en el instante de la primera lectura del proyecto del presupuesto, fueron cuatro: a) la aplicación de medidas destinadas a reducir los gastos agrícolas; b) el aumento de ciertos gastos no obligatorios; c) inclusión en el presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo; d) inclusión en el presupuesto de las operaciones de préstamos/empréstitos.

<sup>71</sup> En virtud de los Tratados (art. 204/CEE, 178/CEEA y 78/CECA) artículos modificados por el Tratado de 22 de julio de 1975, esta situación puede producirse si el Parlamento rechaza el proyecto de presupuesto, o si por una razón de procedimiento no hay aprobación del presupuesto. El derecho comunitario prevé para estos casos un régimen de carácter conservatorio que se asemeja mucho al sistema clásico de doceavo provisional, al mismo tiempo que salvaguarda una cierta flexibilidad en la ejecución de los créditos. Estos artículos contemplan que “los gastos pueden efectuarse mensualmente dentro del límite de la doceava parte de los créditos abiertos en el presupuesto del anterior ejercicio, sin que esta medida pueda tener por efecto poner a disposición de la Comunidad créditos superiores a la doceava parte de los créditos previstos en el proyecto de presupuesto en preparación”. Es decir, su aplicación supone que los gastos no pueden exceder, por capítulo, de la doceava parte de los créditos inscritos en el presupuesto anterior o de una doceava parte de los previstos en el proyecto de presupuesto en preparación del ejercicio en cuestión, debiéndose tomar automáticamente en consideración la más baja de ambas sumas.

El Consejo no hizo ni la más mínima concesión al Parlamento en lo relativo a los gastos obligatorios, pero tuvo que aceptar su poder en lo que se refería a los gastos no obligatorios dentro de su “margen de maniobra”. El Presupuesto de 1980 se aprobó por fin el 9 de julio de 1980, con más de seis meses de retraso.

En definitiva, el equilibrio institucional y político de las finanzas comunitarias que se alcanzó en los años setenta, fue paulatinamente mermado durante los años siguientes. En particular, los ochenta se caracterizaron por marcados enfrentamientos entre las instituciones, destacando los siguientes impedimentos a la evolución comunitaria:

- Irregular funcionamiento del procedimiento presupuestario anual.
- Confrontación constante entre el poder legislativo y el presupuestario.
- Inadecuación progresiva de los recursos del presupuesto a las necesidades que exigía la aplicación de las políticas comunes.
- La cuestión de los desequilibrios presupuestarios.

La evolución deseable de la Hacienda comunitaria hacia un sistema federal exigía claramente la decisión de las políticas comunes a escala comunitaria, su incremento en el sector no agrícola y la financiación solidaria de las mismas (Falcón, 1988, pp. 286).

En este sentido, el informe McDougall (Commission des Communautés Européennes, 1977, ob. cit.) apostó claramente por una mayor equidad del presupuesto comunitario. Según sus autores, la Comunidad Europea debía atender especialmente a los Estados menos prósperos o con grandes problemas estructurales, de tal modo que la redistribución se llevara a cabo a través de los gastos, con una gran proporción de las transferencias financieras de la Comunidad a los Estados miembros condicionadas y una parte limitada no condicionada que se articularía como un mecanismo de cooperación.

#### 1.4.2. *Los Acuerdos de Fontainebleau de 1984: aumento del IVA atribuible a la Comunidad ante la profunda crisis presupuestaria*

En un contexto de paralización de la actividad de la Comunidad por los problemas presupuestarios mencionados, con un agotamiento del sistema de recursos propios aprobado por la Decisión de 21 de abril de 1970<sup>72</sup>, se debe encajar los acuerdos del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984.

El sistema funcionó desde 1971 a 1983, pero el ejercicio 1984 cerró con un saldo negativo de 419 millones de ecus, por lo que se alcanzó un acuerdo sobre un presupuesto rectificativo y suplementario 1/1984 para asegurar el equilibrio del ejercicio.

---

<sup>72</sup> De este modo, el ejercicio financiero de 1982 únicamente se pudo cerrar con el reenvío al ejercicio siguiente a título de FEOGA/Garantía de 675 M. ECU por encima del montante autorizado.

El modelo de financiación fue válido hasta 1983, pero a partir de este año las autoridades comunitarias no pudieron hacer frente a las obligaciones financieras contraídas, alcanzándose el límite establecido en la Decisión de 21 de abril de 1970. Desde entonces y a lo largo de unos años, las autoridades comunitarias para respetar el equilibrio presupuestario pusieron en marcha una serie de prácticas, en detrimento de la transparencia en el presupuesto<sup>73</sup> (Sebastiá, 1991, ob. cit, pp. 53).

Con las crisis de 1984 y 1985, el presupuesto perdió sus dos grandes pilares: la capacidad fiscal y su autonomía financiera<sup>74</sup>. Con los déficits de estos años y la falta de acuerdo entre los países para su financiación, se tuvo que apelar al aspecto intergubernamental, poniéndose fin a la autonomía financiera de la que se gozaba hasta el momento, recurriendo en 1984 y 1985 a los anticipos intergubernamentales.

En estos momentos, se tenía que hacer frente a asuntos tan relevantes como los desequilibrios financieros (“problema del Reino Unido”, el de la tercera ampliación a España y Portugal<sup>75</sup>, el del cuantioso gasto agrícola<sup>76</sup> y el del comienzo del desarrollo de nuevas políticas por parte de la Comisión<sup>77</sup> y la potenciación de las existentes<sup>78</sup>).

El problema presupuestario era sin duda uno de los obstáculos más serios al desarrollo de la Comunidad y a la adhesión de España y Portugal, ya que el mantenimiento de los límites existentes a los ingresos comunitarios no era pensable (García, 1984, pp. 75).

En este sentido, ya se anticipó el profesor alemán Ulrich Everling en 1977 en una de sus diez tesis sobre los retos que la Comunidad tendría que afrontar en los ochenta: “La nueva ampliación de la Comunidad es una misión y un reto para sus instituciones, que pondrá a prueba a las Comunidades una vez más, sobre todo en lo referente a la respuesta que habrá que darse a los distintos objetivos comunitarios, por lo limitado de los presupuestos”.

---

<sup>73</sup> En esta línea, se difirieron pagos de unos años a otros, se incorporaron créditos de ejercicios anteriores e, incluso, se tuvo que recurrir a anticipos reembolsables o no de los Estados miembros.

<sup>74</sup> El presupuesto para el ejercicio de 1984 se cerró con un déficit de 621 millones de ecus.

<sup>75</sup> España y Portugal, cuyas negociaciones para su integración en la Comunidad concluyeron el 29 de marzo de 1985, que habían solicitado ocho años antes, se perfilaban como dos países “beneficiarios netos” del presupuesto comunitario desde su adhesión.

<sup>76</sup> En esta época era muy difícil controlar el gasto agrícola, de tal suerte que entre 1982 y 1986 los gastos efectivos del FEOGA-Garantía crecieron a una tasa media superior al 16 por ciento anual, no respetando ni de lejos las previsiones realizadas en el anteproyecto del presupuesto.

<sup>77</sup> En la década de los ochenta se aprobaron nuevas políticas como la Política Común de Pesca, con el establecimiento de una organización común de mercado en este sector en diciembre de 1981 y, ulteriormente, la instauración en 1983 de un régimen comunitario de cuotas autorizadas (los TAC: “totales admisibles de captura”). Además, se puso en funcionamiento el primer programa marco sobre “investigación, desarrollo y demostración” en julio de 1983; se aprobaron nuevos programas y formas de intervención comunitaria en materia de investigación (Esprit); y se puso en marcha los programas integrados mediterráneos (PIM) en julio de 1985.

<sup>78</sup> Se revisó el Fondo Social Europeo en octubre de 1983, con la atribución de nuevas competencias, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en junio de 1984, con fijación de las franjas de intervención del FEDER en cada Estado miembro.

Sin duda, una vez más, se inició lo que en su día Jean Monnet denominó el “tiempo de la paciencia”: (...) “crisis institucional, crisis presupuestaria... la Comunidad se encuentra ciertamente en una encrucijada... esperemos, no obstante, que se encuentre rápidamente el camino que permita, como en otras ocasiones, el relanzamiento de esa experiencia sin parangón que constituye la Comunidad Europea” (Celaya, 1985, pp.19).

Hay que resaltar dos factores que incidieron de manera muy notable en los ochenta para la pérdida considerable de ingresos por parte del presupuesto comunitario: el rendimiento decreciente de los recursos propios tradicionales (derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas). Este hecho se debió especialmente a los progresos registrados en materia de desarme arancelario a raíz de las negociaciones multilaterales del GATT, sobre todo a partir de la Ronda de Tokio (1973-1979), en las cuales se logró una reducción promedio de los obstáculos arancelarios del 33%.

Por otra parte, la mayor autosuficiencia alimentaria de los países miembros respecto a terceros países incidió considerablemente en las importaciones de productos agrícolas. En particular, los recursos propios tradicionales pasaron de representar en 1980 casi el 50 % del total al 36 % en 1987; mientras que el IVA se elevó desde casi el 45 % a más del 65 % al final del período considerado (anexo I-2)<sup>79</sup>.

Además, el estancamiento relativo en estos años de los recursos vía IVA no contribuyó a mejorar la situación, en un contexto de recesión económica a escala mundial.

Así, la Comunidad puso en práctica a lo largo de estos años una amplia batería de instrumentos europeos de financiación para alcanzar un crecimiento repartido más armonioso por su territorio y potenciar el uso de las tecnologías más avanzadas, siempre con la atención puesta en la dotación de una dimensión propia de su ayuda: la de un gran mercado (Pasquet, 1986).

La Decisión del Consejo relativa a los recursos propios de 7 de mayo de 1985, Acuerdo de 26 de junio de 1984 de Fontenebleau, confirmaba, a la vez que extendía, el régimen organizado por la Decisión de 21 de abril de 1970, de tal modo que se dispusieron las siguientes medidas:

- Respecto a los recursos propios: el tipo máximo de movilización del IVA atribuible a la Comunidad se fijaba en el 1,4 % con efecto a partir del 1 de enero de 1986, pudiendo alcanzar el 1,6 por ciento el 1 de enero de 1988<sup>80</sup>.
- Respecto al desequilibrio presupuestario: la política de gastos sería a largo plazo el medio esencial para resolver los déficits. Sin embargo, aquel país miembro sobre el que pudiera recaer un peso excesivo atendiendo a su prosperidad relativa, se podría beneficiar de una corrección. La base de la corrección era la diferencia entre la cuota de los pagos del IVA y la de los gastos repartidos según los criterios actuales.

---

<sup>79</sup> En 1980, el importe de 810 millones de ecus correspondía, respectivamente, al excedente y al saldo del ejercicio de 1979.

<sup>80</sup> En 1987, el tipo general exigido fue del 1,36 %; para el Reino Unido se fijó en un 0,79 %, por motivo de la compensación; y para Alemania un 1,31 %, por reducción de la carga.

- En cuanto al Reino Unido: para 1984 se fijó un importe global de 1000 millones de ecus y a partir de 1985 se aplicó la corrección prevista, que sería reducida de la parte del IVA normal del año presupuestario siguiente al año en que se concedió la corrección.

Además, la Decisión de 7 de mayo de 1985 permitía la financiación de actividades de investigación a través de contribuciones financieras nacionales, establecidas por unanimidad en función de claves políticas, derogándose, por tanto, el principio presupuestario de universalidad, según el cual el conjunto de los ingresos deben cubrir íntegramente la totalidad de los gastos.

En este sentido, hay que resaltar que la Política Agrícola Común era considerada por muchos autores como la única verdadera política de la Comunidad por el gran importe de gasto que se le asignaba (Rufián, 1988, pp.149).

Así pues, las principales consecuencias de los Acuerdos de Fontenebleau fueron:

- Se reconocía la existencia del desequilibrio presupuestario al que había que encontrar solución. Se fijaron unas reglas de conducta relativas a mantener la disciplina, aunque más bien austeridad presupuestaria (Strasser, 1985, pp.4).
- Se consideraba que sólo el Reino Unido podía beneficiarse de una corrección de su desequilibrio presupuestario.
- La solución sería un menor pago del IVA y no por gastos suplementarios en el territorio británico, ya no habría “cheque al gobierno británico” (1980-1983), sino una desgravación fiscal a su favor.
- El sistema se establecería para la duración de los nuevos recursos. Debía desaparecer con el tiempo. La solución a los desequilibrios presupuestarios residía en el desarrollo y la reestructuración de los gastos. En particular, en la Decisión de 4 de diciembre de 1984, se precisaron las orientaciones de Fontenebleau, de tal forma que proponía que, por una parte, el FEOGA Garantía no debía aumentar más rápidamente que la base de los recursos propios y, por otra, que los gastos no obligatorios debían desarrollarse dentro del porcentaje máximo previsto por el Tratado<sup>81</sup>.

De estos acuerdos se desprendía una idea clave, que los recursos propios tradicionales se mantenían igual (aduanas y azúcar), mientras que se alteraba el carácter de recurso propio del IVA al ser modulado para hacer frente a una situación muy peculiar. Mientras que las contribuciones financieras que ya se habían previsto en la Decisión de 21 de abril de 1970, se podrían convertir en una fuente importante de financiación con la Decisión de 7 de mayo de 1985.

En efecto, esta Decisión preveía que la financiación por medio de recursos propios de los gastos relativos a los programas de investigación comunitarios no excluiría:

---

<sup>81</sup> Confirmación de las disposiciones del Código de Conducta de 1979.

- Ni a la inscripción al presupuesto de los gastos de programas complementarios.
- Ni la financiación de estos gastos por medio de contribuciones financieras de los Estados miembros, cuyo importe y forma de reparto se establecería en virtud de una Decisión del Consejo.

No obstante, el sistema de ingreso por IVA tenía importantes limitaciones, lo que no permitía una aplicación en toda su dimensión: los retrasos en la adopción de la directiva comunitaria para la armonización por parte de Italia, la existencia de períodos transitorios tras la primera ampliación y las compensaciones al Reino Unido y Alemania para equilibrar sus aportaciones con la parte recibida, lo impedían. Pero tras la adhesión de España y Portugal en 1986 y la ampliación de su límite, el recurso IVA se convirtió rápidamente en uno de los mecanismos más dinámicos de la financiación comunitaria.

#### 1.4.3. *Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986*

Tras la publicación del Informe Tindemans<sup>82</sup> a mediados de los setenta, las vicisitudes comunitarias con la puesta en funcionamiento del Sistema Monetario Europeo (SME), la cuestión del “cheque británico”, la coyuntura económica desfavorable tras la crisis del petróleo y la futura ampliación, entre otras, provocaron un estancamiento del proceso de integración, muy lejos todavía de aspiraciones políticas.

En este período se produjeron grandes cambios en la economía mundial que incidieron notablemente en el sistema productivo internacional, cuyas turbulencias económicas y monetarias, junto a la implantación en ocasiones de políticas inadecuadas, desembocó en una amplia recesión a principios de los ochenta.

Los países comunitarios tuvieron que hacer frente en esta época a amplios reajustes en sus economías, que exigieron de aportaciones presupuestarias crecientes.

En este contexto, se aprobó en el Parlamento Europeo<sup>83</sup> una resolución impulsada por Spinelli y un conjunto de diputados denominados informalmente “Club Cocodrilo”, en la que se apostaba por:

- Asumir íntegramente la iniciativa de dar un nuevo impulso a la puesta en marcha de la Unión Europea.
- Instituir una Comisión institucional permanente que se encargara de realizar la modificación de los Tratados.

---

<sup>82</sup> Informe presentado por el primer ministro belga en enero de 1976, donde ponía de manifiesto las debilidades del proceso de integración comunitaria, el cual, en su opinión, había perdido vigor, con una Europa que se encontraba aislada, por lo que era necesario un nuevo impulso y una ratificación de las aspiraciones económicas y políticas de la Comunidad.

<sup>83</sup> El Parlamento Europeo adoptó esta resolución por 238 votos a favor, 31 en contra y 43 abstenciones.

Los fines propuestos en este trabajo, y completados con otros elaborados en estos años como el Informe Gentscher-Colombo para las cuestiones institucionales de diciembre de 1984, o el “Comité Dooge” de marzo de 1985, quien fue el encargado, en última instancia, de recopilar todas estas ideas, se recogieron en el Acta Única Europea (AUE)<sup>84</sup>.

Este Tratado se configuró como un verdadero intento para realizar una Unión Europea eficaz y democrática, dentro de los límites que permitía el procedimiento de revisión de los Tratados (González Blanch, 1987, pp.1.474). Se esperaba que el Parlamento, el Consejo y la Comisión actuaran a partir de aquel momento con más eficacia, con un calendario común de trabajo que permitiera desarrollar intensamente la cooperación acordada.

En esencia, se apostaba por profundizar en el proyecto europeo con claras competencias supranacionales de orden político, económico y social, que desembocó en la elaboración del Acta Única en vigor desde el 1 de julio de 1987<sup>85</sup>, que fue la primera modificación de los Tratados fundacionales y cuyo fin apuntaba hacia la creación del Mercado Único, la Unión Monetaria y la Política.<sup>86</sup> Su firma en febrero de 1986<sup>87</sup>, supuso la decisión política más importante hasta el momento para el relanzamiento de la Comunidad hacia la consecución de su objetivo último integrador: el establecimiento de una Unión Europea (González, 1989), todo ello dentro de un proceso paulatino y por etapas (Cuenca, 1989, ob. cit. pp.5.).

El Acta Única fue una reforma más, aunque una de las más importantes de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (Besné, 2002, pp.34), del mismo calado que la reforma de Bruselas de 1967 sobre fusión de ejecutivos.

A iniciativa del Parlamento Europeo, después de la Comisión, fue un intento de adaptar la Comunidad a la nueva realidad, de tal modo que se reformó parcialmente alguno de los Tratados, si bien no tenía por finalidad última la configuración de una Unión Europea como Estados Unidos.

---

<sup>84</sup> Poco después de la publicación de estos informes, el Consejo Europeo reunido en Milán convocó una Conferencia Intergubernamental que tendría que afrontar la reforma de los Tratados constitutivos, especialmente el TCEE.

<sup>85</sup> El Acta Única fue un tratado comunitario que fijó los objetivos a medio plazo de la Comunidad ampliada: mercado único, cohesión económica y social y programa marco de investigación.

<sup>86</sup> El Acta Única integró varios bloques de asuntos: En primer lugar, insertó el Consejo Europeo en las estructuras de los Tratados constitutivos, pero sin concederle el status de institución; agilizó la toma de decisiones en el Consejo, reforzado por el principio de mayoría cualificada; amplió, aunque mínimamente, los poderes del Parlamento Europeo, especialmente mediante el procedimiento de cooperación de la Comisión y del Tribunal de Justicia. El segundo bloque de temas abordaba el mercado interior, la definitiva formación de la llamada “Europa sin fronteras”. Una tercera parte fue la relativa a la cooperación entre los Estados miembros en orden a una unión económica y monetaria, y a la potenciación de las competencias en materia de política social. En un cuarto bloque se insertaron como competencias comunitarias nuevos objetivos y políticas, como la de investigación y desarrollo tecnológico y el medio ambiente. Finalmente, se incluyó la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior, de acuerdo a un régimen ordinario de Derecho Internacional (Art. 30 AUE).

<sup>87</sup> Vid. texto del Acta Única en DOCE, L 169, de 29 de junio de 1987.

Pero como todo Tratado necesitaba adaptaciones porque las circunstancias cambiaban rápidamente (políticas, económicas y sociales), y porque el objetivo de las instituciones comunitarias iba más allá de la unión económica y monetaria, la política.

En el plano presupuestario, el Acta Única no supuso más que una modesta cláusula con consecuencias financieras, en su artículo 29, que modificaba la Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985 sobre los recursos propios (Strasser, 1993, pp.40).

En particular, se cambió el apartado 2 del artículo 4 de la Decisión del Consejo 85/257/CEE, EURATOM, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad, de tal modo que el importe y clase de reparto se establecerían en virtud de una decisión del Consejo aprobada por mayoría cualificada y no por unanimidad, tras haber obtenido el acuerdo de los Estados miembros interesados.<sup>88</sup>

No obstante, en el plano institucional proseguía el enfrentamiento, de manera que en enero de 1986 el Consejo presentó ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación del presupuesto de este año aprobado por el Parlamento el 12 de diciembre de 1985, por haberse sobrepasado unilateralmente el porcentaje máximo de incremento de los gastos no obligatorios, el 7,1 % del tope fijado por la Comisión. La razón de este aumento era estar a la altura de los compromisos de la ampliación y que estaba destinado a incrementar los recursos de los llamados Fondos Estructurales regionales y sociales de la Comunidad.

A principios de julio, el Tribunal de Justicia anuló el presupuesto para ese año, superior en más de 600 millones de ecus al del Consejo de Ministros, y estableció el Consejo y el Parlamento debían llegar tras una “tercera lectura” a la aprobación del presupuesto. El 10 de julio de 1986 se aprobó el presupuesto tras seis meses de aplicación del sistema de doceavas partes provisionales<sup>89</sup>, como sucedió en la crisis presupuestaria mencionada de 1980.

En estos momentos, se pueden destacar las características del orden presupuestario antes de su nueva reforma:

- Se encontraba en la fase inicial de su desarrollo. Sus medios recaudatorios eran pocos y rígidos.
- Su significación respecto al PIB era muy escasa. En estos momentos, la suma de los gastos comunitarios no representaban ni el 1 % del PIB comunitario (anexo I-1). Por tanto, su incidencia relativa sobre la ordenación económica era muy reducida.
- Su trascendencia política, por el contrario, era de gran magnitud. La cuestión presupuestaria es probablemente la causa de los mayores conflictos entre los Estados.
- Al presupuesto de cada Estado se le superponía el de la Comunidad.

---

<sup>88</sup> La presente modificación no afectará a la naturaleza jurídica de la Decisión antes mencionada.

<sup>89</sup> La inclusión por primera vez de una “reserva negativa” contribuyó a que se alcanzase dicho acuerdo.



1.4.4. *El paquete Delors I: creación de un nuevo recurso propio ante el mantenimiento de la crisis presupuestaria*

En 1988, Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, expresó en el informe Cecchini: “la Comunidad debe dinamizarse en torno a un gran proyecto de realización de mercado interior sin fronteras, el cual debía asegurar una libre y total circulación de personas, mercancías, servicios y capitales entre los Estados miembros (Cecchini, 1988).

Anteriormente, el 4 de agosto de 1987, la Comisión transmitió al Consejo y al Parlamento una propuesta global de decisión, “paquete Delors” titulada “Llevar a buen término el Acta Única: una nueva frontera para Europa”<sup>90</sup>, sobre recursos propios y disciplina presupuestaria y el “Informe sobre la financiación del presupuesto de la Comunidad”<sup>91</sup>.

Las medidas estaban enmarcadas en la problemática planteada en la Comunidad para poder hacer frente a los gastos en 1988, ya que el colapso financiero se produjo en 1987 cuando las necesidades financieras de las políticas de la Comunidad (con un desorbitado gasto agrícola), exigían un amplio sistema de ingresos y con flexibilidad para superar la situación.

Con las fuentes existentes, el anteproyecto de presupuesto hubiera necesitado una tasa del IVA del 1,7 % en ese año para financiar especialmente el déficit del FEOGA-Garantía, con una deuda acumulada que triplicaba la de 1984 (cuadro I-7), por lo que se hacía necesario replantear el capítulo de recursos propios.

La Comisión propuso que el tope de recursos fuera sobre una tasa máxima de exacción obligatoria comunitaria y se fijase tomando referencia el PNB de la Comunidad. Este tope sería del 1,4 % del PNB y debería ser suficiente hasta 1992. El objetivo era poder llevar a cabo las reformas propuestas en el Acta Única, sanear la situación actual y dar a la Comunidad un período de seguridad presupuestaria a largo plazo.

---

<sup>90</sup> Comunicación más conocida como COM (87) 100.

<sup>91</sup> Comunicación COM (87) 101.

**CUADRO I-7**

**PRESUPUESTO EFECTIVO Y PRESUPUESTO REAL EXPRESADO EN PORCENTAJE DEL IVA NECESARIO PARA SU FINANCIACIÓN**

	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
<b>1. Porcentaje del IVA del presupuesto efectivo</b>	1,14	1,23	1,40	1,39
<b>2. Gastos no presupuestarios</b>				
<b>déficit anual (1)</b>	-	-	0,10	0,23
<b>“carga del pasado”</b>	0,06	0,09	-	-
<b>3. Porcentaje máximo del IVA</b>	1,28	1,40	1,60	1,65
<b>4. Deudas acumuladas en miles de millones de ecos</b>	6,00	8,60	12,20	17,00

(1) Déficit de FEOGA-Garantía e insuficiencia de los recursos propios tradicionales para 1986 y 1987.

Fuente: Comisión Europea, COM (107), 101, final.

A petición del Consejo Europeo de junio de 1987, la Comisión formuló una serie de propuestas concretas sobre los diferentes aspectos de la reforma concernientes a:

- La reforma de los Fondos Estructurales<sup>92</sup>.
- La modificación del Reglamento financiero.
- El control de la Política Agrícola Común<sup>93</sup>.
- Los nuevos recursos propios.
- Las medidas de disciplina presupuestaria y algunos principios de cara a un acuerdo interinstitucional.
- Corrección de los desequilibrios presupuestarios.

En esta línea, en el 38 Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 11, 12 y 13 de febrero de 1988, se acordaron las grandes orientaciones de la reforma financiera<sup>94</sup>:

<sup>92</sup> Según el documento, se preveía la duplicación de los Fondos Estructurales en términos reales, la promoción de la investigación y de otras políticas comunitarias indispensables y la inclusión del séptimo Fondo Europeo de Desarrollo en 1990-1991 en el presupuesto.

<sup>93</sup> Se preveía un aumento de los gastos del FEOGA-Garantía dentro de los límites de orientación financiera (guideline).

- Conceder a la Comunidad recursos suplementarios que le hicieran posible garantizar correctamente su funcionamiento en el período 1988-1992.
- El peso de la financiación de las políticas comunitarias debía ser más equitativa en función de una relación más estrecha entre las contribuciones de los Estados miembros y su respectivo grado de prosperidad relativa<sup>95</sup>.
- Por último, los nuevos recursos debían prioritariamente destinarse a políticas de cohesión, esto es, a intervenciones financieras con finalidad estructural, al mismo tiempo que se exigía controlar eficazmente el gasto agrícola, con un mejor ajuste de la oferta a la demanda<sup>96</sup>, dando lugar a una amplia reforma de los Fondos Estructurales.
- Disciplina presupuestaria (“efectiva y rigurosa”), con un reforzamiento de las normas de gestión del presupuesto, en particular, mediante la reforma del Reglamento financiero<sup>97</sup>.

La crisis abierta en el ejercicio 1988 dio la necesaria señal de alarma a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros de que, sin reforma en un plazo relativamente corto, la Comunidad estaba abocada a la paralización y al desprestigio más absoluto (Martínez, 1987 pp. 210-211).

La reforma de la arquitectura financiera de la Comunidad en 1988 ratificaba implícitamente la necesidad de dotar al presupuesto comunitario de carácter distributivo, así como que el éxito del proceso dependía del fomento de la cohesión económica y social en la Unión Europea.

En este sentido, se recogió en parte el objetivo redistributivo esbozado en el Informe McDougall (Commission des Communautés Européennes, 1977, ob. cit.), que se materializó, entre otras medidas, en la propuesta de duplicación de los recursos destinados a acciones estructurales en el período de programación, cuyos principales instrumentos en 1988 se recogen en el cuadro I-8.

---

<sup>94</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, fueron aceptadas formalmente por once delegaciones, no haciéndolo el Reino Unido, especialmente por su interés de no comprometer su política monetaria.

<sup>95</sup> El ingreso de la CE por IVA o la parte relativa al recurso IVA en la estructura de ingresos comunitarios se limitaba al 1,4 % de la base imponible del impuesto (establecida de forma uniforme para todos los países miembros); nivelación de la base imponible del IVA. La base imponible del IVA se restringía al 55 % del PNB a precios de mercado de cada país; se crea un cuarto recurso basado en el PNB de los países, que es un ingreso complementario del resto de recursos comunitarios.

<sup>96</sup> Se pone de manifiesto la necesidad de ajustar el gasto agrícola a través de medidas que permitan al mercado desempeñar un mayor papel y a las decisiones en materia de precios agrícolas que deben respetar totalmente la disciplina presupuestaria.

<sup>97</sup> Hay que destacar la siguiente conclusión del Consejo de Bruselas: “El sistema de financiación debería tener mejor en cuenta, tal como propuso la Comisión, la proporcionalidad de las contribuciones según la prosperidad relativa de los Estados miembros”.

### CUADRO I-8

#### FONDOS ESTRUCTURALES EN 1988.

<p><b>-El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)</b>, creado en 1975 tras los acuerdos de la Cumbre de París de 1972, cuyas intervenciones se dirigen, básicamente, a inversiones productivas, infraestructuras y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).</p>
<p><b>-El Fondo Social Europeo (FSE)</b>, creado en 1957, centra sus acciones en la formación profesional y en las ayudas a la contratación. Con estas medidas se pretende mejorar la cualificación de los trabajadores para que, como consecuencia, puedan aumentar sus posibilidades para encontrar empleo, elevar su nivel de vida e incrementar la movilidad geográfica, entre otros objetivos.</p>
<p><b>-El Fondo Europeo de Orientación y Garantía. Sección Orientación (FEOGA-O)</b>, dirige sus intervenciones principalmente a la adaptación y mejora de las estructuras agrícolas y las acciones de desarrollo rural.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de las decisiones destinadas a garantizar el cumplimiento de las grandes líneas de reforma presupuestaria aprobadas en el Consejo Europeo de Bruselas, con el impulso del Acta Única, se adoptaron formalmente el 24 de junio de 1988 con la Decisión 88/376/CEE<sup>98</sup> del Consejo de 24 de junio de 1988 sobre disciplina presupuestaria.

Esta Decisión hacía alusión también al “Acuerdo institucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario”<sup>99</sup>, que entró en vigor el 1 de julio de 1988, en virtud del cual se ratificaba las competencias repartidas en materias presupuestarias por el Consejo, la Comisión y el Parlamento, en consonancia con lo dispuesto en los Tratados.

---

<sup>98</sup> Anexo a la Decisión 88/377, de 24 de junio de 1988, sobre disciplina presupuestaria DO L 185 de 15-7-1988.

<sup>99</sup> También el Reglamento (CECA, CEE, EURATOM) 2.049/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, que modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto de las Comunidades Europeas; y el Reglamento (CEE) 2.052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, que versa sobre las misiones de los Fondos con finalidad estructural, su eficacia, así como su coordinación con el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros existentes.

El Acuerdo comprometía a las tres instituciones a no sobrepasar los límites máximos, a respetar los créditos de compromiso contraídos<sup>100</sup> y los objetivos de gastos.<sup>101</sup>

El Consejo tomó la Decisión sobre la base de una propuesta formal de la Comisión y previo Dictamen del Parlamento Europeo reunido el 16 de junio de 1988 y Dictamen del Tribunal de Cuentas dado el 22 de junio de 1988. Por lo tanto, no se trataba de una postura unilateral del Consejo, sino una posición común del conjunto de las tres instituciones sobre la necesidad de aplicar la disciplina presupuestaria.

Las perspectivas financieras 1988-1992 fueron el marco de referencia de esta Decisión, cuyos acuerdos se adoptaron conjuntamente por el Parlamento, la Comisión y el Consejo, en línea con las conclusiones aprobadas en el Consejo de Bruselas<sup>102</sup>. De este modo, las instituciones defendían que cada uno de los objetivos financieros establecidos en las perspectivas suponían para la Comunidad un techo anual de gastos<sup>103</sup> (cuadro I-9).

No hay que olvidar que a diferencia que un presupuesto plurianual, en las perspectivas financieras no se puede obviar el procedimiento presupuestario anual para establecer el importe del gasto y su distribución, respetando los límites máximos entre las diferentes líneas.

En realidad, se intentaba acabar con las querellas respecto al aumento de los gastos no obligatorios, de tal modo que la Comisión perdía, en gran medida, su poder de proponer y el Consejo pasaba a dominar las ayudas agrícolas, que constituían el principal gasto obligatorio<sup>104</sup>.

Esta nueva reforma del sistema de recursos propios, que modificó sustancialmente la filosofía política de este régimen, confirmaba la dependencia de la financiación de la Comunidad Europea respecto a los Estados que la constituyen (Strasser, 1993, ob. cit. pp. 40), siendo sus dos puntos más importantes, por una parte, la ampliación y el nuevo límite de los recursos propios y, por otra, la reforma de los Fondos Estructurales.

---

<sup>100</sup> Los créditos de compromiso cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas por iniciativas, cuya realización se extiende sobre más de un ejercicio: Fondos Estructurales, Programa de Modificación de la Industria Portuguesa (PEDIP), Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y Programa Marco de Integración.

<sup>101</sup> Este acuerdo modificaba notablemente el apartado 9 del artículo 202 del Tratado.

<sup>102</sup> Estas perspectivas indican, en créditos de compromiso, la amplitud y la estructura de los gastos previsibles de la Comunidad, incluidos los de desarrollo de nuevas políticas. Los montantes globales anuales de los gastos no obligatorios y obligatorios se muestran igualmente en créditos de compromiso y en créditos de pago.

<sup>103</sup> Asimismo, acuerdan que ninguna revisión de los gastos obligatorios previstos en el marco de referencia pueda suponer una disminución en el importe de los gastos no obligatorios establecidos previamente.

<sup>104</sup> Es necesario resaltar que el control de los gastos de garantía del FEOGA, incluso con un sistema de alerta, escapa en muchas ocasiones del dominio de la Comunidad, debido a causas como la cotización del dólar o la reunificación alemana como ocurrió a principio de los noventa. De este modo, la evolución de una partida relevante del FEOGA-Garantía, las restituciones a la exportación, es inversamente proporcional a la del dólar, es decir, un descenso de este último incrementa el diferencial entre los precios internacionales y los comunitarios y, por lo tanto, aumenta el montante global de las restituciones por las exportaciones comunitarias.

**CUADRO I-9**

**LÍMITES PRESUPUESTARIOS DEL GASTO (1988-1992)**

(En millones de ecus y porcentaje)

Conceptos	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1.FEOGA-Garantía</b>	22.500	27.700	28.400	29.000	29.600
<b>2. Fondos Estructurales</b>	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
<b>3. Políticas de dotación plurianual (PIM, I+D)</b>	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
<b>4. Otras políticas</b>	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
<b>5. Reembolsos y gastos de administración</b>	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
<b>6. Excedentes antiguos</b>	1.240	1.400	1.400	1.400	1.400
<b>7.Reserva monetaria<sup>105</sup></b>	1000	1.000	1.000	1.000	1.000
<b>8 Total (1 a7)</b>	41.543	48.285	50.300	52.350	54.200
<b>9. Recursos propios necesarios en porcentaje PNB</b>	1,15 %	1,17 %	1,18 %	1,19 %	1,20 %

Fuente: Comisión Europea, 1988.

*a) Nuevo límite y recurso propio*

Específicamente, se estimó más conveniente y, sobre todo, equitativo, que el importe total de los recursos propios disponibles se vincularan en mayor medida al PNB que al IVA, de manera que se estableció un límite máximo global del 1,30 por ciento del PNB de la Comunidad para 1992 para créditos de compromiso<sup>106</sup>.

Esta medida fue un intento de freno, consecuencia una vez más de las tensiones políticas, por lo que la Decisión introdujo un límite máximo de recursos propios a los que recurrir: 1,15 % del PNB en 1988 (Ruiz, 2001, pp.10).

Por tanto, no se limitaban únicamente a los recursos propios tradicionales y al recurso IVA, sino que estaba ligado también al PNB de la Comunidad<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Para hacer frente a las situaciones que se derivaban de movimientos significativos e imprevistos de la paridad dólar/ecu en los mercados respecto a la paridad que se utilizaba en el presupuesto, se consignaba anualmente una reserva monetaria de 1.000 millones de ecus en el presupuesto en forma de créditos provisionales.

<sup>106</sup> Para cada uno de los años el porcentaje establecido era el siguiente: 1988, 1,15 %; 1989, 1,17 %; 1990, 1,18 %; 1991, 1,19 % y 1992, 1,20 %.

<sup>107</sup> Además, se estableció un techo global del 1,30 % del PNB de la Comunidad a los créditos para compromiso de 1992.

A pesar de todo, la estructura de los recursos propios se completó y amplió (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp.37):

- Racionalización del sistema de los denominados recursos propios “tradicionales”, con la suma de los derechos de aduana de los productos recogidos en el Tratado CECA<sup>108</sup>.
- El 10 % por gastos de recaudación se tienen desde entonces en origen y ya no es objeto, por tanto, de un reembolso aparte con cargo a los gastos.
- Se planteó un nuevo recurso complementario y residual basado en el PNB de los Estados miembros como indicador más representativo de su actividad económica, con el objeto de ajustar en mayor medida los recursos abonados por cada país a su respectiva capacidad contributiva<sup>109</sup>.
- El objetivo de este recurso era limitar el carácter regresivo del IVA y evitar la tendencia a la baja de los recursos propios tradicionales (disminución de los derechos de aduana y autosuficiencia alimentaria) (Comisión Europea, 2000a, ob. cit. pp. 51) y debería equilibrar gastos e ingresos al estimarse sobre la base PNB.

Respecto a la compensación británica, el Consejo de Bruselas de 1988 adoptó el sistema acordado en el Consejo de Fontainebleau con las nuevas modificaciones de cara a que el Reino Unido se mantuviera en la misma situación<sup>110</sup>.

Por su parte, Alemania continuaría beneficiándose de una reducción de un tercio de lo que le correspondía aportar y a España y Portugal se le otorgó un plazo de excepción durante el período de transición de su adhesión a la Comunidad, en virtud de lo estipulado en su Acta de Adhesión.

#### *b) La reforma de los Fondos Estructurales*

El Acta Única impuso una estrecha coordinación entre los tres fondos con finalidad estructural (FEOGA-Garantía, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional) consignados en el presupuesto de la Unión, con el objeto de especificar y racionalizar sus funciones y potenciar su eficacia. Esta coordinación, recogida en un texto común, se formuló para contribuir al desarrollo armónico del conjunto de la Comunidad, al reducir la divergencia entre las regiones y el retraso de las zonas menos favorecidas.

---

<sup>108</sup> Previa deducción de una retención del 10 % efectuada por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación.

<sup>109</sup> Se trata de un ingreso complementario resultante de la aplicación a una base, que representa la suma de los productos nacionales brutos a precios de mercado, de un tipo que hay que fijar en el marco del procedimiento presupuestario en función de los ingresos de las demás categorías de recursos propios.

<sup>110</sup> La corrección se efectuaría a través de la reducción de los pagos británicos en concepto de IVA. El resto de los países miembros continuaría financiando la parte que les correspondiese de la compensación, pero desde ese momento el reparto proporcional no se haría en función de la base imponible del IVA, sino respecto al PNB de cada Estado miembro.

El Consejo Europeo de Bruselas acordó garantizar el crecimiento a medio plazo de los Fondos Estructurales: los créditos de compromiso, en términos reales, se doblarían en 1993 en comparación con 1987. Según la Comisión, los importes mantenidos para 1989 representaban la segunda fase del proceso de “escalada a la potencia” de los gastos estructurales que debía conducir a su duplicación mencionada.

Este hecho reflejaba una voluntad política considerable, ya que se trataba de una importante asignación presupuestaria para este período (60.000 M ecus). No obstante, esta medida se había propuesto en el pasado, pero se descartó ya que la crisis política-presupuestaria no era entonces tan grave para que fuera aceptada una solución de conjunto (Strasser, 1993, ob. cit. pp. 184).

Además, se fijaron cinco objetivos prioritarios con el fin de concentrar la acción comunitaria, por un lado, en las regiones y zonas con mayores dificultades (nº 1, 2 y 5b, llamados Objetivos Regionales) y, por otro, en los temas de intervención prioritaria para todo el territorio comunitario (nº 3, 4 y 5a, llamados Objetivos horizontales).

Al mismo tiempo, el Consejo adoptó el 24 de junio de 1988, en aplicación del artículo 130 D del Tratado CEE, el Reglamento Marco nº 2.052/88<sup>111</sup> relativo a las funciones de los Fondos Estructurales y a su eficacia, así como a la coordinación con las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones y el resto de instrumentos financieros para garantizar la aplicación de estas orientaciones.

El Reglamento de 24 de junio de 1988, que entró en vigor el 1 de enero de 1989, disponía que “los tres Fondos concurren a la realización de los cinco objetivos siguientes que son desarrollados en artículos sucesivos”, que se recogen en el cuadro I-10<sup>112</sup>. El 20 de diciembre de 1988, el Consejo aprobó los Reglamentos de aplicación que eran uno “horizontal” y tres “verticales”, uno para cada fondo.

El artículo 13 del Reglamento 2.052/88 modulaba los porcentajes de participación comunitaria en las distintas actuaciones: como mínimo el 50 % de los gastos públicos y el 75 % como máximo del coste total para las medidas aplicadas en regiones que se pudieran beneficiar de una intervención a título del Objetivo nº 1; 25 % como mínimo de los gastos públicos y el 50 % al menos del coste total para las medidas aplicadas al resto de regiones.

El 12 de octubre de 1989 la Comisión repartió el importe total disponible para los cinco años del período, que ascendió a 60.300 millones de ecus a precios de 1989<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> DO 1185 de 15. 7. 1988.

<sup>112</sup> El Reglamento 2.052/88 incluía asimismo en el artículo 5º, apartado 2, disposiciones para ordenar mejor las intervenciones financieras de la Comunidad Europea, estableciendo las cinco formas siguientes: a) cofinanciación de programas operacionales; b) cofinanciación de un régimen de ayudas nacional, comprendidas las devoluciones; c) concesión de subvenciones globales, por regla general administradas por un intermediario designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, que asegura la distribución de las subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales; d) cofinanciación de proyectos propios, comprendidas las devoluciones; e) apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de acciones.

<sup>113</sup> Un montante de 38.300 millones de ecus se reservó para el Objetivo nº 1, ya que los créditos para estas regiones debían duplicarse en 1992 respecto a 1988, y no en 1993. El Objetivo nº 2 contó con 7.025 millones de ecus; los Objetivos 3 y 4 con 7.450 millones de ecus; el Objetivo nº 5/a con 2.795 millones de ecus, y las medidas transitorias y acciones innovadoras con 1.150 millones de ecus.



**CUADRO I-10**

**DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y PARTICIPACIÓN DE LOS  
FONDOS ESTRUCTURALES**

<b>REFORMA 1988</b>		
<b>Nº</b>	<b>Definición del Objetivo</b>	<b>Fondos</b>
<b>1</b>	Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior o próximo al 75% de la media comunitaria). Es decir, Portugal, Grecia, Irlanda, algunas regiones de España, de Italia, así como Córcega y los Departamentos franceses de Ultramar.	FEDER, FSE, FEOGA-0
<b>2</b>	Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de las regiones, incluyendo las cuencas de empleo y núcleos urbanos, gravemente afectadas por el declive industrial.	FEDER y FSE
<b>3</b>	Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años, con más de un año de desempleo).	FSE
<b>4</b>	Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo).	FSE
<b>5 a</b>	Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.	FEOGA-0
<b>5b</b>	Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (bajo nivel de desarrollo socioeconómico, elevado índice de empleo agrícola, bajo nivel de renta agraria).	FEDER, FSE, FEOGA-0

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

Por su parte, para el período 1989-1993 la Comisión asignó 5.800 millones de ecus para la financiación de las Iniciativas Comunitarias<sup>114</sup> (aproximadamente un 10% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales), de los cuales 1.700 millones se habían canalizado a los anteriores programas comunitarios (STAR, VALOREN, RESIDER, y RENAVAL). La distribución de los 3800 millones restantes se muestra en el cuadro I-11.

<sup>114</sup> Las Iniciativas Comunitarias son los programas según los cuales la Comisión contribuye a resolver, por decisión propia, problemas graves relacionados con la realización de otras políticas comunitarias.

Históricamente las Iniciativas Comunitarias surgieron como uno de los elementos de la reforma de los Fondos Estructurales, siendo su principal característica la de tener su origen directo en una “iniciativa” de la Comisión y siendo por ello, en cierto modo, el primer instrumento de una Política Regional Comunitaria independiente de las políticas de desarrollo nacionales. La Comisión impulsa estas intervenciones en los campos y sectores que considera prioritarios o esenciales para la realización del mercado único, garantizando especialmente la cohesión económica y social.

Las Iniciativas Comunitarias completan las acciones emprendidas por los Marcos Comunitarios de Apoyo y es, por ello, que coinciden en sus objetivos con estos últimos. Los instrumentos eran los mismos, el FEDER, el FSE y el FEOGA-O (cuadro I-11), que conjunta o individualmente eran los encargados de financiarlas en la mayoría de los casos. Su nota diferente radica en que parten de orientaciones definidas por la Comisión y las acciones que financian revestían, por lo tanto, un interés especial para toda la Unión Europea.

Las etapas del proceso de realización de las Iniciativas Comunitarias son las siguientes:

- La Comisión adopta un proyecto de orientación que define los objetivos de la Iniciativa, las categorías de acción, las regiones concernientes y los medios previstos.
- Este proyecto se somete al dictamen de los Comités consultivos de los representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social (CES).
- La Comisión adopta las líneas directrices definitivas y las publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).
- Las autoridades competentes de los Estados miembros son invitadas a proponer programas que traduzcan las orientaciones comunitarias en acciones adaptadas a las realidades regionales y nacionales.
- Finalmente, una vez aprobadas los programas por la Comisión, las autoridades nacionales y regionales correspondientes ponen en práctica las medidas recogidas en los programas.

**CUADRO I-11**  
**INICIATIVAS COMUNITARIAS (1989-1993)**  
**DOTACIÓN, FONDOS QUE INTERVIENEN Y ZONAS BENEFICIABLES.**  
**(Millones de ecus a precios de 1989)**

<i>INICIATIVA</i>	<i>DOTACIÓN</i>	<i>FONDOS</i>	<i>ZONAS BENEFICIABLES</i>
<b>ENVIREG</b>	500	FEDER, FSE, FEOGA-0	Obj. N°1 y zonas Objs. n°2 y 5b de la Cuenca Mediterránea.
<b>INTERREG</b>	800	FEDER, FSE, FEOGA-0	Objs. n°1,2 y 5b
<b>RECHAR</b>	300	FEDER, FSE	Objs. n°1, 2 y 5b
<b>REGIS</b>	200	FEDER, FSE, FEOGA-0	Canarias, Azores, Madeira y DOM
<b>STRIDE</b>	400	FEDER, FSE	Objs. n°1 y 2.
<b>REGEN</b>	300	FEDER	Obj. n°1.
<b>TELEMATICA</b>	200	FEDER	Obj. n°1.
<b>PRISMA</b>	100	FEDER	Obj. n°1.
<b>EUROFORM</b>	300	FSE, FEDER	Objs. n°1, 2, 3, 4, 5b.
<b>NOW</b>	120	FEDER, FSE	Objs. n°1, 2, 3, 4, 5b.
<b>HORIZON</b>	180	FEDER, FSE	Objs. n°1, 2, 3, 4, 5b.
<b>LEADER</b>	400	FEDER, FEOGA-0	Objs. n°1 y 5b.
<b>RETEX</b>			
<b>KONVER</b>			
<b>Total</b>	3.800*		

\* 300 millones de estos 3.800 fueron redistribuidos entre las iniciativas RETEX, KONVER, NOW y HORIZON.

Nota: En las Iniciativas EUROFORM, NOW y HORIZON, el FEDER sólo puede intervenir en las regiones del Objetivo n°1.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, 1988.

Resumiendo, la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 se evaluó a través de dos informes presentados por la Comisión el 10 de marzo de 1992 al Parlamento y al Consejo:

- Un informe relativo a la aplicación del Acuerdo Interinstitucional (COM (92) 82).
- Un informe concerniente al sistema de recursos propios (COM (92) 81).

Estos trabajos arrojaron un resultado muy positivo respecto a la consecución de los principales objetivos propuestos: evolución ordenada del gasto, mejora del procedimiento y gestión presupuestaria y recursos propios suficientes (cuadro I-12).

En total, el límite de los gastos aumentó en términos reales un 5,5 % como promedio en créditos para compromisos, frente al 3,9 % de las previsiones iniciales<sup>115</sup>, lográndose duplicar la dotación de los Fondos Estructurales entre 1987 y 1993.

Junto al establecimiento de nuevos recursos y la reforma de los Fondos Estructurales, en este período se produjo una notable mejora del procedimiento y gestión presupuestaria, con una adhesión de las instituciones a los principios básicos del Acuerdo. Como consecuencia, el presupuesto se aprobó dentro de los plazos establecidos en cada uno de los ejercicios en el período 1988-1993, sin que concurriera ningún conflicto relevante entre el Consejo y el Parlamento a lo largo del procedimiento.

No obstante, cada una de las instituciones presupuestarias adoptaron una postura diferente respecto a la forma de financiar las nuevas necesidades que surgieron en esos años: para el Parlamento la financiación debía hacerse aprovechando el margen disponible dentro del techo de los recursos propios, mientras que el Consejo apostaba por una redistribución de los gastos previstos en cada rúbrica.

---

<sup>115</sup>El techo correspondiente al FEOGA-Garantía (directriz agrícola) se incrementó mucho menos que el de los gastos totales, contribuyendo en gran medida a la formación del margen disponible dentro del techo total de gastos en créditos para compromisos, a pesar del coste suplementario derivado de la unificación alemana. No obstante, este comportamiento favorable se debió más a una buena coyuntura que a una profunda reforma estructural de la Política Agrícola, con una notable dependencia de factores externos. En esta época se registró una evolución moderada de las necesidades del gasto agrícola, en un entorno de alto crecimiento económico, lo que se tradujo en un alza de la recaudación vía recursos propios. El aumento del techo de la rúbrica "Otras Políticas", se debió principalmente al fomento de las medidas exteriores de la Comunidad entre 1988 y 1993, destacando las ayudas a los países de Europa Central y Oriental y a las repúblicas de la CEI, la ayuda humanitaria por la guerra en la antigua Yugoslavia, la ayuda a los kurdos tras la guerra del Golfo y los fondos destinados a los países de África. Por su parte, el gran incremento del límite de las Acciones estructurales se originó fundamentalmente de la transferencia a finales de ese período de las dotaciones que no pudieron aplicarse en años anteriores.

**CUADRO I-12**

**APLICACIÓN EFECTIVA DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS  
1989-1993**

	Tipo de aumento en términos reales 1993-1989 (%)		Distribución del techo total de los créditos para compromiso (%)	
	Perspectivas financieras iniciales	Perspectivas financieras finales	Perspectivas financieras iniciales (1992)	Perspectivas financieras finales (1992)
<b>FEOGA-Garantía</b>	7,6	6,8	56,1	52,5
<b>Acciones estructurales</b>	72,7	94,8	25,5	27,1
<b>Políticas con dotación plurianual</b>	98,3	101,1	4,5	4,3
<b>Otras políticas</b>	33,1	136,5	5,3	8,9
<b>Reembolsos y administración</b>	-37,8	-42,8	6,7	5,8
<b>Reserva monetaria</b>	-	-16,2	1,9	1,5
<b>Total de créditos para compromiso</b>	16,5	23,7	100	100
<b>Total de créditos para pagos</b>	14,4	22,6	94,9	95,8

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

En este contexto, la gestión fue mucho más estricta que en períodos anteriores, destacando el mayor respeto al principio de anualidad<sup>116</sup> y al principio de especialidad<sup>117</sup> que se analizan en el Capítulo 3 de nuestra Tesis. Hay que tener en cuenta que en el Acuerdo institucional se estableció un ajuste anual por parte de la Comisión para adaptar las perspectivas a la evolución de los precios.

<sup>116</sup> Se registró una gran disminución, en importes y en participación relativa, de las prórrogas de créditos de un ejercicio a otro o de las reposiciones de créditos.

<sup>117</sup> Se produjo una caída considerable de las transferencias entre capítulos durante el ejercicio a lo largo de este período.

En la vertiente de los ingresos, en este período tras la reforma del sistema de recursos propios, continuó disminuyendo los tradicionales, mientras que el IVA mantuvo su gran protagonismo, con un peso relativo del 58 % en 1992 frente al 57,2 % de 1988, a la vez que el recurso PNB describió una trayectoria moderada, con el 13,9 % y 10,6 %, respectivamente (anexo I-2). Por lo que no se alcanzó el éxito esperado tras los cambios introducidos en el sistema en 1988<sup>118</sup> (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp.53).

No obstante, y a pesar de las revisiones al alza de los límites establecidos para el gasto, su importe efectivo se mantuvo por debajo del umbral máximo de los recursos propios, debido, en gran parte, a la contención del gasto agrícola y al elevado dinamismo de la economía de los países de la Unión en estos años.

Con la reforma del sistema en 1988 y la introducción de períodos financieros plurianuales, se alcanzó una estabilidad presupuestaria en esta época que permitió ahondar en el proceso de integración monetaria y económica sin apenas sobresaltos presupuestarios, siempre con el objetivo de impulsar el mercado interior.

La finalización de este escenario financiero y del Acuerdo institucional a finales de 1992, así como los acuerdos logrados en la Cumbre de Maastricht, obligaron a la previsión de un nuevo período presupuestario entre 1993 y 1999 que tuviera en cuenta las necesidades de gasto programadas para estos años, lo que se aprobó en el Consejo de Edimburgo de 1992.

#### *1.4.5. El Consejo Europeo de Edimburgo de 1992: el paquete Delors II (incremento paulatino del importe total de los recursos propios)*

Una vez aprobada el Acta Única, las instituciones comunitarias se plantearon nuevos objetivos con la vista puesta en la Unión Económica y Monetaria (UEM), que se concretó en el Tratado de la Unión Europea el 10 de diciembre de 1991 en Maastricht<sup>119</sup>, con las mencionadas intenciones políticas que se firmaron el 10 de febrero de 1992.

Un lustro de buena coyuntura allanó el camino hasta diciembre de 1991, cuando tuvo lugar la Cumbre que adoptó el Tratado de la Unión (De la Dehesa, 1994, pp. 15). En la construcción europea, el nuevo Tratado era el inicio de una etapa decisiva en el proceso, con tres objetivos principales hasta 1999:

- Progresar hacia la Unión Económica y Monetaria según un calendario por etapas.
- Incorporar cuatro nuevos miembros a la Unión el 1 de enero de 1994.

---

<sup>118</sup> A pesar de la reforma de 1988, permanecieron factores regresivos en el sistema de recursos propios, especialmente la existencia de bases imponibles del IVA más altas respecto al PNB de los países miembros menos ricos. Como consecuencia, y aunque se niveló al 55 % de su PNB, las bases imponibles de Grecia, Irlanda y Portugal prosiguieron por encima de la media comunitaria, que en 1992 se situó en el 49,3 % del PNB.

<sup>119</sup> El 29 de noviembre de 1993, el Consejo Europeo realizó una declaración oficial sobre la enorme trascendencia del Tratado de la Unión Europea: “Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea se da un paso importante, tanto por su contenido que define nuevas ambiciones para Europa, como también por lo que se ha logrado tras los intensos debates de la ratificación” (...) “Ahora es necesario dar vida al Tratado, que nos brinda un nuevo marco de referencia y de instrumentos para alcanzar los objetivos permanentes-seguridad, prosperidad y solidaridad-, así como nuevos medios al servicio de nuestra ambición: una Unión Europea fuerte, coherente y responsable, que sea polo de estabilidad y de atracción en nuestro continente y en todo el mundo”.

- Asumir nuevas responsabilidades en materia de política exterior y de seguridad común.

Tres objetivos de amplio calado para caracterizar a la Unión Europea de finales del siglo XX, entre los que figuraban por primera vez compromisos de contenido meramente político. La Política Regional también adquirió una especial importancia tras su refrendo en el Tratado de la Unión, que establecía como uno de sus objetivos principales la disminución de las disparidades geográficas. En este sentido, la ausencia de un presupuesto comunitario capaz de actuar como mecanismo compensador y anticíclico, justificó plenamente la propuesta española de cohesión económica y social finalmente aceptada en la cumbre de Maastricht (Cuenca, 1992, pp. 70).

Este Tratado debía ser refrendado por los Parlamentos nacionales antes del 31 de diciembre de 1992 en un primer instante y, posteriormente, hasta finales de 1993. En esos momentos, se produjo una de las mayores crisis en la evolución comunitaria tras el resultado negativo obtenido en el referéndum en Dinamarca<sup>120</sup>. Asimismo, el entorno internacional estaba marcado por las tensiones políticas con la guerra de Bosnia-Herzegovina y una situación económica muy desfavorable para los Estados miembros, con grandes turbulencias monetarias, especialmente en 1992<sup>121</sup> (Cuenca, 2004).

Todos estos factores no ofrecían en estos años el marco de referencia necesario para profundizar en la integración europea, abriéndose grandes dudas en determinados sectores de opinión de los países sobre su conveniencia. En este contexto, se convocó el Consejo extraordinario de Birmingham para el 16 de octubre de 1992 con el objetivo de solucionar el problema danés, sin que se alcanzara ningún acuerdo relevante, por lo que se aplazó la toma de decisiones sobre estas cuestiones para el Consejo ordinario de Edimburgo del 11 de diciembre. Por fin, se le otorgó a Dinamarca ciertos privilegios para no entrar en la Unión Monetaria, siempre con el objetivo de obtener un resultado positivo en una segunda consulta popular en el país, lo que se consiguió meses más tarde.

En el plano presupuestario, se continuó con la estructura existente, a la vista de los resultados globales positivos del Proyecto Delors I que acompañó la aplicación del Acta Única, junto al hecho de que no hubo consenso sobre la revisión de los recursos financieros cuando se negoció el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea).

Se propuso la renovación del Acuerdo institucional y la programación de unas perspectivas financieras plurianuales con el compromiso de continuar la mejora del procedimiento y la disciplina presupuestaria<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Dinamarca, por razones constitucionales, convocó el referéndum el 2 de junio de 1992, arrojando un resultado negativo a la adopción del Tratado de la Unión Europea con una ligera diferencia, 50,7 % votos negativos frente al 49,3 % de votos a favor. Tampoco contribuyó a impulsar los ánimos pro-europeístas el resultado en un país clave para la Comunidad como Francia, donde ganó el sí por un escaso margen el 20 de septiembre de 1992, con el 51 %.

<sup>121</sup> El 16 de septiembre la libra esterlina y la lira salieron del Sistema Monetario Europeo (SME), y se produjo una devaluación de la peseta y amplios reajustes en la libra irlandesa y el escudo portugués.

<sup>122</sup> Al finalizar las perspectivas financieras en 1992, si no se aprobaba una nueva resolución sobre los recursos propios, en este año cesaría el incremento paulatino del límite de los recursos propios, que permanecería en un 1,20 % del PNB.

Además, a principio de los noventa la Unión tenía que hacer frente a otros compromisos que exigían un mayor reajuste de los recursos presupuestarios. Entre estos retos se encontraban principalmente:

- La reforma de la Política Agraria Común (PAC).
- El desarrollo de las políticas necesarias para el funcionamiento del mercado único.
- La creación del Fondo de Cohesión en el Tratado de Maastricht para ayudar en el proceso de convergencia a los países menos prósperos de la Comunidad (España, Portugal, Irlanda y Grecia)<sup>123</sup>.
- El fomento de la cohesión económica y social para distribuir el gasto a favor de los países menos desarrollados de la Comunidad.
- La preparación de la Comunidad para el proyecto de Unión Política, principalmente en materia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

En esta línea, la Comisión propuso nuevas perspectivas financieras, el paquete Delors II, teniendo en cuenta los objetivos del Tratado de la Unión Europea, en un entorno caracterizado por grandes restricciones en los presupuestos públicos de los Estados miembros con una coyuntura menos favorable de lo esperado. De este modo, la Comisión considero oportuno adaptar su planteamiento graduando la realización de los objetivos de cinco a siete años hasta 1999.

Esta propuesta global se encuadraría en una prolongación de la reforma de 1988 no sólo para los Fondos Estructurales y el rigor presupuestario, sino también para el sistema de recursos propios, con pequeñas modificaciones incluidas.

Tras unas largas negociaciones que alteraron ciertos aspectos del proyecto original de la Comisión, en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 se aprobaron las perspectivas financieras para el período 1993-1999, destacando la prioridad otorgada a las acciones estructurales y a la potenciación de las medidas exteriores.

---

<sup>123</sup> Tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea, el Reglamento (CE) n° 1164/ /94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, creo finalmente el Fondo de Cohesión.



En este último caso, se crearon dos nuevas reservas destinadas a ayudas de emergencia y a los riesgos ligados a la garantía de préstamos concedidos por la Unión a terceros países, lo que se tradujo en un incremento superior al 50 % de los recursos destinados a las medidas exteriores<sup>124</sup>.

Las perspectivas financieras se estructuraron en torno a seis objetivos, levemente modificadas respecto al anterior período de programación<sup>125</sup> (cuadro I-13), con un especial interés en que todas las partidas de gasto estuvieran guiadas por una apropiada disciplina financiera y presupuestaria.

La elaboración y desarrollo de estas nuevas perspectivas financieras se basó en la experiencia pasada de cara a reducir el recurso a las revisiones de los gastos programados, tan frecuentes durante el período 1988-1992 (Comisión Europea, 2000a, ob. cit, pp.52), siempre con el objetivo de alcanzar una relación adecuada entre compromisos, pagos y recursos disponibles.

Hay que destacar también como iniciativa del gobierno español la creación del Fondo de Cohesión mencionada<sup>126</sup>, cuya finalidad era apoyar las inversiones en infraestructuras de transportes de redes transeuropeas y en proyectos medioambientales en los países menos desarrollados (con un PNB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria y que eran Irlanda, España, Portugal y Grecia)<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> La articulación presupuestaria de las dos nuevas reservas exigía la instauración de un marco legislativo apropiado. Por esa razón, el Consejo modificó al mismo tiempo el Reglamento financiero (CECA, CE, EURATOM) nº 2.730/94 del Consejo, que modificaba el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas; y el Reglamento nº 1.552/89 relativo al sistema de recursos propios (Reglamento (CE, EURATOM) nº 2.729/94. Además, aprobó el Reglamento (CE, EURATOM) Nº 2.728/94, sobre creación de un fondo de garantía.

<sup>125</sup> En cuanto las zonas elegibles como Objetivo n.º1, hubo modificaciones en las condiciones de elegibilidad ("regiones NUTS de nivel II, cuyo PIB por habitante sea sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media de los países de la Unión Europea"). También podrían incluirse, por razones especiales, determinadas regiones cuyo PIB se aproximase al 75% de la media comunitaria. Esto llevo a un incremento de regiones afectadas y a que el total de población europea cubierta por dicho Objetivo, pasase del 21,7% en el período 1988-1993, a un 26,6%, para el período 1993-1999.

<sup>126</sup> De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, el Reglamento CE nº 1.164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, creó un Fondo de Cohesión, tras la aplicación con carácter provisional de un instrumento financiero de cohesión creado el 30 de marzo de 1993.

<sup>127</sup> El Fondo de Cohesión se distribuye entre los cuatro estados miembros beneficiarios en función de unas horquillas (España: 52%-58%, Portugal: 16%-20%, Grecia: 16%-20% e Irlanda: 7%-10%), y no existe, a diferencia de los Fondos Estructurales europeos, ninguna restricción territorial en cuanto a su aplicación dentro de cada uno de los países beneficiarios, por lo que puede financiar acciones en todas sus regiones, independientemente de su calificación. La tasa de cofinanciación del Fondo de Cohesión es más elevada que la de los Fondos Estructurales. Se sitúa entre un 80% y un 85% del coste elegible de los proyectos.

**CUADRO I-13**

**DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y PARTICIPACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (1993)**

<b>REFORMA 1993</b>		
<b>Nº</b>	<b>Definición del Objetivo.</b>	<b>Fondos</b>
<b>1</b>	No se producen cambios.	FEDER, FSE, FEOGA
<b>2</b>	No se producen cambios.	FEDER, FSE
<b>3</b>	Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.	FSE
<b>4</b>	Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.	FSE
<b>5 a</b>	Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC, incluyendo las ayudas a la modernización y reestructuración del sector pesquero.	FEOGA-0, IFOP
<b>5b</b>	Facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.	FEDER, FSE FEOGA-O

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

Se pretendía colaborar en la contención del gasto público, necesario para cumplir con los criterios de convergencia económica establecidos para acceder a la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Además, se potenció la evaluación y revisión constante de las intervenciones comunitarias<sup>128</sup>.

Asimismo, se aprobó el Reglamento sobre el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)<sup>129</sup>, creado en 1993, cuya función principal es la reestructuración del sector pesquero.

El 16 de febrero de 1994 se crearon también los fondos totales disponibles para la realización de las Iniciativas Comunitarias para el período 1994-1999 (3.450 millones de ecos, a precios de 1994)<sup>130</sup> (cuadro I-14), como instrumentos específicos de la política estructural de la Comunidad, propuestas por la Comisión y complementarias de los MCA.

---

<sup>128</sup> En 1988, las condiciones de selección, marcadas por el Reglamento Marco, se referían a: una tasa de desempleo superior a la media comunitaria; un porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria; una disminución de este grupo de empleos. A su vez, se contemplaba la posibilidad de incluir en este Objetivo, zonas contiguas a las que respondieran a los requisitos principales bajo criterios secundarios, así como comunidades urbanas y zonas con problemas sectoriales. El conjunto de regiones subvencionadas no debía sobrepasar el 15% de la población comunitaria y se contemplaba la integración automática de Berlín en este Objetivo. Con la reforma de 1993, el límite de concentración se mantiene en el 15% de la población comunitaria y los criterios de selección no sufrieron modificación, aunque podrían ser revisados por el Consejo a partir de enero de 1997, igualmente que las zonas seleccionadas. Por otra parte, la normativa revisada establece que las primeras propuestas, sobre las zonas subvencionables serían presentadas por los Estados, y que las listas adoptadas por la Comisión Europea con carácter trienal, debían ser aprobadas en estrecha concertación con cada uno de los Estados miembros interesados. Por otro lado, se limita la inclusión automática de Berlín Oeste a tres años. Por último, sobre el Objetivo nº 5 b, (zonas subvencionables actualmente, dentro de este objetivo las mismas que en el Objetivo nº 2), el Reglamento de Coordinación de la Reforma de 1988 establecía que las zonas elegibles debían responder a tres criterios principales: bajo nivel de desarrollo socioeconómico; elevado índice de empleo agrícola; bajo nivel de renta agraria. Además de éstos, también introducía criterios secundarios, que permitían la ampliación de las zonas subvencionables a solicitud de los Estados. Entre otros destacan: el despoblamiento, el carácter periférico o un impacto especial consecuencia de la reforma de la PAC. Con la Reforma de 1993, los criterios de selección, establecidos por el Reglamento Marco, pasaron a ser los siguientes: Un criterio general: el bajo nivel de desarrollo económico. Tres criterios principales: elevado índice de empleo agrícola; escaso nivel de renta agraria; baja densidad de población o tendencia importante a la despoblación. Dos de estos tres últimos son necesarios para cumplir las condiciones de elección. En cuanto a los criterios secundarios, no hubo modificación con respecto al anterior período, únicamente se incluyen las consecuencias de la reestructuración del sector pesquero.

<sup>129</sup> Reglamento (CEE) nº 2.080/93 del Consejo, DO L 193 de 31-7-1993.

<sup>130</sup> Las nuevas Iniciativas, con respecto al período anterior, fueron: YOUTHSTART, para el desempleo de los jóvenes menores de 20 años; ADAPT, para la anticipación de los cambios industriales, mediante la aplicación de medidas de prevención del desempleo; INDUSTRIAL TEXTIL PORTUGUESA, para apoyo al sector en Portugal; RESIDER II, para el sector de la siderurgia; PYME, para impulsar la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresa, sobre todo en las regiones menos desarrolladas; URBAN, para los barrios marginales de las grandes y medianas ciudades; PESCA, para la reestructuración del sector y el fomento de la diversificación de las zonas dependientes de la pesca.

**CUADRO I-14**

**ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA POR INICIATIVA COMUNITARIA  
(1994-1999)**

**(Millones de ecus a precios de 1994)**

<b>INICIATIVA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>OBJETIVO</b>
INTERREG/REGEN	2.900	2.300
Desarrollo Rural (LEADER II)	1.400	900
REGIS	600	600
EMPLOI (NOW, HORIZON Y YOUTHSTART)	1.400	800
ADAPT	1.400	400
RECHAR	400	100
RESIDER	500	100
KONVER	500	200
RETEX	500	400
INDUSTRIA TEXTIL PORTUGUESA	400	400
PYME	1.00	800
URBAN	600	400
PESCA	250	100
Dotación de reserva	1.600	800
<b>TOTAL</b>	<b>13.450</b>	<b>8.300</b>

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, 1995.

Dichas Iniciativas se centran en torno a siete grandes temas:

- Cooperación Transfronteriza: INTERREG, con 2.900 millones de ecus.
- Desarrollo Rural: LEADER, con 1.400 millones de ecus.
- Integración y articulación territorial de las regiones ultraperiféricas: REGIS, con 600 millones de ecus.
- Integración profesional de las mujeres, los jóvenes y los grupos desfavorecidos: EMPLOI (Empleo y desarrollo de los recursos humanos), que reunía a los antiguos NOW, HORIZON y YOUTHSTART, con una dotación de 1.400 millones de ecus<sup>131</sup>.
- Adaptación a los cambios industriales: ADAPT, PYME, RECHAR, KONVER, RESIDER, RETEX, etc., con una dotación de 3.800 millones de ecus.

<sup>131</sup> El total de 13.450 millones de ecus asignado a las Iniciativas Comunitarias, representaba el 9% del presupuesto de los Fondos Estructurales, que junto con el 90% del mismo destinado a las Iniciativas nacionales (materializadas en los MCA y DOCUP), dejaban libre una dotación de un 1%, destinada a las llamadas medidas innovadoras (redes de cooperación e intercambio de experiencias, estudios, etc.). Se trata de Iniciativas de la Comisión Europea y van destinadas a trazar nuevas políticas a través de proyectos experimentales a escala europea.

- Política urbana: URBAN, con 600 millones de ecus.
- Reestructuración del sector pesquero: PESCA, con una dotación de 250 millones de ecus.

Desde la óptica de los ingresos, se establecieron los límites máximos anuales de los gastos de la Unión hasta 1999. Los aumentos globales fueron muy inferiores a los propuestos inicialmente por la Comisión con un período más amplio de programación, por lo que se ralentizó el crecimiento total del presupuesto (Urbanos, 2001, pp.48).

El límite máximo se fijó en función de un porcentaje sobre el PNB de la Unión, distinguiéndose entre el 1,27 % aprobado para los créditos de pago<sup>132</sup> en 1999 y el 1,335 % para los créditos de compromiso<sup>133</sup>.

Además, se modificó la estructura de los recursos propios para paliar determinados aspectos regresivos del sistema vigente, potenciando el peso específico del “cuarto recurso” sustentado en el PNB:

- El tipo máximo aplicable a la base uniforme IVA se reduciría del 1,4 % al 1 % en etapas iguales durante el período 1995-1999.
- El umbral de nivelación de las bases IVA se reduciría del 55 % al 50 % del PNB a partir de 1995, para los Estados miembros menos prósperos (Grecia, España, Irlanda y Portugal) y, por etapas iguales, durante el período 1995-1999, para el resto de Estados miembros.

Por último, en esta etapa hay que mencionar la relevancia del nuevo Acuerdo Interinstitucional en el campo presupuestario y sus repercusiones en la ejecución en el período de programación 1993-1999.

#### *Nuevo Acuerdo Interinstitucional en materia presupuestaria (1993)*

Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo carecían de valor operativo hasta que el Parlamento no se comprometiese a desarrollar sus competencias adaptándose a los límites máximos anuales, lo que fue materia de debate entre las tres instituciones hasta que finalmente firmaron el nuevo Acuerdo Interinstitucional el 29 de octubre de 1993.

Este Acuerdo contemplaba en gran medida los mismos principios que el anterior en lo que respecta a la ejecución de las perspectivas financieras con leves modificaciones<sup>134</sup>. En particular, se estableció un nuevo procedimiento de colaboración entre las instituciones en dos instantes diferentes del procedimiento presupuestario anual:

---

<sup>132</sup> Los créditos de pago cubren, hasta la cantidad consignada en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos a lo largo del ejercicio o de ejercicios anteriores.

<sup>133</sup> Las adaptaciones aportadas al sistema de recursos propios y la fijación de los techos correspondientes fueron objeto de la Decisión 94/728/CE, EURATOM, que fue aprobada también por los Parlamentos nacionales.

<sup>134</sup> La Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa a la disciplina presupuestaria fue sustituida por la Decisión 94/729/CE del Consejo.

- Debía celebrarse un diálogo entre las tres partes para debatir las prioridades del ejercicio siguiente, una vez realizado el ajuste técnico de las perspectivas financieras y antes de la decisión de la Comisión sobre la aprobación del anteproyecto de presupuesto (AP).
- Se instauró un procedimiento de concertación “ad hoc” para los gastos obligatorios.

El principio de “codecisión negativa” se aplicaría a las tres reservas, lo que suponía que la propuesta de la Comisión se consideraría aprobada si el Consejo y el Parlamento no la modificaban o rechazaban de mutuo acuerdo<sup>135</sup>.

Por otra parte, en virtud del apartado 24 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión a través del diálogo tripartito del 29 de noviembre de 1994, establecieron las perspectivas financieras de la Unión ampliada a 15 miembros a diciembre de 1994, lo que hizo posible aprobar a tiempo el presupuesto de 1995 teniendo en cuenta la ampliación (cuadro I-15).

Durante las negociaciones con Noruega, Austria, Finlandia y Suecia, los aspectos presupuestarios fueron muy relevantes, dado que su elevada renta per cápita propiciaría una contribución mayor de los países candidatos al presupuesto respecto a los beneficios de su participación en las políticas de gastos comunitarias.

El cuadro de objetivos diseñado por los programas de Fondos Estructurales, se completó con la creación de uno nuevo, el Objetivo nº 6, surgido a raíz de la negociación para la adhesión a la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia y destinado a prestar ayudas financieras a las regiones árticas con baja densidad de población (inferior a 8 habitantes/km<sup>2</sup>), con la participación del FEDER, el FSE, y el FEOGA-O. Únicamente la región austriaca de Burgenland se consideraba subvencionable con cargo al objetivo 1 de los Fondos Estructurales.

---

<sup>135</sup> De cara a garantizar una disciplina presupuestaria más estricta en el nuevo Acuerdo interinstitucional se establecieron algunos principios: a) el compromiso de respetar los principios de la Declaración de 1982 sobre la exigencia de una base jurídica previa a la ejecución de los créditos presupuestarios y sobre la renuncia a consignar importes máximos en los textos de base, así como de mejorar su aplicación; b) el examen de las posibilidades de reasignación de los créditos al menos dentro de la rúbrica de que se trate cuando se efectúe una revisión de las perspectivas financieras o cuando se recurra a la reserva para ayudas de emergencia; c) el compromiso de aprobar el presupuesto dejando en la medida de los posible márgenes dentro de los límites máximos de las rúbricas, con el objeto de poder consignar, en caso de necesidad, créditos suplementarios durante el ejercicio sin necesidad de revisar previamente las perspectivas financieras; d) la necesidad de evitar en la medida de lo posible la consignación en el presupuesto de línea dotadas con importes de menor cuantía.

**CUADRO I-15**

**PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UNIÓN AMPLIADA A QUINCE  
(1995-1999). CRÉDITOS PARA COMPROMISOS**

(Millones de ecus a precios de 1995)

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>1. Política Agrícola Común</b>	37.944	39.546	40.267	41.006	41.764
<b>2. Acciones Estructurales</b>	26.329	27.710	29.375	31.164	32.956
<b>3. Políticas Internas</b>	5.060	5.233	5.449	5.677	5.894
<b>4. Acciones exteriores</b>	4.895	5.162	5.468	5.865	6.340
<b>5. Gastos administrativos</b>	4.022	4.110	4.232	4.295	4.359
<b>6. Reservas</b>	1.146	1.140	1.140	1.140	1.140
<b>7. Compensaciones</b>	1.547	701	212	99	0
<b>8. Total de los créditos para los compromisos</b>	80.943	83.602	86.143	89.246	92.453
<b>9. Total de los créditos para pagos</b>	77.229	79.248	82.227	85.073	88.007

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

A su vez, la línea directriz agrícola aumento hasta un 74 % del PNB de los tres países candidatos<sup>136</sup>, y se acordó que el presupuesto comunitario asumiría los compromisos financieros que los países candidatos tenían contraídos en el Tratado constitutivo del Espacio Económico Europeo (EEE).

<sup>136</sup> Se aprobó una compensación decreciente en el Acta de Adhesión, escalonada en cuatro años, destinada a apoyar globalmente los esfuerzos presupuestarios de los países candidatos a favor de su agricultura a raíz de la bajada de precios (ayudas compensatorias directas y depreciación de existencias). A pesar de que Suecia ya había llevado a cabo el ajuste de su agricultura, y para no penalizarla, todos los países candidatos se beneficiarían de esta compensación.

*Aplicación del marco financiero 1993-1999*

El cumplimiento de la programación financiera 1993-1999 se vio muy entorpecido por una coyuntura económica desfavorable en los primeros años del período, que se tradujo en un menor volumen de recursos propios lejos de las previsiones iniciales. La recesión económica provocó un descenso de los recursos propios tradicionales y de las bases de los recursos IVA y PNB, especialmente en 1992 y 1993<sup>137</sup>.

Por porcentajes, los recursos propios tradicionales se mantuvieron prácticamente constantes durante el período, si bien su peso relativo en el total de los ingresos disminuyó considerablemente. Por su parte, el recursos IVA pasó de representar el 52,5 % en 1993 al 35,5 % en 1999, al mismo tiempo que el recurso PNB alcanzaba cerca del 50 % al final del período (anexo I.2.), en línea con lo establecido por la Autoridad Presupuestaria tras la modificación de la Decisión sobre los recursos propios.

A pesar de todo, se respetaron los principios de disciplina presupuestaria sobre los que se sustentó el Acuerdo Interinstitucional, y gracias a una gestión rigurosa de los escasos recursos disponibles en aquellos años, se hizo frente a la caída de los ingresos fiscales sin rebasar el techo de los recursos propios, de tal modo que se acordó no cambiar la normativa financiera<sup>138</sup> (cuadro I-16).

Los créditos totales para pagos presupuestados oscilaron en torno al techo de los recursos propios hasta 1996, e incluso lo sobrepasaron muy levemente en el primer año del período, pero, en realidad, los recursos propios efectivamente solicitados durante este ejercicio se mantuvieron ajustados al nivel fijado, habida cuenta de la financiación procedente del resto de ingresos. Posteriormente, el margen disponible hasta el final fue cada vez mayor. La ejecución de los créditos para pagos tuvo un comportamiento similar al de los compromisos: tras un notable deterioro en 1994 y 1995, los coeficientes de ejecución se recuperaron, situándose muy por debajo del límite establecido.

---

<sup>137</sup> Aunque los presupuestos de 1992 y 1993 se ejecutaron de acuerdo al techo del límite de los recursos propios, el descenso de ingresos fiscales contribuyó a la constitución de saldos negativos de ejecución, los que deben presupuestarse como gastos en ejercicios ulteriores, con la consiguiente merma en la política de gastos para estos años.

<sup>138</sup> Hay que subrayar que en marzo de 1995, las instituciones suscribieron una declaración común sobre la inclusión de disposiciones financieras en los actos legislativos, renunciando a la práctica de los importes considerados necesarios, teniendo en cuenta a su vez la nueva situación jurídica resultante de la ampliación del poder legislativo del Parlamento.



**CUADRO I-16**

**EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS TECHOS DE LOS RECURSOS PROPIOS, DE LOS CRÉDITOS PARA PAGOS PRESUPUESTADOS Y DE SU EJECUCIÓN (1993-1999)**

(% del PNB de la Unión)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Techo de los recursos propios	1,20%	1,20%	1,21%	1,22%	1,24%	1,26%	1,27%
Presupuesto	1,21%	1,18%	1,17%	1,21%	1,16%	1,12%	1,10%
Ejecución	1,17%	1,03%	1,03%	1,14%	1,12%	1,09%	1,07%

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

**1.5. Nuevo marco financiero ante la Unión de veinticinco miembros**

Las prioridades de la Comisión para el período 2000-2006 se centraban en financiar con un techo de recursos propios similar al de 1999 (1,27 % del PNB), las reformas de la PAC y de las intervenciones estructurales, la continuación de las demás políticas internas y medidas exteriores y una primera ampliación de la Unión, dejando al mismo tiempo márgenes de seguridad suficientes.

*1.5.1. La Agenda 2000 y las perspectivas financieras ante la ampliación de la Unión (Iniciativa SEM)*

La Comisión Europea propuso en 1995 la iniciativa SEM 2000 (Sound and Efficient Management) para impulsar una gestión equilibrada y eficaz del presupuesto comunitario. El Consejo Europeo de Madrid acordó en ese año comenzar una reflexión sobre el período ulterior a 1999 proponiendo a la Comisión que presentara una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión, tomando en consideración las perspectivas de la Unión ampliada. La Comisión respondió a esta propuesta en 1997 con su comunicación Agenda 2000 (COM 97).

En la Agenda 2000 se proyectaron las perspectivas financieras generales de la evolución de la Unión y de sus políticas más allá del cambio de siglo, las cuestiones horizontales relacionadas con la ampliación<sup>139</sup> y el futuro marco financiero teniendo en cuenta la perspectiva de la Unión ampliada, una vez conocida la opinión del Parlamento y del Consejo<sup>140</sup>.

Por diversas razones, el contexto en el se desarrolló la negociación de estas propuestas fue menos favorable que el existente cuando se abordó el “paquete Delors II” en 1992:

- Era inexcusable no sólo establecer un nuevo marco financiero, sino además aprobar la reforma de la Política Agrícola Común, de los Fondos Estructurales y estimar el impacto en el presupuesto de la reciente y próxima ampliación de la Unión<sup>141</sup>.
- El consenso sobre la austeridad presupuestaria fue más amplio en 1992, cuando se aceptaba por parte de los Estados miembros la necesidad de incrementar el límite máximo de los recursos propios, frente a las reivindicaciones de varios países de cara a reducir su participación en el presupuesto a finales de los noventa.

Todos estos factores justificaron que las negociaciones sobre la Agenda 2000 se prolongaran más de dos años.

En la primera parte se abordó las políticas internas que, con la consolidación de la Unión Económica y Monetaria y el impulso del potencial del mercado único, debían ayudar a un crecimiento sostenible y la generación de empleo, otorgar prioridad a los conocimientos, modernizar los programas de empleo y mejorar las condiciones de vida, manteniendo, asimismo, el esfuerzo de cohesión económica y social.

---

<sup>139</sup> Las condiciones para la adhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental que así lo desearan a la Unión Europea, se fijaron en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado el 21 y 22 de junio de 1993, en el marco de referencia de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que comenzó el 1 de enero de 1999. Como resultado, se garantizó a estos países que se integrarían como miembros de pleno derecho en la Unión tan pronto como cumplieran las condiciones políticas y económicas que impone la adhesión, como sucedió en mayo de 2004 con diez nuevos Estados miembros.

En particular, los criterios de adhesión se fundamentan en la existencia de instituciones estables garantes de la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de las minorías y su protección (criterio político); el contar con una economía de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea (criterio económico); y la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión y, específicamente, la de suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria (criterio de la asimilación del acervo comunitario).

<sup>140</sup> Resolución del 4 de diciembre de 1997, sobre el Informe Colom i Nadal en nombre de la Comisión de Presupuestos.

<sup>141</sup> En las negociaciones del anterior período de programación se preveía la ampliación de la Unión a los países nórdicos y a Austria, pero se trataba de países relativamente prósperos por lo que su incorporación no debía provocar cargas netas adicionales para el presupuesto comunitario.

La parte segunda trataba el desafío de la ampliación con el objeto de exponer la manera en que la Comisión había examinado las candidaturas a la adhesión, los principales problemas que éstas planteaban y el calendario de inicio de las negociaciones que se estimaba más realista.

La tercera parte atendió al nuevo marco financiero 2000-2006, que debía abarcar un período de duración suficiente, permitir la financiación de las necesidades esenciales y garantizar una gestión sana de la hacienda pública<sup>142</sup>. Por último, se incluía el tema del sistema de financiación futuro.

No obstante, hay que subrayar que el verdadero problema de la Agenda 2000 no fue tanto la cuestión propiamente financiera como la ausencia de ideas sobre Europa, la inexistencia de un proyecto político suficientemente definido para el futuro de la Unión Europea (Colom, 1999, pp. 33)<sup>143</sup>.

En particular, la agricultura y la política de cohesión<sup>144</sup>, que absorbían por sí solas más del 80 % del presupuesto general, tenían razones suficientes para su reforma, al margen de los problemas que podía plantear la ampliación en estas materias.

Por una parte, la agricultura mostraba una clara imposibilidad para cumplir con los objetivos de la PAC (art. 39 CE), con excedentes constantes en su producción, que las nuevas normas internacionales harían en el futuro inexportables, y el mantenimiento de un bajo desarrollo en gran parte de los agricultores, en un entorno marcado por los acuerdos suscritos por la Unión en la Organización Mundial del Comercio para liberalizar progresivamente los intercambios en el sector.

Respecto a las acciones estructurales del presupuesto comunitario, la Comisión propuso para el período de programación 2000-2006 un conjunto de directrices que consideramos fundamentales:

- Mantener el esfuerzo de cohesión. Este objetivo continuaba siendo una prioridad para las autoridades comunitarias, sobre todo con la ampliación a diez nuevos países con un desarrollo inferior a los Estados miembros. La Comisión consideraba esencial este objetivo para la estabilidad y para alcanzar un alto crecimiento del empleo, debiendo los Fondos Estructurales favorecer en toda la Unión un desarrollo competitivo, un crecimiento duradero y la promoción de una fuerza laboral experta, formada y adaptable.

---

<sup>142</sup> Sobre estos aspectos financieros: “Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo, sobre el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el período 2000-2006”, COM (98) 164.

<sup>143</sup> Esta situación se puso de manifiesto también en el Consejo, que realizó dos reuniones extraordinarias durante 1998, una de las cuales, la de Pörtlach, trató exclusivamente sobre esta cuestión.

<sup>144</sup> El principio de la política de cohesión se recoge como objetivo prioritario de la Unión en el Tratado de la Unión Europea, por lo que todas las políticas sectoriales tendrían que estar orientadas a cumplir este objetivo general, aunque se suele conocer como “política de cohesión” la ejecutada en el marco de la categoría 2.

- Acentuar la concentración. El número de objetivos se redujo, por razones de claridad y eficacia, de siete a tres: dos objetivos regionales y un objetivo horizontal destinado a los recursos humanos. Además, se llevó a cabo una disminución del porcentaje de población de las regiones de los Quince que eran subvencionables en virtud de los objetivos 1 y 2 del 51 % del anterior período hasta un 40 % aproximadamente.
- Mejorar la relación coste- eficacia. Los instrumentos estructurales de la Unión serían adaptados para elevar su eficacia a través de la simplificación, la evaluación y el control. La simplificación exigía un reparto de las responsabilidades entre las autoridades nacionales, regionales y locales y la Comisión<sup>145</sup>.

En síntesis, las disposiciones incluidas en la Agenda 2000 sobre la política estructural tenía por objetivo hacer frente a un doble reto (Rodríguez, 2002a, pp. 179): por una parte, mejorar la eficacia de los instrumentos de la política estructural con vistas a lograr el objetivo de cohesión económico y social y, por otra, garantizar la continuidad de esta política en el marco de la ampliación a los países de Europa Central y Oriental.

El Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 estableció los principales bloques propuestos en la Agenda 2000. El 6 de mayo de ese año se firmó un nuevo Acuerdo interinstitucional, en el que se incluía la programación financiera para el período 2000-2006<sup>146</sup>.

#### *1.5.2. El Consejo Europeo de Berlín de 1999: amplia reforma de los Fondos Estructurales*

El Tratado de Ámsterdam, que se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, mantuvo la estructura presupuestaria vigente, salvo en lo que respecta al principio de buena gestión financiera, en el cual se potenció la labor del Tribunal de Cuentas. Además, se introdujeron alteraciones específicas para garantizar este objetivo, de tal modo que se acordó que los Estados miembros tenían que colaborar con la Comisión para conseguir que los créditos se utilizaran conforme a los principios de buena gestión financiera mencionada, así como un compromiso sobre la fiabilidad de las cuentas (art. 276).

---

<sup>145</sup> En esta línea, se ha creado una reserva de eficacia del 4 % sobre el total de los Fondos Estructurales, con el objetivo de estimular a los Estados miembros y a las regiones a mejorar la gestión de los programas, la efectividad de las intervenciones comunitarias y la absorción de recursos por el camino de instaurar una asignación adicional de fondos de acuerdo a los resultados obtenidos.

<sup>146</sup> Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOC 172 de 18-6-1999).

En el Consejo de Berlín, celebrado en marzo de 1999, se aprobó el nuevo marco financiero para el período 2000-2006, que haría posible la financiación de las necesidades fundamentales de la Unión, en un entorno marcado por la futura ampliación de la Unión, el mantenimiento de las necesidades de cohesión en las zonas menos desarrolladas y la negativa de los Estados contribuyentes netos a incrementar sus aportaciones al presupuesto comunitario.

En esencia, se llegó a un acuerdo global sobre la Agenda 2000, con el fin de preparar a la Unión para afrontar con éxito los retos del período 2000-2006. En particular, en las conclusiones se subrayó la necesidad de asegurarse los recursos suficientes para poder desarrollar adecuadamente sus políticas en beneficio de sus ciudadanos.

No obstante, el debate se sesgó en gran medida en las reivindicaciones de los Estados miembros para mejorar su saldo financiero con el presupuesto. De este modo, las peticiones de Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia suponían el mantenimiento del 1,27 % del PNB comunitario, idéntico porcentaje que el establecido por el Consejo de Edimburgo para 1999 como límite máximo de los recursos propios aportados (cuadro I-17).

Además, estos países consiguieron una reducción del 25 % en sus aportaciones que, desde el Consejo de Fontainebleu de 1984, venían efectuando para compensar el desequilibrio presupuestario del Reino Unido.

**CUADRO I-17**  
**CONSEJO DE BERLÍN:**  
**LÍMITE MÁXIMO DE LOS RECURSOS PROPIOS**  
**(% sobre el PNB de la Unión)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Límite máximo de créditos para pagos en porcentaje del PNB</b>	1,13 %	1,12 %	1,18 %	1,19 %	1,15 %	1,13 %	1,13 %
<b>Margen</b>	0,14 %	0,15 %	0,09 %	0,08 %	0,12 %	0,14 %	0,14 %
<b>Límite máximo de recursos propios.</b>	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Fuente: Comisión Europea, 1999.

En este sentido, las peticiones de conferir una mayor progresividad a las contribuciones comunitarias, con el objeto de tener en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado miembro, se concretó en una disminución del tipo reclamable máximo del recurso IVA desde el 1 %, establecido en el Consejo de Edimburgo, al 0,75 % en 2002 y al 0,50 % en 2004.

Por lo tanto, en los Estados miembros con su base de IVA nivelada, este recurso se estaba transformando en un recurso PNB (Rodríguez, 2002a, ob. cit, pp. 181). El objetivo de esta medida era continuar teniendo en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado miembro y de corregir, para los menos prósperos, los aspectos regresivos del sistema (De Mesa, 1999, pp.72).

En el anexo I-2 se muestra la evolución de los recursos propios desde 1988 hasta 2001, destacando el protagonismo creciente del recurso PNB tras la ejecución del paquete Delors II, con el estancamiento de los ingresos comunitarios tradicionales. Específicamente, el recurso PNB pasó de representar el 10 % respecto al total en 1989 a casi la mitad en 2001, en tanto que el IVA perdió peso relativo en el período (del 57,3 % al 36,6 %).

Hay que subrayar que en esta materia las opiniones eran muy dispares entre los Estados miembros (Folgado, 1999, pp. 53): unos estaban a favor de que el recurso PNB sustituyera al recurso IVA; otros defendían que no sólo reemplazara al recurso IVA, sino también a los ingresos comunitarios tradicionales, lo que provocó rechazo en algunos; otro grupo intentó instaurar algunos elementos de progresividad en el sistema o establecer un recurso propio autónomo (tasa CO<sub>2</sub>).

Además, se incrementó de 10 % a 25 % el porcentaje de recursos propios tradicionales que los Estados miembros retenían para cubrir sus costes de recaudación. Se mantuvo la compensación concedida al Reino Unido con escasas modificaciones como, por ejemplo, para compensar la ventaja derivada de la ampliación al sustituir las ayudas de preadhesión por gastos internos de la Unión. No obstante, se alteró la clave de financiación de la compensación británica reduciendo la aportación de Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia a un cuarto de la cuota normal.

Las acciones estructurales previstas en la Agenda 2000 para el período 2000-2006 ascendían a 239.292 millones de euros<sup>147</sup>, a precios de 1999, mientras que el montante destinado a este concepto en el Consejo de Berlín supuso 26.282 millones de euros menos de lo programado, 213.010 millones de euros<sup>148</sup>, a precios de 1999, permaneciendo invariable las intervenciones destinadas a los países candidatos (cuadros I-18 y I-19).

---

<sup>147</sup> Se ha utilizado para calcular el montante total de las intervenciones previstas en la Agenda 2000 para el período 1997-1999 como deflactor el 2 %, aplicado por la Comisión en la elaboración de la programación financiera de la Agenda 2000.

<sup>148</sup> Indexación de los créditos, en el presupuesto comunitario, en un 2 por ciento anual.

**CUADRO I-18**  
**INTERVENCIONES ESTRUCTURALES (UE-15) (2000-2006)**  
**(Millones de euros, precios de 1999)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010

Fuente: Consejo Europeo 1999.

**CUADRO I-19**  
**AYUDA DE PREADHESIÓN (2000-2006)**  
**(Millones de euros, precios de 1999)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840

Fuente: Consejo Europeo 1999.

La Unión Europea asignó el doble de recursos financieros a esta ayuda a partir del año 2000, lo que se reflejó en el marco financiero de preadhesión de los países entonces candidatos. Hay que destacar el programa PHARE, que impulsaba el desarrollo de las instituciones y la infraestructura reglamentaria necesaria para asegurar la adecuación del acervo y fomentar la cohesión económica y social.

A partir del año 2000, en virtud del acuerdo global que se logró en el Consejo de Berlín la ayuda de preadhesión incluía una ayuda a la agricultura y al desarrollo rural (SAPARD) y un instrumento estructural (ISPA)<sup>149</sup>, que se concentró en dos sectores considerados prioritarios para el objetivo de la convergencia real como los transportes y el medio ambiente.

Las Iniciativas Comunitarias se redujeron de las 13 del anterior período de programación a cuatro, INTERREG III, EQUAL, LEADER y URBAN, con una dotación presupuestaria total de 10.442 millones de euros. En el Consejo de Berlín se convino que los tres nuevos objetivos de tipo tradicional debían cubrir el ámbito de todas las Iniciativas Comunitarias existentes que hubieran demostrado su eficacia, pero no se mantuvieran como tales. Por otra parte, el 1 % de las dotaciones para los Fondos Estructurales tenía que reservarse para acciones innovadoras y de asistencia técnica.

<sup>149</sup> Este instrumento estructural es similar al Fondo de Cohesión, cuya misión era aportar ayuda financiera para la realización de proyectos relativos al medio ambiente y las redes transeuropeas, que fomente la cohesión económica y social en la Unión.

El Consejo consideró que seguían siendo válidos los objetivos esenciales del Fondo de Cohesión, por lo que los cuatro beneficiarios del Fondo podrán continuar beneficiándose de estas aportaciones financieras entre 2000-2006, aunque participaran en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, con una asignación que ascendía a 18 mil millones de euros<sup>150</sup> (cuadro I-20).

**CUADRO I-20**  
**FONDO DE COHESIÓN (2000-2006)**  
**(Millones de euros, precios de 1999)**

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOTAL</b>
2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000

Fuente: Consejo Europeo 1999.

Las Intervenciones estructurales aprobadas en el Consejo de Berlín, según lo propuesto en la Agenda 2000, estaban dispuestas teniendo en cuenta los objetivos de la concentración de la ayuda estructural –reduciéndose el número de objetivos a tres en total-, la mejora de la gestión financiera de los Fondos Estructurales y la simplificación de su funcionamiento y administración.

El Consejo estimó que el conjunto de los créditos de compromiso que había que establecer en las perspectivas financieras para los Fondos Estructurales, incluidos el apoyo transitorio<sup>151</sup>, ascendiera a 195.000 millones de euros distribuidos en tres objetivos prioritarios<sup>152</sup> (cuadro I-21).

---

<sup>150</sup> Reglamento (CE) n° 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) n° 1164/1994 por el que se crea el Fondo de Cohesión (DOCE L 161, 26.06.1999).

<sup>151</sup> Se concederá ayudas transitorias a las regiones y zonas que ya no reúnan los criterios correspondientes para optar a los apoyos financieros. La dotación global con cargo a los Fondos Estructurales por este concepto será de 11.142 millones de euros.

<sup>152</sup> El 69,7 % de los Fondos Estructurales se asignará al Objetivo 1 e incluirá un 4,3 % para apoyo transitorio (un total de 135.900 millones de euros); el 11,5 % para el Objetivo 2 e incluirá el 1,4 % para apoyo transitorio (un total de 22.500 millones de euros); y el 12,3 % para el Objetivo 3, con un total de 24.050 millones de euros.



**CUADRO I-21**

**REFORMA DE 1999 DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES**

Nº	Definición del Objetivo.	Fondos
1	Promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE, FEOGA-O IFOP
2	Acciones a favor de la reconversión económica y social de las regiones con deficiencias estructurales	FEDER, FSE, IFOP
3	Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.	FSE

Fuente: Comisión Europea, 1999 y elaboración propia.

El acuerdo logrado sobre acciones estructurales intentaba dotar a los Fondos Estructurales y de Cohesión de más eficacia para cumplir con el objetivo de la cohesión económico y social consagrado en el Tratado de Ámsterdam. En términos relativos suponía destinar un promedio del 0,33 % del PNB a esta rúbrica, casi un 20 % menos que en el anterior período de programación.

Además en esta etapa se firmó un nuevo Acuerdo interinstitucional en aras de la estabilidad y disciplina presupuestaria de la Unión para la programación 2000-2006, marcado por la ampliación a veinticinco miembros.

*Firma de un nuevo Acuerdo interinstitucional*

Las normas de aplicación del marco financiero se mantuvieron prácticamente inalteradas, con la introducción de algunas disposiciones:

- Se limitó el carácter “privilegiado” de los gastos correspondientes a las acciones estructurales, de acuerdo con la nueva normativa básica en esta materia. Las dotaciones previstas en las perspectivas financieras seguirían considerándose objetivos de gastos, de manera que estos montantes debían consignarse anualmente en el presupuesto<sup>153</sup>.
- En el supuesto de revisión de las perspectivas financieras, la rúbrica “Preadhesión” y el importe disponible para la futura ampliación se consideraban “estancos”, es decir, no se compensarían entre estos dos importes, ni entre cualquiera de ellos y los límites de las otras rúbricas establecidas para la Unión de quince.

<sup>153</sup> No obstante, la posibilidad de transferir a ejercicios ulteriores la parte de las dotaciones que no se comprometían durante un ejercicio se limitaba al primer año del período (2000), en el supuesto de que la falta de ejecución fuera imputable a un retraso en la aprobación de los programas.

- Se instauró un “instrumento de flexibilidad” para financiar en un ejercicio presupuestario gastos establecidos que no pudieran ser financiados con los techos disponibles. La dotación de este instrumento fue de 200 millones de euros anuales.

Respecto al procedimiento presupuestario, de acuerdo con la propuesta de la Comisión, el nuevo acuerdo consolidaba los pactos establecidos entre las instituciones para su mejora, con dos novedades:

- El procedimiento de concertación en el establecimiento del presupuesto se amplió al conjunto de los gastos, obligatorios y no obligatorios, y se extendió durante todo el procedimiento presupuestario.
- Se establecieron directrices, por grandes categorías, para la clasificación de los gastos.

El Consejo Europeo propuso a la Comisión que efectuara, antes del 1 de enero de 2006, una revisión general del sistema de recursos propios que incluyera el impacto de la ampliación y tratara la creación de nuevos recursos propios autónomos.

El Parlamento Europeo asumió el marco financiero 2000-2006 con ciertos recelos, dado que en este período se restringió sustancialmente su margen de maniobra en el ejercicio de sus funciones presupuestarias, en comparación con la simple aplicación de las disposiciones del Tratado<sup>154</sup>.

Por otra parte, las previsiones realizadas sobre una primera incorporación de seis nuevos Estados<sup>155</sup> en 2002 no se cumplió, ya que la ampliación fue en mayo de 2004, por lo que el aumento de los gastos correspondientes se difirió temporalmente y se tuvo que respetar los límites de gasto establecidos en Berlín.

Por tanto, se prevé que las dotaciones financieras inicialmente establecidas serán suficientes para adecuarse al nuevo contexto y la ampliación no debería variar el límite actual de los recursos propios.

### 1.5.3. *Consejos Europeos de Bruselas y de Copenhague de 2002: reforma de la PAC y ampliación de la Unión a 25 miembros*

En el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 se alcanzaron acuerdos en aspectos presupuestarios que se prolongan hasta el año 2013, a pesar de que el fin de las negociaciones era tomar decisiones en el marco de las perspectivas financieras 2000-2006.

---

<sup>154</sup> Uno de los puntos más conflictivos versó sobre la rúbrica 4 “Acciones Exteriores”, ya que en las perspectivas financieras aprobadas por el Consejo no se abordó las consecuencias presupuestarias del conflicto en Kosovo.

<sup>155</sup> Se preveía en las perspectivas financieras aprobadas en el Consejo de Berlín la adhesión en 2002 de la República Checa, Polonia, Hungría, Estonia, Eslovenia y Chipre.

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

Respecto a las ayudas directas, se asignarían progresivamente a los agricultores de los nuevos Estados miembros<sup>156</sup>, mientras que el gasto agrario, en términos nominales, sin contar con el desarrollo rural, tendría que mantenerse por debajo de la cifra de 2006 aumentada en un 1 % anual.

Estas medidas suponían una congelación, en términos nominales, del gasto agrario, de tal modo que los créditos adicionales a los que da lugar la aplicación del incremento del 1 % coincidían con la cuantía de créditos suplementarios necesarios para la incorporación gradual al sistema de ayudas directas (De la Fuente, 2003, pp. 30). El resto del gasto agrario se mantenía invariable en términos nominales para el período 2007-2013.

La negociación de los aspectos financieros y presupuestarios de la ampliación se ultimó en el consejo Europeo de Copenhague en diciembre de 2002, en el que se logró un acuerdo general sobre los recursos a asignar a los nuevos Estados miembros durante el período 2004-2006, en un contexto de austeridad mayor que en anteriores ampliaciones (cuadro I-22).

Este hecho se explica por los críticos momentos que estaban registrando las economías de los principales países de la Unión, con el incumplimiento de las exigencias en materia de déficit público del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que provocó un grave crisis entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros.

---

<sup>156</sup> Los porcentajes establecidos en el Consejo de Bruselas fueron: un 25 % en 2004, un 30 % en 2005, un 35 % en 2006, un 40 % en 2007 y, sucesivamente, aumentos del 10 %, con el objetivo de garantizar que los nuevos Estados miembros alcancen en 2013 el nivel de ayuda que se aplique en esa fecha a los Quince.

**CUADRO I-22**

**ACUERDO DE COPENHAGUE PARA LOS DIEZ NUEVOS  
ESTADOS MIEMBROS**

**(2004-2006)**

**(Millones de euros a precios de 1999)**

<b>Créditos de compromiso por categorías de gasto</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>	<b>% UE- 10/UE-15</b>
Agricultura	1.897	3.747	4.147	9.791	7,75
Acciones Estructurales	6.070	6.907	8.770	21.747	24,61
Políticas internas	1.457	1.428	1.372	4.257	21,89
Gastos administrativos	503	558	612	1.673	11,15
Compensaciones	1.273	1.173	940	3.386	14,94
<b>Total</b>	<b>11.200</b>	<b>13.813</b>	<b>15.841</b>	<b>40.854</b>	

Fuente: Consejo Europeo de Copenhague. Conclusiones de la Presidencia, 2002.

No obstante, se acordó una compensación para garantizar a los nuevos miembros que en los tres primeros ejercicios tras la adhesión serían receptores netos de recursos comunitarios, con reflejo en las perspectivas financieras, de acuerdo con la transparencia y disciplina presupuestaria del Acuerdo<sup>157</sup>.

Los países candidatos ante el riesgo de presentar un saldo presupuestario negativo con la Unión en los primeros años tras su adhesión, demandaron un período transitorio de incorporación progresiva al sistema de ingresos, de forma similar a lo que se acordó en el caso de España y Portugal, pero el Consejo no aceptó esta propuesta y se inclinó por una compensación vía gasto.

La ampliación, que se llevó a cabo el 1 de mayo de 2004, integró diez nuevos miembros a la Unión Europea (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia), lo que se ha traducido en un aumento casi del 5 % de la Renta Bruta comunitaria y un incremento del 20 % de la población aproximadamente.

<sup>157</sup> Las cuantías asignadas a los cuatro países que tenían riesgo de empeorar su saldo presupuestario son: 389 millones de euros para la República Checa, 300 millones para Chipre, 166 millones para Malta y 131 millones para Eslovenia. La Compensación de flujos de efectivos, con un montante de 2.399 millones de euros se distribuye: Un importe de 1.299 millones de euros destinados a mejorar, en términos generales, la posición presupuestaria. Los diez Estados son beneficiarios de esta compensación en función del siguiente reparto: Polonia 443 millones de euros; Hungría 211,2 millones, Lituania 47,4 millones, Eslovenia 101,1 millones, Letonia 26,3 millones, Estonia 21,6 millones, Eslovaquia 85,9 millones, Chipre 37,8 millones, República Checa 257,8 millones y Malta 66,5 millones de euros.

En Copenhague se acordó asignar a los nuevos Estados miembros un montante de 40.854 millones de euros para el período 2004-2006, con un incremento casi del 15 % respecto a lo previsto para los Quince en ese intervalo de tiempo.

Los créditos acordados para los Diez nuevos miembros para agricultura entre 2004-2006 sumaban 9.791 millones de euros, de los que 4.691 millones correspondían a la subcategoría 1<sup>a</sup>, primer pilar de la PAC, que englobaba la política tradicional de precios y mercados<sup>158</sup>; mientras que se destinaron 5.110 millones de euros al desarrollo rural.

Además, se asignaron para las intervenciones de índole estructural en los Diez un montante de 21.747 millones de euros, de los que el 65 % corresponderían a Fondos Estructurales y el 35 % al Fondo de Cohesión, de tal modo que esta política fue la que más aumentó.

Los acuerdos alcanzados abarcan únicamente a los años 2004-2006, salvo el logrado en agricultura que se extiende hasta 2013. Los créditos comprometidos con los Estados miembros estaban garantizados hasta 2006, por lo que no experimentaron ninguna variación así como el límite de los recursos propios del presupuesto, que se situó en el 1,24 % de la Renta Nacional Bruta Comunitaria.

Las perspectivas financieras para la UE-25 configuran el marco presupuestario al que debían ajustarse los presupuestos 2004, 2005 y 2006. La austeridad se reflejó en el total de créditos, de compromiso y para pagos, en porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB), de tal modo que se mantenía a una cota igual a la de los años anteriores a la ampliación de los países del Centro y el Este de Europa y el Mediterráneo (cuadro I-23).

---

<sup>158</sup> Esta subcategoría se divide, a su vez, en ayudas directas y medidas de mercado, integradas por las restituciones a la exportación, los gastos de almacenamiento y otras actuaciones.

**CUADRO I-23**

**PERSPECTIVAS FINANCIERAS UE-25 ADAPTADAS EN FUNCIÓN  
DE LA AMPLIACIÓN**

**(Millones de euros a precios de 1999)**

<b>Créditos para compromisos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Agricultura	40.920	42.800	43.900	43.770	44.657	45.677	45.807
Acciones Estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	35.665	36.502	37.940
Políticas internas	5.930	6.040	6.150	6.260	7.877	8.098	8.212
Acciones exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Gastos administrativos	4.560	4.600	4.700	4.800	5.403	5.558	5.712
Reservas	900	900	650	400	400	400	400
Estrategia de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Compensaciones					1.273	1.173	940
<b>Total</b>	<b>92.025</b>	<b>93.475</b>	<b>93.955</b>	<b>93.215</b>	<b>102.985</b>	<b>105.128</b>	<b>106.741</b>
Límite máximo en % RNB	1,10	1,10	1,11	1,08	1,10	1,10	1,09
Total de créditos para pagos	89.600	91.110	94.220	94.880	100.800	101.600	103.840
Límite máximo en % RNB SEC	1,07	1,08	1,11	1,10	1,08	1,06	1,06
Margen	0,17	0,16	0,13	0,14	0,16	0,18	0,18
Límite máximo de recursos propios	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Fuente: COM (2003) 185 final.

El Acuerdo Interinstitucional vigente preveía que la Comisión debía presentar, antes de julio de 2005, propuestas para un nuevo marco financiero, que podrían ser debatidas y aprobadas por la Unión de veinticinco miembros. El sistema de financiación de la Unión Europea tendría que hacer frente a diferentes rediseños, sobre todo a la ampliación, por lo que se planteó la necesidad de una nueva reforma del presupuesto comunitario.

En la negociación del próximo marco financiero post-2006, se tendrá que tomar decisiones muy relevantes para las finanzas comunitarias como el futuro de los Fondos Estructurales y de Cohesión, el montante y la estructura del presupuesto, el sistema de recursos propios, la duración de las perspectivas financieras, etc.

#### *1.5.4. Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada en el periodo 2007-2013*

La Comisión Europea adoptó el 10 de febrero de 2002 una comunicación en la que se presentaban las perspectivas de la Unión Europea y la futura programación presupuestaria para 2007-2013, en la que se planteaban tres objetivos esenciales: el desarrollo sostenible, los intereses de los ciudadanos y la potenciación de la opinión de la Unión Europea en el mundo.

La cobertura del nuevo marco financiero debía ser suficientemente larga para la introducción paulatina de las políticas comunitarias reformadas y la consolidación de los nuevos Estados miembros, dentro de los techos presupuestarios establecidos. No obstante, esta programación no se ajustaba a la duración del mandato de la Comisión y el Parlamento (cinco años), debido principalmente a que la evolución del gasto agrícola de la Unión de veinticinco miembros se había fijado hasta 2013. Las principales rúbricas de gasto propuestas por la Comisión para el período 2007-2013 se recogen en el cuadro I-24.

Para alcanzar estos objetivos no se prevé un incremento del techo de los gastos, de manera que la Comisión considera suficientes un total de 143.000 de millones de euros en créditos de pago para 2013, lo que representaría únicamente un 1,15% de la Renta Nacional Bruta de la Unión.

En opinión de la Comisión, no se podría consentir que los fines propuestos (desarrollo sostenible: crecimiento, cohesión y empleo) no se alcanzarán en el período en cuestión por carecer de los instrumentos idóneos, especialmente los recursos financieros, lo que conduciría al fracaso en la estrategia aprobada en Lisboa en 2000.

**CUADRO I-24**  
**PRINCIPALES RÚBRICAS DE GASTO PARA EL PERÍODO 2007-2013**

**1. Crecimiento sostenible**

**Objetivo:** promover la competitividad y la cohesión en favor del crecimiento sostenible.

**Subrúbricas:**

*1a. La Competitividad como factor de crecimiento y empleo.*

Esta subrúbrica comprende los gastos en materia de investigación e innovación, educación y formación, seguridad y desarrollo medioambiental sostenible de las redes de la Unión, el apoyo a un mercado único integrado y a las políticas de acompañamiento y la aplicación de la Agenda de política social.

*1b. Cohesión en favor del crecimiento y el empleo.*

Esta subrúbrica engloba los gastos destinados a reforzar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, a completar la estrategia de la Unión en favor del desarrollo sostenible fuera de las regiones menos prósperas y a apoyar la cooperación interregional.

**2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales.**

**Objetivo:** cubrir los gastos de la Política Agrícola Común y los vinculados al medio ambiente, incluidos el Feoga-Orientación y el IFOP. No obstante, los montantes transferidos continuarán sumando en la estimación del límite máximo del 4 % para los Fondos Estructurales y de Cohesión a favor de los nuevos Estados miembros.

**3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia.**

**Objetivo:** impulsar acciones en el ámbito de la libertad, la justicia, los asuntos de interior y la ciudadanía.

**4. La Unión Europea como socio a escala mundial.**

**Objetivo:** financiar todas las medidas exteriores, incluidos los instrumentos de preadhesión, la política de vecindad, la reducción de la pobreza, la prevención y la gestión de las crisis civiles. Incluirá también las reservas actuales en materia de *ayudas de emergencia* y *garantía de préstamos* (así como el Fondo Europeo de Desarrollo, una vez que este se integre en el presupuesto de la UE).

Fuente: Comisión Europea, 2004 a y elaboración propia.

En esta línea, para que Europa se colocara a la vanguardia de la economía mundial en los próximos años, y a pesar de la escasez de recursos para ejecutar las políticas comunitarias, se debía hacer hincapié en las inversiones futuras. Por lo que se debería potenciar la competitividad empresarial en el mercado interior, la investigación y el desarrollo, interconectar el territorio mediante redes del transporte, con especial atención a la educación y la formación como factor clave para lograr el cambio social y económico.



De acuerdo a esta estrategia, las políticas regionales y de cohesión futuras debían impulsar el crecimiento y la competitividad, siempre con la atención puesta en las zonas menos prósperas, especialmente en la Unión ampliada, con el objeto de que fuera cada vez mayor el número de regiones que contribuyeran al crecimiento y a la generación de empleo<sup>159</sup>.

Las propuestas de la Comisión defendían, asimismo, las decisiones del Consejo acordadas en 2003 sobre la reforma de la PAC y el establecimiento del gasto agrícola en medidas de mercado y pagos directos hasta 2013. La reforma reorientaría considerablemente hacia el desarrollo sostenible las intervenciones sobre el campo europeo, desvinculando ayudas y producción. Se potenciaría también el segundo pilar de la PAC, de manera que el desarrollo rural impulsara la competitividad del sector y el respeto al medio ambiente y los espacios naturales.

Desde el Tratado de Ámsterdam, la implantación paulatina de un espacio de libertad, seguridad y justicia se configuró en un objetivo político prioritario de la Unión, especialmente tras el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, en el cual se adoptó una propuesta de trabajo muy ambiciosa con un seguimiento constante de los avances en este ámbito (Comisión Europea, 2004, COM (2004) 401 final).

Además, la relevancia cada vez mayor de estas materias se puso de manifiesto en las nuevas perspectivas financieras, en las que se ha adjuntó una nueva rúbrica “Ciudadanía europea”, cuyo fundamento es la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia, con la vista puesta en la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

Asimismo, se ha avanzado considerablemente en la ayuda comunitaria a los desastres naturales con la creación, a propuesta de la Comisión Europea, de un nuevo instrumento financiero estructural europeo: el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE)<sup>160</sup>, a raíz de las grandes inundaciones que tuvieron lugar en agosto de 2002 en los países de Europa Central<sup>161</sup>.

El objetivo del FSUE era financiar intervenciones urgentes tales como el alojamiento temporal o la reparación provisional de las infraestructuras fundamentales para la vida diaria, que no cubrían otros fondos europeos, en una materia como la protección civil cuya responsabilidad era de los Estados miembros. Como consecuencia, los Estados miembros y la Comisión deberían trabajar en este ámbito con dos elementos centrales: la coordinación y la prevención.

---

<sup>159</sup> En los actuales Estados miembros se proponen medidas transitorias destinadas a aquellas regiones que continúan afrontando graves dificultades y no pueden acogerse ya, por no cumplir los requisitos, a las ayudas de mayor cuantía.

<sup>160</sup> COM/2002/0481 final \*/Reglamento (CE) nº 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (Diario Oficial L 311 de 14.11.2002).

<sup>161</sup> Cabe subrayar que el FSUE no fue creado para hacer frente a los gastos relacionados con las catástrofes. De este modo, quedan excluidos de su intervención los daños privados. Las acciones a largo plazo (reconstrucción duradera, reconversión económica, prevención) pueden beneficiarse por su parte de intervenciones de otros instrumentos, especialmente de los Fondos Estructurales.

El presupuesto anual disponible del FSUE se estableció en mil millones de euros. Cada año, el 1 de octubre, debía estar disponible una cuarta parte de este montante para hacer frente a la ayuda precisa hasta la finalización del ejercicio. En supuestos extraordinarios, cuando los recursos financieros restantes no resultaran suficientes<sup>162</sup>, la diferencia podía financiarse con cargo al presupuesto del año siguiente<sup>163</sup>.

Además, la Comisión adoptó el 14 de julio de 2004 un nuevo reglamento con vistas a potenciar la política de cohesión en el período 2007- 2013, cuyo objetivo era instaurar un marco opcional para que los Estados miembros y las regiones fundaran organismos destinados a la cooperación transfronteriza (AECT), de acuerdo al artículo 159 del Tratado de la Unión. Estos organismos dispondrían de personalidad jurídica propia para la aplicación de programas de cooperación transfronteriza y se sustentarían en un convenio establecido entre las autoridades participantes, sean nacionales, regionales, locales o públicas de otro tipo.

En definitiva, para hacer frente a los múltiples objetivos entre 2007-2013, la Comisión estimó la media de gastos anual, de manera que se incrementarían en la primera parte del período por la ampliación, pero al final estuvieran cercanos a su montante inicial (cuadro I-25). En particular, los pagos deberían respetar el límite actual del 1,24 % del RNB comunitario.

Los gastos administrativos de la Comisión se imputarían en las políticas correspondientes, de acuerdo al método de la gestión por actividades, que es en el que se fundamenta ya el presupuesto anual. No obstante, se mantendría con carácter residual una Rúbrica "Administración", destinada a los gastos de las demás Instituciones que no son la Comisión, a los gastos de pensiones y a determinados gastos interinstitucionales.

---

<sup>162</sup> El importe disponible anualmente para las catástrofes regionales excepcionales está limitado al 7,5% (es decir, 75 millones de euros) del presupuesto anual del FSUE.

<sup>163</sup> Una iniciativa basada en la solidaridad, de acuerdo al El Título XVII del Tratado de Ámsterdam. En casos excepcionales, la Unión puede adoptar medidas específicas e inmediatas, sin recurrir a los instrumentos establecidos, para atender las necesidades urgentes de la población de un Estado miembro o un país candidato. Además se reserva el derecho de acogerse al artículo 308 del Tratado si considera que no existe ninguna disposición jurídica que le permita intervenir para lograr los objetivos comunitarios.

**CUADRO I-25**

**VISIÓN GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO 2007-2013**

(Millones de euros a precios de 2004)

<b>CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>	<b>2006 (a)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>1. Crecimiento sostenible</b>	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
<b>1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo</b>	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
<b>1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo</b>	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
<b>2. Preservación y gestión de los recursos naturales</b>	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
Agricultura (gastos de mercado y pagos directos)	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
<b>3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</b>	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
<b>4. La UE como socio global</b>	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
<b>5. Administración (d)</b>	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensaciones	1.041							
<b>Total créditos de compromiso</b>	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
<b>Total créditos de pago (b)(c)</b>	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
Créditos de pago como porcentaje de la RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Margen disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Techo de los recursos propios como porcentaje de la RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Los gastos de 2006 de las actuales perspectivas financieras se han desglosado siguiendo la nueva nomenclatura propuesta a fines de referencia y para facilitar la comparación; (b) Incluye los gastos del Fondo de Solidaridad (1.000 millones de euros en 2004 a precios corrientes) a partir de 2006. Los pagos correspondientes, sin embargo, se calcularán a partir de 2007; (c) Se supone que la integración del FED en el presupuesto de la UE surtirá efecto en 2008. Los compromisos de 2006 y 2007 se incluyen sólo con fines comparativos. En las cifras correspondientes a los pagos no se toman en consideración los pagos que se efectúen con cargo a compromisos anteriores a 2008; (d) Incluye los gastos administrativos de las Instituciones distintas de la Comisión, pensiones y escuelas europeas. Los gastos administrativos de la Comisión se incluyen en las cuatro primeras rúbricas.

Fuente: Comisión Europea, 2004 a.

De cara a contar con el tiempo necesario para confeccionar el próximo conjunto de programas para el desarrollo de las políticas comunitarias, las perspectivas financieras en cuestión se debían adoptar a principios de 2005.

1.5.5. *Versión consolidada provisional de la Constitución Europea (junio de 2004)*

Los días 29 y 30 de septiembre de 2003 el Consejo apoyó la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG), que se inauguró en Roma el 4 de octubre en una reunión de Jefes de Estado o de Gobierno.

El Consejo Europeo de Salónica acordó que la CIG debería concluir sus trabajos y llegar a un acuerdo sobre el Tratado Constitucional lo antes posible, con antelación suficiente para dar a conocer sus conclusiones antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004.

Esta CIG se diferenció de las anteriores por estar anticipada de una Convención convocada por el Consejo Europeo de Laeken de 2001 para presentar recomendaciones sobre los temas que se consideraban clave para el desarrollo futuro de la Unión. La Convención, que se reunió entre marzo de 2002 y junio de 2003, decidió presentar sus recomendaciones en forma de nuevo proyecto de tratado constitucional, que sustituiría y modificaría el contenido de los Tratados actuales.

Dicho proyecto fue presentado el 19 de junio de 2003 por el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, al Consejo Europeo de Salónica, que lo recibió con satisfacción y lo juzgó una buena base para iniciar la CIG. Se desarrolló bajo la dirección de los Jefes de Estado o de Gobierno, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores.

Como resultado, se aprobó una versión consolidada provisional del Tratado<sup>164</sup> por el que se instituiría una Constitución para Europa (CIG 2003/2004), tal como fueron aprobados por la Conferencia Intergubernamental el 18 de junio de 2004<sup>165</sup>, pero que no vincula a las instituciones de la Unión ni a los Estados miembros hasta la ratificación.

El nuevo texto fue el resultado de la necesidad de dotar de más claridad, transparencia y comprensión a la construcción europea, de manera que los tratados se refunden en uno sólo y los “tres pilares comunitarios” se fusionan, si bien conservando procedimientos específicos en política exterior, seguridad y defensa.

---

<sup>164</sup> Las modificaciones que se quieran adjuntar en el texto únicamente podrán aprobarse por unanimidad de los Estados, que deberán además ratificar el texto modificado.

<sup>165</sup> Con vistas a su firma, el texto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa debía ser formalizado por los juristas lingüistas del Consejo en las 21 lenguas, conforme a lo dispuesto en el artículo IV-10 de dicho Tratado. Este trabajo comenzó a principios de junio de 2004 y concluyó a finales de octubre de ese año.

En el documento se expresa: “el convencimiento de que Europa, ahora reunida tras amargas experiencias, avanzará por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que esa Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo”. El texto contiene también la Carta de Derechos Fundamentales, una iniciativa que no fue recogida por ninguno de los anteriores Tratados.

Asimismo, “decididos a proseguir la obra realizada en el marco de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, garantizando la continuidad del acervo comunitario”. Sobre este punto se plantea la capacidad del presupuesto comunitario actual para cumplir con garantías con los amplios objetivos de la Constitución Europea.

Desde una óptica financiera, la Convención depositó su confianza en el Parlamento Europeo para la aprobación del presupuesto de la Unión. El compromiso que se debatió fue que el límite de los recursos se estableciera por unanimidad. Por el contrario, la estructura de estos recursos tendría que aprobarse por mayoría cualificada<sup>166</sup>. No obstante, para el acuerdo presupuestario de cada año, varios países se opusieron a conceder este poder al Parlamento, por lo que no fue fácil alcanzar un consenso en esta materia.

Específicamente, los artículos nuevos aprobados en el ámbito presupuestario fueron los artículos III-308, III-319 y III-320. En tanto que se ha mantenido la mayor parte de las disposiciones financieras del TCE (antiguos artículos 272-280 TCE), con vistas a mantener la estabilidad y disciplina presupuestaria para los próximos períodos de programación, al mismo tiempo que se asegure la financiación de las políticas comunes a la Unión ampliada.

El nuevo artículo III-308 dispone que el Marco Financiero plurianual se establecerá para un período no menor de cinco años, financiando los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categorías de gastos y de créditos para pagos. Por otra parte, en el caso de que a su vencimiento, no se hubiera adoptado la ley europea del Consejo por la que se constituye un nuevo Marco Financiero (artículo I-55), se prorrogarían los límites anteriores y el resto de disposiciones correspondientes al último año. Asimismo, se abría la posibilidad que el Parlamento, el Consejo y la Comisión adoptaran cualquier medida precisa para facilitar el procedimiento presupuestario anual.

En esta línea, el artículo III-319 contempla que el Parlamento, el Consejo y la Comisión velarán por que la Unión disponga de los medios financieros que le permitan cumplir sus obligaciones jurídicas frente a terceros. Al mismo tiempo, se establecen reuniones periódicas entre los Presidentes de las tres instituciones para fomentar la concertación y el acercamiento entre sus posiciones, con el objeto de facilitar la ejecución presupuestaria (artículo III-320).

---

<sup>166</sup> El Reino Unido se opone a este sistema porque ve peligrar su “cheque” y demanda también la unanimidad para las modalidades de los recursos. Para la fijación del marco presupuestario plurianual varios Estados miembros, el Reino Unido y Holanda, entre otros, exigen la unanimidad.

Paralelamente, el artículo I-53 establece que la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos, que se financiará íntegramente con cargo a recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos. Por lo que se contempla la posibilidad de establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimirse una categoría existente. En cualquier caso, el Consejo se deberá pronunciar por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo<sup>167</sup>, de manera que las medidas de aplicación del sistema de recursos propios se fijarán mediante ley europea del Consejo.

El sistema actual de recursos propios ha sido muy criticado por su falta de transparencia frente a los ciudadanos de la Unión, por su limitada autonomía financiera, por su complejidad y por su opacidad (Comisión Europea, 2004, pp.42). A pesar de todo, este procedimiento ha asegurado la financiación de las políticas comunitarias en los últimos marcos financieros plurianuales y ha mantenido sus gastos administrativos en una cota relativamente baja.

En este sentido, el Informe Sapir (2003) destaca que el presupuesto comunitario no puede ser uno de los factores importantes que impulsen el crecimiento económico en la Unión por su escasez de recursos y apuesta por su amplia reestructuración especialmente en la eliminación progresiva de la financiación de la PAC. No obstante, señala también las ventajas que ha aportado al sistema la aprobación de marcos financieros plurianuales para el desarrollo de las políticas comunes<sup>168</sup>.

Hay que tener en cuenta que los ingresos comunitarios se fundamentan, en gran medida, en las contribuciones de los Estados miembros, por lo que una manera de reforzar el carácter supranacional del presupuesto sería establecer unos recursos fiscales pagados por los ciudadanos de la Unión y/o los agentes económicos, que sustituirían en parte las contribuciones RNB.

En particular, la Comisión está sentando las bases para suprimir a medio plazo la dependencia financiera de las aportaciones nacionales, proponiendo el establecimiento futuro de una de estas tres opciones:

- Un impuesto de sociedades.
- Un auténtico recurso IVA.
- Un impuesto sobre los recursos energéticos.

En todos los supuestos, la presión fiscal sobre los ciudadanos de la Unión no se incrementaría, ya que el tipo fiscal aplicado podría compensarse con una disminución equivalente del tipo aplicado en los Estados miembros en el mismo o de otros impuestos, de manera que estos recursos no se añadirían a las aportaciones actuales, sino que los reemplazarían en parte sobre la base del RNB.

---

<sup>167</sup> Dicha Ley no entrará en vigor hasta que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

<sup>168</sup> Evidentemente, el informe fue criticado por los responsables presupuestarios de la Unión, especialmente por las Comisiones de Agricultura y de Cohesión.

De este modo, al reducirse las contribuciones nacionales por RNB, los Estados miembros podrían deducir montantes similares de otros ingresos comunitarios respetando la estabilidad presupuestaria.

En esencia, las principales modificaciones contempladas en el proyecto de Constitución en el ámbito presupuestario, en particular, respecto a los recursos propios, el marco financiero plurianual, el presupuesto anual y la clasificación de los gastos tienen un denominador común: potencian en gran medida la función del Parlamento Europeo, a pesar que la Conferencia Intergubernamental no atendió plenamente el proyecto de la Convención.

#### *Recursos propios*

Una ley europea adoptada por unanimidad por el Consejo, previa consulta al Parlamento, fijará el límite de los recursos propios y podría establecer nuevas categorías de recursos o suprimir algunos existentes. Dicha ley sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No obstante, las modalidades concretas de aplicación se establecerán mediante una ley del Consejo (adoptada por mayoría cualificada), previa aprobación del Parlamento.

#### *Marco financiero plurianual*

El marco financiero plurianual (que sustituye a las actuales perspectivas financieras) regula la evolución ordenada de los gastos de la Unión por un periodo (mínimo) de 5 años dentro del límite de sus recursos propios. Se establece los montantes de los límites máximos por categoría de gastos. Se adopta mediante una ley del Consejo que decide por unanimidad, previa aprobación del Parlamento, que se debe pronunciar por mayoría.

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

#### *Presupuesto anual*

La ley que fija el presupuesto anual, de acuerdo al marco financiero plurianual, se adoptara conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, si bien los elementos centrales del procedimiento presupuestario se han mantenido, a pesar del esfuerzo de diversas delegaciones para modificar los aspectos acordados en la Convención. Sin embargo, hay que destacar la supresión de la distinción entre gasto obligatorio y no obligatorio, que limitaba considerablemente el margen de maniobra del Parlamento frente al resto de instituciones presupuestarias<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> Por otra parte, las disposiciones que constituyen lo que actualmente se denomina "Reglamento financiero" serán objeto en el futuro de una ley adoptada con arreglo al procedimiento presupuestario ordinario (pero hasta 2007 el Consejo decidirá por unanimidad).

*Política Agrícola Común.*

El proyecto de Constitución lleva a cabo un desglose de las decisiones de la principal política comunitaria en términos presupuestarios entre:

- Actos de carácter legislativo, que dependen de la ley o de la ley marco europea y, por consiguiente, del procedimiento legislativo ordinario: afectan a la organización común de mercados agrícolas y a las demás disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos de la Política Común de agricultura y de pesca.
- Actos no legislativos, como la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como el reparto de las posibilidades de pesca: dependen de reglamentos o de decisiones europeas adoptadas por el Consejo sobre la base del propio proyecto de Constitución, y no se consulta al Parlamento Europeo al respecto.

**Algunas consideraciones finales.**

Como conclusión final podemos apreciar las líneas de evolución del presupuesto comunitario desde la perspectiva de las reglas jurídicas que le han sido propias y de su autonomía en los siguientes puntos, en los cuales se ponen de manifiesto con claridad la complejidad y debilidades de la propia construcción europea:

Tras la segunda guerra mundial, el movimiento europeísta estaba gobernado por el modelo federal, impulsado por hombres como Spinelli, Rossi, Marc, etc, que propugnaba la unificación económica y política del continente, con amplios poderes para la autoridad central incluido el presupuestario. Se propuso la creación de los Estados Unidos de Europea, para relanzar el peso específico del continente en el marco de las relaciones internacionales.

Frente a este planteamiento político inmediato de unificación europea, un conjunto de influyentes personalidades con Jean Monnet a la cabeza propusieron un procedimiento funcionalista, que defendían la integración económica mediante instrumentos jurídicos como fase previa a la política, en un camino lento y progresivo en la cual se fomentara la solidaridad entre las regiones comunitarias.

La doctrina integradora imperante en la Comunidad desde 1970, tras la elaboración del primer proyecto formal para alcanzar una unión económica y monetaria, doctrina también presente en el informe Delors (1989), se ha apoyado en dos pilares esenciales: la progresividad en el proceso de integración y el avance paralelo de los aspectos económicos y monetarios.

Según Jean Monnet, era preciso, si se pretendía culminar el proceso, limitar en un principio los objetivos a ámbitos puntuales, de notable impacto psicológico en la opinión pública, e instaurar al mismo tiempo un dispositivo de decisión en común entre los Estados miembros y las instituciones europeas que se le dotara progresivamente de más competencias.



Este pensamiento se impuso en la construcción europea, caracterizado por realizaciones específicas y graduales en el plano económico, siempre con la atención puesta en la redistribución de la renta entre las regiones comunitarias, si bien no se ha traducido hasta la fecha en un presupuesto central que pueda cumplir eficazmente esta función.

Los intereses de los Estados miembros y las instituciones comunes son uno de los aspectos más importantes y más difíciles de conciliar en la construcción europea consensual, de manera que los objetivos de los primeros han permitido consolidar e impulsar, tras superar graves crisis y enfrentamientos en el tiempo, los cada vez mayores vínculos entre los países que se han subido al carro europeo.

No obstante, los Estados miembros no son partidarios mayoritariamente de ceder a las instituciones comunitarias determinadas competencias nacionales como es el caso de la política presupuestaria, lo que supondría renunciar a importantes ingresos impositivos y perder autonomía a la hora de asignar las políticas de gasto.

A pesar del avance de la mayoría cualificada en el proyecto de Constitución Europea, las decisiones en el terreno de la fiscalidad se deberán tomar todavía por unanimidad, debido especialmente a la presión ejercida por Estados como el Reino Unido. Las leyes que establezcan los recursos propios y las perspectivas financieras de la Unión serán otros de los aspectos fundamentales sobre los que deberá decidirse por unanimidad.

La profundización de la Unión Europea desde la nueva Constitución y la UEM, por una parte, y la consolidación y desarrollo de los diez nuevos Estados miembros, por otra, son dos de los principales retos en los que Francia y Alemania tendrán que poner de manifiesto dónde están sus prioridades: en una futura federación de Estados o en una Europa de Estados, en el caso que habría que definir claramente el reparto del poder presupuestario entre aquellos y las instituciones comunitarias.

Una forma de apoyo muy visible desde una óptica federal a las zonas afectadas es la ayuda comunitaria por desastres naturales, que se ha materializado en la creación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) tras las grandes inundaciones que afectaron a los países de Europa Central en 2002. No obstante, el federalismo fiscal en la Unión es muy pequeño todavía para atenuar el impacto de acontecimientos económicos negativos en un Estado miembro.

El avance en la integración hubiera empezado por una aplicación del voto por mayoría en casi todas las decisiones del Consejo de Ministros, incluidas la fiscalidad, la política social y política exterior y la cooperación judicial. Pero también la reforma de las perspectivas financieras o la instauración de un nuevo recurso presupuestario como ha propuesto recientemente la Comisión Europea, con el objeto de alcanzar una mayor autonomía respecto a los Estados miembros, exige todavía la unanimidad. Por lo que no se promoverán probablemente grandes progresos en el camino federalista en los próximos años, a pesar de la aprobación y ratificación de la Constitución Europea.

El carácter supranacional de la construcción europea se ha traducido desde su origen en la aceptación por parte de los Estados miembros de las decisiones comunitarias que se acuerden en el seno de las instituciones mediante una determinada mayoría (simple o cualificada) o en casos específicos por unanimidad, como requiere las reformas presupuestarias o fiscales. Este procedimiento de toma de decisiones comunitarias se contempló en el Compromiso de Luxemburgo, con el objeto de que no se perjudicara los intereses fundamentales de ningún país, que pudiera frenar e, incluso, paralizar la construcción europea.

El éxito del proyecto europeo depende fundamentalmente del objetivo de la cohesión económica y social en la Unión, sobre la base de intervenciones combinadas de las instituciones comunitarias, los Estados miembros y las propias regiones que favorezcan a aquellas zonas y grupos sociales menos beneficiados por el proceso de integración en el continente. Precisamente, la falta de un presupuesto comunitario con verdaderas funciones estabilizadoras y anticíclicas impulsó la creación en Maastricht de un instrumento específico para fomentar la cohesión económica y social en la Unión, pero con un margen de actuación muy inferior al Fondo agrícola.

Los ambiciosos objetivos de la Unión para los próximos períodos de programación, sustentados en gran parte sobre la Estrategia de Lisboa, pero sin olvidar el fomento de la cohesión, la preservación del medio ambiente y el papel de Europa en el escenario internacional, no se verán acompañados de un incremento paralelo de los recursos, lo que no favorecerá en ningún caso una posible profundización de la integración política del continente.

En cualquier caso, no hay que olvidar que la integración europea arranca de raíces profundas más allá de los postulados básicos de la Teoría Económica o de las corrientes actuales del Pensamiento Económico. Es una conversación renovada, de países con una herencia común.

El acuerdo presupuestario alcanzado en el Consejo Europeo de Copenhague en 2002 debe constituir el pilar sobre el que se asiente las políticas de gastos de la Unión en los próximos años. Al mismo tiempo, se debe atender en la medida de lo posible las demandas de los nuevos socios comunitarios y las reivindicaciones del resto de Estados miembros, pero sin superar los límites de gastos establecidos en el Consejo de Berlín en 1999, con un claro objetivo: alcanzar en un futuro la capacidad fiscal y la autonomía financiera.

La mayor discusión presupuestaria tendrá lugar cuando se negocie las próximas perspectivas financieras en las que habrá muy probablemente una reestructuración de las políticas de gasto de la Unión, que incidirá no sólo en las ayudas que recibirán los nuevos Estados miembros, sino también a las que se le asignan a los actuales con dos materias prioritarias de debate: el futuro de la ayuda a la agricultura y de las intervenciones estructurales.

Por una parte, la reforma de la Política Agrícola Común prevista en la Agenda 2000 y la revisión intermedia exigirá un incremento inicial de los gastos agrícolas, seguido de una reducción hasta una cota próxima a la de 2000 al final de las perspectivas financieras.

Por otra, los gastos asignados a las intervenciones estructurales disminuirán en este período, tras haberse acordado una reorientación de cara a una mayor concentración geográfica y temática de sus acciones.

El resultado de las próximas negociaciones del marco financiero afectará al saldo presupuestario de algunos países, punto sobre el que gira el debate en algunos Estados miembros. No obstante, los gobiernos nacionales deben tener en cuenta la gran dificultad de alcanzar el equilibrio en todos los casos, máxime teniendo en cuenta la reciente adhesión de países con un nivel de renta muy inferior a la media comunitaria en la actualidad.

Este hecho se debe al propio funcionamiento de las políticas de gastos e ingresos de la Unión y a las dispares estructuras económicas de sus miembros, que se reflejan en la estructura del presupuesto, que debe ayudar especialmente a los Estados miembros menos prósperos.

Desde el punto de vista de la construcción europea, la distinción entre beneficiarios y contribuyentes netos no es muy relevante, excepto que se presenten situaciones que puedan generar conflictos políticos como el caso del “cheque británico” con la cuestión del “justo retorno”, que dio lugar a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

La Unión tiene que hacer frente a los grandes desafíos del siglo XXI con un presupuesto muy limitado, basado en las aportaciones nacionales y con notables incertidumbres sobre el resultado de las negociaciones de las próximas perspectivas financieras de la Unión ampliada a veinticinco Estados miembros.

Además, el presupuesto debe colaborar activamente en los próximos años en la competitividad de las empresas europeas en un mercado globalizado, con una relevancia cada vez mayor de las economías del conocimiento y la difusión de las nuevas tecnologías.

Las opciones para el presupuesto comunitario giran entre la creación de nuevos recursos propios para encarar las nuevas necesidades, o bien la instauración de una mayor autonomía financiera a las instituciones comunitarias, otorgando verdaderos poderes presupuestarios a un órgano supranacional europeo.

## **Resumen del Capítulo 1**

La historia del desarrollo del presupuesto de la Unión abarca desde la entrada en vigor del Tratado de París en 1952 hasta la aprobación del proyecto provisional de Constitución Europea, de forma paralela a la ejecución progresiva de las distintas políticas comunitarias, con intervenciones sociales, económicas, etc.

Esta evolución refleja en gran medida el propio dinamismo de la construcción europea, con una importancia cada vez mayor de los aspectos presupuestarios. En este contexto, han confluído los intereses nacionales y las responsabilidades de las instituciones, generando tensiones e, incluso, conflictos, pero que se han resuelto periódicamente con acuerdos, que han revitalizado nuevamente el proceso.

Desde su creación, la Alta Autoridad supranacional de la CECA disponía de autonomía financiera gracias a los recursos propios, con una reglamentación sencilla y totalmente original para la época. En cambio, los Tratados de Roma, firmados en 1957, preveían la financiación de las dos Comunidades CEE y EURATOM por contribuciones financieras de los Estados miembros.

Se trataba de unos Tratados menos supranacionales que el de París, por lo que se encomendó al Consejo, que representa a los gobiernos nacionales, el poder legislativo y repartió el poder presupuestario entre el Consejo y el Parlamento. A pesar de todo, se preveía el establecimiento de una mayor autonomía a través de recursos propios tras la instauración de la unión aduanera, si bien la Comisión como órgano supranacional se encargaría únicamente de la ejecución del presupuesto.

En la vertiente de los gastos, la Comunidad se hizo cargo de la financiación de la PAC en 1962 a través del FEOGA, lo que obligó a la Comisión a plantear propuestas de revisión del sistema presupuestario respecto a los gastos de esta política, la instauración de los recursos propios y las funciones del Parlamento Europeo en el proceso de decisión presupuestaria. No obstante, estas peticiones fueron rechazadas rotundamente por Francia, lo que paralizó el proyecto europeo, que se solucionó temporalmente con el Compromiso de Luxemburgo de preservar los intereses nacionales.

En ese momento, la Decisión de 21 de abril de 1970 marcó una fecha en la historia presupuestaria, ya que instauró recursos propios de las Comunidades, que podía disponer desde entonces de ingresos a través de exacciones agrícolas, derechos arancelarios y el IVA, aunque fuera recaudado por administraciones nacionales. Al mismo tiempo, en ese año se consolidó la casi total unificación del presupuesto y se amplió notablemente la influencia del Parlamento en los gastos, impulsado por la necesidad de encontrar una solución a la financiación de la PAC, única política comunitaria hasta el momento.

Además, el criterio de distinción entre gastos obligatorios del Tratado CE y adoptados en virtud éste originó conflictos en la distribución de de las competencias presupuestarias entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Las autoridades comunitarias, enfrentadas en 1984 al agotamiento de los recursos propios y la inadecuación de los ingresos a las necesidades, recurrieron, incluso, a los anticipos gubernamentales para poder financiar principalmente la potenciación de políticas como la regional y social, la creación de la pesquera, la imposibilidad de controlar las ayudas agrícolas y el impulso a los gastos de investigación y desarrollo. En este contexto, se aprobó en el Consejo Europeo de Fontainebleau en ese año un incremento del techo IVA hasta el 1,4 %, que se aplicó desde 1986.

La reforma del sistema presupuestario de 1988 acordada en el Consejo de Bruselas modificó y amplió la estructura de los recursos propios de la Comunidad, en un entorno marcado por la adhesión de España y Portugal en 1986, las propuestas del paquete Delors I y la aprobación del Acta Única Europea. Este Tratado estableció objetivos muy ambiciosos para el futuro de la Unión: mercado único, cohesión económica y social y programa marco de investigación.

En particular, se instauró una nueva categoría de ingresos complementaria basada en el PNB de los Estados miembros y se niveló la base imponible del IVA para corregir los desequilibrios presupuestarios, de manera que el Reino Unido se encontrara en una situación similar al sistema anterior de Fontainebleau. Además, se fijó un límite máximo global para los recursos propios totales para el período 1988-1992, que ascendió al 1,20% del PNB de la Comunidad en 1992 y permaneció hasta 1994.

Las sucesivas crisis presupuestarias empujaron a las instituciones comunitarias a establecer un método para mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario, asegurando también la disciplina en el procedimiento, lo que se materializó en la elaboración de las perspectivas financieras. Así pues, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión y la Comisión se ponen de acuerdo de antemano sobre las grandes prioridades presupuestarias del próximo período, que se traduce en la instauración de un marco para la evolución de los gastos comunitarios. Por esa razón, la presentación sintética de los presupuestos desde 1988 se confecciona sistemáticamente por rúbricas de las perspectivas financieras con el objetivo de facilitar la evaluación de los recursos aplicados para la realización de estas prioridades.

Una vez finalizado el período 1989-1993, se evaluó positivamente la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y la de la PAC de 1992, medidas de gran impacto presupuestario, con la vista puesta en la Unión Económica y Monetaria y las futuras ampliaciones. En ese momento, el paquete Delors II contribuyó a la aplicación del Tratado de Maastricht en sus primeros años, destacando la creación del Fondo de Cohesión en 1993 para apoyar la convergencia económica de España, Portugal, Grecia e Irlanda.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, se adoptó una nueva Decisión sobre recursos propios en 1994, que aumentaba paulatinamente el límite máximo de un 1,20 % hasta un 1,27% del PNB en 1999. Asimismo, se renovó entre 1993-1997 el Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina y la mejora del procedimiento presupuestario entre las autoridades comunitarias. En ese período tuvo lugar la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, ya que Noruega rechazó su incorporación a la Unión.

Una vez finalizadas las perspectivas financieras 1993-1999, y mientras concluían las negociaciones sobre la Agenda 2000 de cara a la ampliación, en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, se logró un acuerdo para la programación entre 2000-2006, con una nueva revisión de la PAC y de las intervenciones estructurales. Además, se aprobó una revisión del sistema de financiación de la Unión, sobre la base de una nueva Decisión sobre recursos propios en 2000, que entró en vigor el 1 de enero de 2002. Se ratificó el mantenimiento de la corrección británica con pocas modificaciones y se adaptó el límite máximo de los recursos propios al 1,24% del RNB de la Unión para no modificar los recursos disponibles.

En el Consejo Europeo de Copenhague en 2002 se acordaron los aspectos presupuestarios de la nueva ampliación, que se efectuó en mayo de 2004, en un marco de austeridad y disciplina hasta 2006. De cara al futuro, la Comisión planteó tres objetivos básicos: el desarrollo sostenible, los intereses de los ciudadanos y la potenciación de la opinión de la Unión en el mundo, si bien dentro de los techos presupuestarios establecidos.

Finalmente, el 18 de junio de 2004 se aprobó una versión consolidada provisional de una Constitución, que refunde los Tratados, con el objetivo de proporcionar más nitidez, transparencia y alcance público al proceso. Desde un punto de vista presupuestario, se inclina por un mayor protagonismo del Parlamento, destacando la propuesta de eliminar la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.



## **ANEXO DEL CAPÍTULO 1**





**ANEXO I.1.**  
**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS RESPECTO AL PIB DE LA**  
**COMUNIDAD Y A LOS GASTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (%)**  
**(1960-2001)**

	1960	1961	1962	1963	1964
<b>Gastos comunitarios en % del gasto público de los Estados miembros</b>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
<b>Gastos comunitarios en % del PIB comunitario</b>	0,03	0,04	0,08	0,08	0,09

1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
0,3	0,3	0,6	1,1	1,3	2,0	1,2	1,4	1,3	1,2
0,11	0,12	0,22	0,42	0,48	0,73	0,44	0,54	0,52	0,50

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1,2	1,3	1,4	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9
0,53	0,60	0,62	0,77	0,81	0,80	0,80	0,85	0,94	0,96

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1,9	2,1	2,0	2,2	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3	2,1
0,92	0,99	0,96	1,03	0,94	0,94	1,03	1,09	1,18	1,04

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4
1,04	1,14	1,12	1,09	1,07	1,09	1,09

Fuente: Comisión Europea 2002 y elaboración propia.

**ANEXO I-2**

**EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS COMUNITARIOS DE 1971 A 2001 (%)**

Tipo de ingreso	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Derechos agrícolas	30,6	25,6	10,4	6,4	9,2	14,2	20,5	18,3	14,4	12,2
Derechos de aduana	25,0	30,7	40,4	53,2	49,3	49,7	45,3	35,3	34,8	35,9
IVA									31,8	44,2
4º recurso										
Varios	44,4	43,6	49,2	40,4	41,4	36,1	34,2	46,4	18,9	7,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tipo de ingreso	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Derechos agrícolas	9,2	10,1	9,5	11,3	7,8	6,8	8,7	6,2	5,2	4,0
Derechos de aduana	33,8	30,9	28,1	29,2	29,6	24,3	25,0	22,3	22,5	22,1
IVA	48,6	54,3	53,2	55,8	54,2	66,0	65,6	57,2	57,3	59,1
4º recurso								10,6	9,8	0,2
Varios	8,4	4,7	9,2	3,6	8,4	2,9	0,7	3,7	5,2	14,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tipo de ingreso	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Derechos agrícolas	4,4	3,3	2,9	3,1	2,6	2,2	2,4	2,3	2,5	2,3	2,1
Derechos de aduana	20,4	18,9	16,8	16,9	16,7	14,5	15,2	14,4	13,5	13,0	13,0
IVA	55,8	58,0	52,5	50,4	52,2	41,8	42,5	39,2	35,9	38,1	35,6
4º recurso	13,3	13,9	25,2	26,8	18,9	29,0	33,4	41,4	43,2	42,3	48,5
Varios	6,1	5,8	2,6	2,7	9,7	12,5	6,5	2,7	5,0	4,3	0,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Comisión Europea, varios años; Tribunal de Cuentas de la CE, 1990 y elaboración propia.

**ANEXO I-3**

**EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1951-2004)**

<b>1951</b>	<p>Tratado de Paris.</p> <p>Se crea la CECA con instituciones propias y autonomía financiera.</p>
<b>1952-1954</b>	<p>La Comunidad atravesó su primera crisis al fracasar la Comunidad Europea para la Defensa.</p>
<b>1957</b>	<p>Tratados de Roma.</p> <p>Se crean CEE y EURATOM con instituciones propias y dependencia financiera de los Estados miembros.</p>
<b>1962</b>	<p>Se consigna en el presupuesto comunitario los gastos derivados de la PAC a través del FEOGA.</p>
<b>1965</b>	<p>Tratado de Bruselas.</p> <p>Se instituye un Consejo de Ministros único y una única Comisión para las anteriores tres Comunidades. Se integran en el presupuesto CEE los presupuestos administrativos y de funcionamiento CECA y EURATOM</p>
<b>1969</b>	<p>Conferencia de la Haya, que impulsa los tres objetivos básicos de la Comunidad: realización, profundización y ampliación.</p>

<b>1970</b>	<p>Tratado de Luxemburgo integra el presupuesto de investigación e inversión EURATOM.</p> <p>Se refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento</p> <p>Decisión de 21 de abril por relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios a las Comunidades Europeas,</p>
<b>1972</b>	<p>Tratados de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.</p> <p>Noruega rechaza la adhesión.</p>
<b>1974</b>	Se instituye el Consejo Europeo informal.
<b>1975</b>	Se crea el Tribunal de Cuentas Europeo. Dotación presupuestaria del FEDER
<b>1979</b>	<p>Elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo.</p> <p>Tratado de Adhesión de Grecia.</p>
<b>1981</b>	Grecia se convierte en el décimo Estado miembro de la Comunidad
<b>1986</b>	Adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea
<b>1987</b>	Acta Única, se establece el Consejo formalmente. Se desdobra el Tribunal.
<b>1988</b>	Amplia Reforma de los Fondos Estructurales
<b>1990</b>	Cumbre de Roma
<b>1991</b>	Acuerdos de Maastricht
<b>1993</b>	<p>Mercado Único</p> <p>Nacimiento de la Unión Europea</p> <p>Creación del IFOP y del Fondo de Cohesión</p>
<b>1995</b>	<p>Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.</p> <p>Noruega rechaza la adhesión.</p>
<b>1997</b>	Propuesta de la Comisión de la Agenda 2000

<b>1999</b>	Tratado de Ámsterdam entra en vigor Se reconoce una política social europea y la importancia de la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior.
<b>2001</b>	Tratado de Niza
<b>2002</b>	Desaparece la CECA
<b>2004</b>	Ampliación de la Unión hacia diez nuevos Estados del Centro y el Este de Europa y el Mediterráneo
<b>2004</b>	Aprobación del Texto provisional del Acuerdo por el que se instituye una Constitución para Europa.

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



## **CAPÍTULO 2**

### **TEORÍA SOBRE LA ARMONIZACIÓN FISCAL Y EL PRESUPUESTO FEDERAL EN LA UNIÓN EUROPEA.**





“El federalismo no es la tecnocracia sino la democracia. El federalismo es una protección contra la ambigüedad de los Tratados mal hechos, contra las componendas, contra la incapacidad de los ciudadanos de entender qué pasa. El nuevo tratado de la Unión es federal en lo que hace a la economía y la moneda” (Jacques Delors, 1993, en el Parlamento Europeo).

## **2.1. Introducción**

En este Capítulo se repasan las teorías sobre el modelo presupuestario federal desde la óptica de la convergencia fiscal en la Unión Europea para impulsar la competencia en el mercado interior, de acuerdo a la teoría de la Hacienda Pública Internacional, de manera que la profundización y el desarrollo económico puedan lograrse simultánea y gradualmente, al mismo tiempo que se logra una mayor estabilidad y autonomía futura del presupuesto comunitario.

Estos progresos establecerían un marco para futuros ingresos propios comunitarios que hicieran posible a la Unión afrontar con una mayor margen de maniobra sus compromisos frente a terceros, que favoreciera, incluso, el funcionamiento de los mercados en los países miembros.

Con este objetivo en un primer bloque del Capítulo sobre la Teoría de la Hacienda Pública Internacional se definen los conceptos esenciales sobre la coordinación de los sistemas impositivos, de las políticas de estabilización y de los gastos entre países desde el apartado 2 al 5. Asimismo, se afronta la problemática de la armonización fiscal en un modelo único y originario como el de la Unión Europea

Asimismo, se aborda en estas páginas los territorios con regímenes jurídicos-económicos especiales en Estados miembros, en los cuales se no aplica de forma estricta las disposiciones comunitarias, ya que se ha tenido en cuenta a lo largo de la historia de las Comunidades Europeas una serie de situaciones específicas a las que no se podía imponer sin más la normativa de los Tratados de París y de Roma, pero que pueden constituir un problema para las instituciones comunitarias en materia fiscal.

Una vez definida la problemática de la armonización fiscal, se trata el modelo federal, destacando en un primer punto las ventajas y los inconvenientes de un sistema fiscal descentralizado y el modelo de Tiebout (votar con los pies). En el apartado 2 de esta parte definimos los elementos federales de la actual Unión desde una óptica jurídica, ya que el Derecho Comunitario ha sido el motor de la construcción europea, una vez que se ha analizado el equilibrio de poder entre las instituciones comunitarias. En esta dirección, se pone de relieve una cierta similitud entre los sistemas institucional, competencial y monetario típicos de los Estados inspirados en el modelo federal y el propio de la Unión.

Con este propósito destacamos el elemento de la solidaridad financiera en el sistema federal, objetivo que debe desempeñar en la Unión el presupuesto comunitario a través de las intervenciones estructurales, de acuerdo a los artículos 159 y 161, respectivamente, del Tratado CEE.

Seguidamente, se analiza el supuesto de un presupuesto federal comunitario y se esgrimen razones a favor y en contra de la instauración de un hipotético modelo fiscal de corte federal en la Unión Europea en las secciones 3 y 4, respectivamente.

Para finalizar el Capítulo, se expone un enfoque teórico de la Hacienda Pública Comunitaria frente a las especificidades del federalismo desarrolladas anteriormente, que nos sirve también como preámbulo al examen de la estructura y el procedimiento presupuestario que se realiza en apartados ulteriores.

## **2.2. La Hacienda Pública Internacional**

La relevancia de los aspectos internacionales en la investigación de los sistemas de ingresos y gastos públicos y en la elaboración de políticas se empieza a admitir en la segunda mitad del siglo XX, impulsado principalmente por las aportaciones de Shoup (1967), Musgrave (1970) y Rosen (1985). No obstante, este reconocimiento no ha sido capaz de instaurar un cuerpo integrado conexo de bloques teóricos que puedan estructurarse bajo el título de “Teoría de la Hacienda Pública Internacional”, lo que se explica en gran medida por las siguientes razones (González-Páramo, 1990, pp. 117 y 118):

En primer lugar, la ausencia de un Gobierno Mundial consolidado con verdadera autoridad a escala internacional, a pesar de los esfuerzos de organismos supranacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial para paliar problemas políticos, económicos y sociales.

En segundo lugar, la teoría de la Hacienda Pública convencional cuenta con construcciones analíticas que no se han extendido a la esfera internacional como la teoría de la incidencia o la imposición eficiente o en el caso de la aplicación de la función de bienestar social sobre las utilidades a una determinada zona geográfica, como la Unión Europea, la NAFTA o al conjunto de la ciudadanía mundial.

Finalmente, la propia división interdisciplinar de la teoría hacendista ha asignado preferentemente al ámbito de la Hacienda Pública Internacional la elaboración de una serie de principios de coordinación en el campo impositivo. De este modo, algunos teóricos del comercio internacional (Dixit, 1983, Corden, 1971 o Jones y Neary, 1984), han abordado el impacto de los aranceles e impuestos en las corrientes comerciales buscando su estructura óptima. Mientras que la teoría monetaria de la economía internacional ha derivado de la macroeconomía convencional al estudio de los efectos de las políticas estabilizadoras bajo escenarios alternativos de movilidad de capitales, sustituibilidad de activos y flexibilidad de precios, salarios y tipos de cambio (Mussa, 1974, pp. 1.191 y ss; Marston, 1985, pp. 859 y ss.).

No obstante, la interdependencia cada vez mayor de la economía mundial ha provocado una creciente atención por los aspectos internacionales de la Hacienda Pública, aplicados a la coordinación impositiva entre países, al comercio internacional<sup>170</sup>, a los flujos de capital, a las corrientes comerciales de bienes o servicios o a la desigual distribución de la renta<sup>171</sup>.

Como consecuencia, se han incrementado notablemente los estudios sobre los aspectos fiscales en las decisiones de inversión y financiación internacional, así como sus efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar nacional y mundial.

A pesar de todo, la extensión sistemática de los principales bloques de la teoría hacendística al contexto de las economías abiertas es una tarea que se encuentra aún en sus inicios (González Páramo, 1990a, pp. 285).

La Hacienda Pública Internacional debe poner de manifiesto que la apertura de un país al exterior puede modificar la deseabilidad y las consecuencias de políticas de gastos e ingresos públicos empleados en economías autárquicas.

Una norma para estructurar los instrumentos de intervención de la Hacienda Pública en el ámbito internacional se basaría en la diferenciación entre los que inciden directamente en las transacciones de bienes y servicios y movimientos de factores de producción y los que lo realizan de forma indirecta:

a) Intervención directa:

- Gasto público en bienes y servicios públicos internacionales.
- Transferencias públicas internacionales en bienes y servicios.
- Inversiones públicas internacionales.
- Transferencias públicas internacionales de capital.
- Aranceles (subsidios) a la importación de bienes.
- Impuestos (subsidios) a la exportación de bienes.
- Impuestos (subsidios) a la exportación de capital y trabajo.
- Impuestos (subsidios) a la importación de capital y trabajo.

b) Intervención indirecta.

- Gasto público interior.
- Impuestos (subsidios) sobre la producción.
- Impuestos (subsidios) sobre el consumo.

---

<sup>170</sup> Superado el sistema colonial, se puso en funcionamiento un sistema internacional de concertación institucional entre los países que ha impulsado considerablemente las relaciones comerciales a escala mundial, con la institución del GATT en 1947 y la celebración de sucesivas Rondas de Negociaciones, culminadas con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OCM).

<sup>171</sup> En este sentido, el papel de la política fiscal en el entorno internacional ha adquirido una mayor importancia en los últimos años, destacando la coordinación de las economías de los países en entes supranacionales como la Unión Europea, la gran importancia de las empresas multinacionales o el papel de los organismos multilaterales en el crecimiento mundial.

- Impuestos (subsidios) sobre el uso del capital.
- Impuestos (subsidios) sobre el uso del trabajo.

Los gastos públicos realizados por/en un país en/por otro conjunto de países<sup>172</sup> responden a la consideración de objetivos en la asignación y distribución similares a las predominantes en economías cerradas y, en menor medida, intentan incidir sobre las corrientes de comercio de bienes y factores de producción.

### 2.2.1. *La coordinación impositiva entre países*

Los países deben determinar como se va a gravar la renta exterior de sus residentes y la de los extranjeros que se produce en su interior. Paralelamente, tienen que establecer como aplicar sus impuestos sobre la producción y las ventas a sus exportaciones e importaciones, medidas que pueden coordinarse o no con otros países.

A medida que el ámbito de la política impositiva se extiende de un escenario nacional a otro internacional, se plantean viejos problemas como los requisitos de equidad interpersonal y sus efectos sobre la eficiencia en el uso de los recursos, que exigen una nueva consideración; mientras que se añaden nuevas cuestiones como el de la equidad internacional (Musgrave, 1991, pp.708 y ss.).

A continuación se aborda los dos problemas de equidad (interpersonal e internacional) que tiene la política fiscal en una economía abierta, junto a la cuestión de la eficiencia en la asignación del capital desde una óptica internacional para finalizar con el caso especial de las uniones fiscales entre países, lo que resulta muy interesante para analizar posteriormente el caso original de la integración europea.

#### 2.2.1.1. Equidad interpersonal

La factura tributaria individual<sup>173</sup> puede estimarse de acuerdo a la regla de equidad horizontal, de manera que las personas en idéntica situación económica deberían ser tratadas de forma similar por el impuesto. Es decir, el impuesto debe ser independiente de la estructura de la renta o de su fuente interna o externa, en el caso de un escenario abierto.

---

<sup>172</sup> Normalmente no recogidos ni en teoría de la Hacienda Pública ni en la teoría de comercio internacional.

<sup>173</sup> La obligación impositiva individual engloba el impuesto personal sobre la renta y el impuesto sobre la renta de sociedades de la que tenga acciones.

Por lo tanto, si un individuo obtiene una renta que se origina en múltiples jurisdicciones fiscales, se gravará por más de una hacienda dando lugar a importantes interrogantes<sup>174</sup>.

De acuerdo a este principio internacional, un individuo es tratado equitativamente si su obligación tributaria total es la misma que la de otros con renta igual y el mismo país de principal fidelidad tributaria (p. p. f. t.), independientemente de si esta regla es de procedencia interna o externa. Este hecho asegura una visión integrada de las estructuras fiscales de los diferentes países (Musgrave, 1970, pp.240 y ss.).

Asimismo, si el país X trata los impuestos satisfechos a otros países como una deducción de su renta e iguala las cargas tributarias en función de sus impuestos, se ajustaría a un supuesto de equidad desde un punto de vista nacional. Es decir, el p. p. f. t. impone un impuesto sobre la renta procedente del exterior, tras pagar el impuesto extranjero como si se considerara renta interna<sup>175</sup>.

En función de esta regla nacional, cada país puede recaudar cualquier impuesto sobre la renta que opte, sin la obligación de conciliar los impuestos sobre la renta pagados en el extranjero.

#### 2.2.1.2. Equidad internacional

Otro problema de equidad se plantea con la distribución de los ingresos impositivos sobre la renta y beneficios y sobre el producto entre los diferentes países. En cuanto a los primeros, se acepta generalmente que el país de origen tiene derecho a gravarla, si bien el problema surge a la hora de determinar el tipo impositivo<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> En un modelo de dos países (X e Y), cuyos ingresos proceden del impuesto sobre la renta, y “X” es el país de principal fidelidad tributaria (p. p. f. t.), las personas pueden trabajar y obtener sus rentas de capital de inversiones en “X” o en “Y”, de manera que: el señor A, residente en el país X, puede permanecer parte del año en el país Y, y pagar impuestos en este último derivados de los ingresos obtenidos. Asimismo, puede invertir en el país Y, y recibir una renta por dividendos que estará sujeta a imposición en dicho país. A su vez, obtiene una renta del país X y paga impuestos en ese país. Por su parte, el señor B recibe una renta total idéntica a la del señor A, pero originada en su conjunto en X. En este contexto, hay que plantearse, por una parte, si la equidad horizontal requiere que el señor A pague un montante de impuestos (nacionales y extranjeros) similares a los del señor B (“impuesto igual para renta igual”), lo que se traduciría en un caso de equidad horizontal desde una óptica internacional. Para respetar este principio, los impuestos establecidos en el extranjero tienen que ser acreditados por el p.p.f.t. contra su propio impuesto, de tal modo que si el impuesto extranjero es inferior, el del p.p.f.t. disminuirá; y si es superior, se efectuará un reembolso. Por lo tanto, la obligación total tributaria del individuo, ajustada por su p. p. f. t., sería la misma que la de otra persona con idéntica renta y p. p. f. t., pero cuyas rentas proceden íntegramente de fuentes internas.

<sup>175</sup> Los impuestos extranjeros sobre la renta son deducidos al estimar la renta neta a efectos del impuesto interior, de tal modo que los impuestos sobre la renta extranjeros son tratados como costes que se soportan por los negocios en el exterior.

<sup>176</sup> El impuesto del país Y aplicado al rendimiento de capital del país X, invertido en el país Y, disminuye el rendimiento neto que desemboca en el país X. Este hecho no supone pérdida para este último, sino únicamente una transferencia entre sus residentes y su Hacienda. Por lo tanto, el quebranto nacional registrado en el país X depende del tipo impositivo al que su capital se grava en el país Y.

Un enfoque razonable de la equidad entre naciones consistiría en que el país de origen gravara la renta de sus ciudadanos que invierten en el exterior al mismo tipo que esos países tratan la renta recibida por sus propios residentes en el extranjero, aplicando un principio de reciprocidad.

En cualquier caso, se debería respetar el principio de no discriminación, de manera que un país tiene que gravar la renta ganada en su interior por individuos con p. f. t. extranjero como si fuera obtenida por sus propios ciudadanos.

Respecto a los impuestos sobre el producto, el problema de la equidad se vincula con la opción de gravar a los extranjeros a través de modificaciones en los precios<sup>177</sup>. Como consecuencia, si se considera que un país debe pagar sus propias cargas impositivas, este desplazamiento, aunque parcial de los impuestos al exterior, se opone a la equidad internacional.

En definitiva, en sintonía con el principio de equidad internacional, el país origen de la renta (Y) es el que posee el derecho preferente, pero no debe discriminar las rentas extranjeras. Por lo que el país de ciudadanía (X) establece la obligación tributaria final del individuo, en función de su postura sobre la equidad individual mencionada.

Si sigue una óptica de equidad internacional, X impondrá un impuesto suplementario (si la cuantía del impuesto del Y es inferior), o pagará un reembolso (si la tarifa de Y es superior). En cambio, si desarrolla un enfoque nacional, el impuesto del país B se deduce, y no existiría obligación de reembolsos.

### 2.2.1.3. Eficiencia

Los diferentes tipos de las cargas impositivas sobre los beneficios incidirán considerablemente sobre las corrientes de los factores productivos, con el consiguiente impacto negativo sobre la neutralidad impositiva. Se debe estructurar la imposición de la renta de la inversión internacional de manera que no altere la eficiencia en la asignación del capital desde una óptica internacional.

Por su parte, los diferentes tipos impositivos sobre el producto provocan también ineficiencias, dado que si se aplican en la etapa de la producción, incidirán negativamente en los costes relativos de elaborar un producto en unos u otros países.

La consecuencia es que su localización no se establecerá en función de la ventaja comparativa, generando un comercio eficiente, sino que estará condicionada por el montante de los impuestos.

---

<sup>177</sup> Si el país X grava las exportaciones, su coste se incrementará. Si tiene poder en el mercado internacional, su precio aumentará y, por tanto, el consumidor no residente tendrá que pagar un mayor precio. De este modo, parte de la carga impositiva se puede desplazar al exterior. Paralelamente, si las importaciones se encuentran gravadas, los proveedores extranjeros pueden vender sus productos a un precio neto menor, de tal modo que nuevamente parte de los impuestos se trasladan al exterior.

Precisamente, el comercio surge de la especialización de las distintas sociedades y relaciona su desarrollo con el intercambio del excedente<sup>178</sup> (Chacholiades, 1992, pp. 4), fomentando la división eficiente de la producción: los países no pueden vivir solos más efectivamente de lo que podría hacerlo los individuos. Cada país tiende a especializarse en la producción de aquellos bienes que puede producir más baratos que los otros países, para intercambiar luego sus excedentes.

#### 2.2.1.4. Uniones fiscales

La exigencia de eficiencia mundial se ajusta a la postura internacional de la equidad interpersonal, que requieren un sistema de crédito impositivo pleno. Las distorsiones en la localización de la actividad económica pueden obviarse si el conjunto de países aplican el principio fiscal del país de destino, es decir, impuestos establecidos en el que se consumen los bienes.

La eficiencia mundial se puede extender a un grupo de países que integren una unión fiscal, en el sentido de que la igualación total de sus tipos impositivos puede potenciar este concepto de eficiencia, dependiendo del tipo de relaciones comerciales predominantes.

La clave radica en el desplazamiento o no de la producción desde los países productores con mayor coste en sus factores hacia los más competitivos, o viceversa; traslados que no se pueden equiparar a la creación y desviación de comercio en una unión aduanera en términos vinerianos. La diferenciación de tipos impositivos entre países miembros tenderá a crear y desviar comercio en una dirección no determinable a priori.

El mantenimiento de fronteras fiscales se considera hoy incompatible con los objetivos de integración económica (González Paramo, 1990b, pp. 132). En esta línea, la adopción de una estructura de tipos en origen (impuestos sobre los bienes en el país en el que se producen) o, cuando menos, la aproximación de los tipos existentes son necesarios para que no se produzcan efectos nocivos sobre la localización de la producción dentro de los países miembros de una comunidad económica (Berglas, 1981, pp.377).

En general, si el conjunto de países de la unión fiscal tienden a gravar en mayor medida sus exportables que los importables, es más probable que exista creación de comercio, esto es, aumento de importaciones procedentes de países con bajos costes de producción (Georgakopoulos, 1986).

A continuación se aborda los resultados de una unión fiscal atendiendo a los impuestos de origen, destino y de la renta anterior a la configuración de la integración.

---

<sup>178</sup> Según el autor: “los productores especializados utilizan solamente una parte pequeña -o quizá ninguna- de su producción para su consumo personal e intercambian el excedente por los bienes y servicios de otros productores especializados”.



*a) Impuestos de origen anteriores a la formación de la unión*

Se inicia el estudio en un escenario en el que todos los países (X, Y, y Z) poseen una base de origen, empleando tipos diferentes de impuestos de origen, de tal modo que:

$$C_x > C_y > C_z \text{ y } t_x > t_y > t_z;$$

donde las “C” muestran el coste de producir el bien A en los países X, Y y Z, y las “t” son los diferentes tipos de impuesto de origen. Por lo tanto, la expresión:

$$(1+t_x) C_x > (1+t_y) C_y > (1+t_z) C_z$$

recoge el coste de los factores de producción más impuestos en los tres países. Como consecuencia, se producirá el bien A de forma eficiente en este caso en el país Z.

En el siguiente supuesto los países X e Y forman una unión fiscal que apuesta (política I) por la supresión de los impuestos de origen y adaptación a una base de destino<sup>179</sup>. La situación resultante será:

$$\begin{array}{c} > \\ C_x > C_y = (1+t_z) C_z \\ < \end{array}$$

Si  $C_y < (1+t_z) C_z$ , el bien A se producirá en el país Y, pero de forma ineficiente<sup>180</sup>.

Si, por el contrario, los países A y B fijan un tipo impositivo en origen igual a  $t^*$ , promedio de  $t_x$  y  $t_y$ , si bien las ventas exteriores de X e Y a Z quedan exentas de este gravamen, no existiendo tampoco un impuesto compensatorio sobre la importaciones desde Z (política II)<sup>181</sup>, el resultado es similar al de la política I, pero con desviación de la producción hacia Y, siempre que:

$$C_y < (1+t_z) C_z$$

Por último, consideremos que en el instante inicial la estructura de costes por países es  $C_x > C_y > C_z$ , si bien  $t_z > t_y > t_x$  y, por lo tanto:

$$(1+t_z) C_z > (1+t_y) C_y > (1+t_x) C_x$$

En este nuevo escenario el paso de la política I a la II se traduciría en una desviación de la producción desde el país X al país Y, lo que es eficiente. Por lo que la consecución de una producción eficiente o no de un producto bajo estas hipótesis, dependerá de las condiciones iniciales y del signo de la modificación de la política.

<sup>179</sup> Las ventas en A y B quedarán gravadas por un impuesto sobre el volumen de ventas al por menor, al margen de la procedencia del bien, por lo que puede obviarse en el estudio comparativo entre la unión fiscal de X e Y y el país Z.

<sup>180</sup> En el supuesto que los países A y B en el nuevo escenario de unión fiscal retengan los tipos en el origen pero establecidos en  $t^*$ , equivalente a la media de  $t_x$  y  $t_y$ , el bien A se producirá nuevamente en el país Z, dado que no varía la estructura de costes.

<sup>181</sup> Principio que se asemeja al aplicado por los países miembros de un Mercado Común como la Comunidad Económica Europea (CEE), tras su creación en 1957 por el Tratado de Roma.

*b) Impuestos de destino con anterioridad a la unión*

En este supuesto con impuestos de destino, la situación inicial no es origen de ineficiencia en la producción, de tal modo que los países admiten, en gran medida, las modificaciones establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) para este tipo de impuestos. Precisamente sobre estas disposiciones se fundamentaron determinados aspectos fiscales del proceso de integración económica y monetaria de la Unión Europea.

Volviendo al modelo anterior, el pacto entre los países X e Y para equiparar sus tipos impositivos de destino no interfiere en la eficiencia de la producción, incluso si el país Z mantuviera un tipo impositivo diferente. La supresión de fronteras fiscales entre los países no propiciaría ningún tipo de ineficiencia desde una óptica mundial, perfeccionando incluso las disposiciones emanadas de la OMC.

No obstante, los resultados variarían si el país X o Y gravara con el tipo de origen las exportaciones de “Z” sin créditos compensadores, dado que la actividad económica podría desplazarse desde “X” o “Y” al país Z, provocando ineficiencias en la producción<sup>182</sup>.

*c) Impuestos de la renta anteriores a la formación de la unión fiscal*

Suponiendo un escenario inicial de tipos diferentes de impuestos de beneficios, sin créditos impositivos que neutralicen sus efectos, la equiparación íntegra de los tipos en el conjunto de los países puede incrementar la eficiencia desde una óptica mundial.

Sin embargo, la situación es muy diferente si se produce una igualación de los tipos entre los países de la unión fiscal, en nuestro caso entre “X” e “Y” dejando al margen a “Z”, dado que los efectos sobre los flujos de capital dependerán de la similitud entre los tipos adoptados en la unión y los del exterior, y de que se supriman las corrientes de capital ineficientes entre los países miembros.

*2.2.2. Coordinación de los impuestos sobre la renta y sobre los beneficios*

*2.2.2.1. Imposición sobre la renta ganada*

Un país podría instaurar una imposición sobre la renta si se aplica en un nexo territorial mínimo, y de acuerdo al principio de territorialidad, los países tenderían a explotar sus opciones de dos maneras (González-Páramo, 1990b, ob. cit pp. 120):

En primer lugar, localizando a los individuos o empresas dentro de su territorio y sometiendo a imposición todas sus rentas, provengan de actividades externas o internas.

Por otra parte, la obligación fiscal puede basarse en la localización de fuentes de renta dentro del territorio nacional.

---

<sup>182</sup> Paralelamente, las uniones fiscales pueden perturbar el consumo, si bien de forma secundaria, respecto a sus principales efectos sobre la producción descritas anteriormente.

No obstante, aunque la mayor parte de los países no aprovecha sus opciones de gravar las transacciones de renta, éstas tienden a tributar tanto en el país de origen (PO) como en el de destino (PD) con tres posibilidades, a su vez, (Biehl, 1982):

- Acumulación de obligaciones fiscales (restringidas) sobre rentas procedentes de fuentes domésticas (criterio del origen de la renta).
- Acumulación de obligaciones fiscales personales (no restringidas) sobre el total de rentas mundiales (criterio de residencia).
- Combinación de obligaciones fiscales personales (no restringidas) sobre el total de rentas mundiales (criterio de residencia) y obligaciones fiscales (restringidas) sobre rentas procedentes de fuentes domésticas (criterio del origen de la renta)<sup>183</sup>.

La mayor parte de los países se reservan la facultad de gravar la renta obtenida por sus residentes, sin tener en cuenta su origen<sup>184</sup>. La norma general es admitir que la renta sea gravada en el país de origen, con la correspondiente deducción en el país donde tenga el sujeto pasivo su residencia principal, en sintonía con el enfoque de equidad internacional<sup>185</sup>.

En este contexto, la movilidad geográfica cada vez mayor de los trabajadores especialmente en Europa desde la segunda mitad del siglo XX, puso de manifiesto el problema de la extensión de los beneficios de la Seguridad Social a los emigrantes, empujando a los trabajadores hacia los países más generosos en este sentido.

No obstante, el actual proceso de integración europea intenta corregir estas diferencias efectivas de salarios entre los países de la Unión, especialmente tras las ampliaciones hacia el Sur y, posteriormente, hacia el Centro, el Este y el Mediterráneo.

#### 2.2.2.2. Imposición sobre la renta del capital

La cuestión más relevante y conflictiva es el tratamiento impositivo de la renta de inversión exterior, que engloba la renta recibida por las personas físicas y las sociedades, contempladas en la regla de la deducción en la cuota del impuesto extranjero y en la cláusula de aplazamiento, que se desarrollan a continuación.

---

<sup>183</sup> Otras formulas teóricas, excluyendo la doble imposición internacional de rentas, consistiría en el gravamen según país de destino o importación (PPD), a través de la obligación fiscal personal exclusiva y no restringida sobre el total de rentas mundiales; el gravamen según el principio de unión fiscal (PUF), implicaría gravar en función al criterio de origen de la renta en el país de origen (PO) y en el país de destino (PD), mediante el empleo en este último de créditos impositivos o exenciones en la base por rentas que ya han tributado.

<sup>184</sup> El señor A, que se encuentra trabajando en el país X para posteriormente retornar al país Y, satisfará en el país X impuestos sobre su renta obtenido en este último. Por lo tanto, cuando calcule su impuesto en el país Y, tendrá en cuenta en su renta sus ingresos en el país X, si bien deducirá los impuestos pagados en el país X. De este modo, su deuda tributaria total es similar que si hubiera ganado toda su renta en el país Y, siempre que el impuesto en el país X no supere al del país Y sobre la misma renta (obtenida en el país X).

<sup>185</sup> Este principio contempla que el país de origen de la renta no debería discriminar, pero si tendría el derecho a gravar la renta de los no residentes con sus tipos impositivos; asimismo, la aplicación de una deducción por parte del país de residencia principal, aunque suponga una merma de recaudación para su Hacienda, está en línea con el concepto de equidad personal.

a) *Deducción en la cuota frente a deducción en la base del impuesto extranjero*

La deducción del impuesto extranjero sobre sociedades de un país da lugar a una neutralidad impositiva, siempre que no exceda al del propio país. En la medida que sus tipos se apliquen tanto si el capital se invierte en el interior del país como en el exterior, no se obstaculiza la asignación eficiente del capital a escala internacional.

El inversor decidirá invertir en el exterior hasta que el rendimiento neto sea idéntico que el de la inversión interior (Musgrave, 1991, ob. cit , pp. 712 y ss.):

$$(1-t_{us}) r_{us} = (1-t_{us}) r_{uf}$$

siendo  $t_{us}$  y  $t_f$  los tipos impositivos del propio país y del extranjero, respectivamente, y  $r_{us}$  y  $r_f$  las tasas de rendimiento, respectivamente. Por lo que la inversión extranjera se emprende hasta la cota en la cual  $r_{us} = r_f$  de acuerdo con la exigencia de eficiencia mundial.

No obstante, en el supuesto de que el impuesto extranjero se deduce de la renta imponible en el país en vez de la cuota del impuesto, el inversor canalizará sus recursos hacia el exterior hasta el punto en que:

$$(1-t_{us}) r_{us} = (1-t_{us}) (1-t_f) r_f$$

es decir, donde  $r_{us} = (1-t_f) r_f$ , de manera que la deducción en la base obedezca al requerimiento de eficiencia nacional<sup>186</sup>.

b) *Aplazamiento*

La cláusula de aplazamiento se fundamenta en la hipótesis, poco real, de que la filial extranjera es una colectividad totalmente autónoma, de tal modo que puede oponerse a la cláusula de deducción en la cuota. Este hecho supone que el impuesto de la filial constituye, en realidad, el mismo que el de la sociedad matriz. Por lo tanto, el aplazamiento no tendría mucha relevancia para la sociedad matriz en el supuesto de que el impuesto extranjero no sea muy inferior del correspondiente en el país, pero en determinados casos no se cumple esta regla.

---

<sup>186</sup> Desde la óptica de los inversores del país en cuestión, la regla de deducción de la cuota es la más beneficiosa, dado que será mayor la renta tras satisfacer el impuesto de la inversión exterior. No obstante, para los asalariados del país, el de la deducción en la base podría ser más favorable, ya que si se mantiene más recursos en el interior, la mano de obra autóctona será más productiva y los salarios más elevados.

Este hecho puede fomentar que las sociedades canalicen los ingresos de las filiales hacia países o territorios con bajos impuestos como, por ejemplo, hacia algunas zonas con regímenes especiales en países de la Unión Europea. Estos territorios se recogen en el cuadro II-1 distribuidos por categorías o grupos: territorios de reembolso<sup>187</sup>; zonas francas territoriales<sup>188</sup>; regímenes comerciales especiales<sup>189</sup>; y otros territorios, enclaves, Estados europeos y territorios de ultramar<sup>190</sup>.

En este sentido, si bien lo normal es la aplicación uniforme de la normativa comunitaria en todo el territorio de cada uno de los Estados miembros o al menos en las partes situadas geográficamente en el continente europeo. No obstante, a lo largo de la historia de las Comunidades Europeas se han ido teniendo en cuenta una serie de situaciones específicas a las que no se podía imponer sin más la normativa de los Tratados de París y de Roma, surgiendo de este modo los regímenes o estatutos especiales en el marco de la Comunidad.

Dentro de un mismo Estado, en efecto, pueden encontrarse partes de su territorio que gozan, por razones de índoles geográficas, económicas, jurídicas, etc., de unas peculiaridades propias, diferentes y, en ocasiones, incluso contradictorias de las demás partes que componen el territorio nacional de un Estado miembro o candidato a la adhesión.

La Comunidad Europea, consciente del perjuicio que se hubiera causado a estas colectividades de no haberse tenido en cuenta sus condicionamientos específicos y de no haberse respetado sus intereses, ha procedido, desde sus orígenes, a un reconocimiento comunitario de los mismos mediante la concesión de un régimen especial.

No existe una posición precisa que defina globalmente el régimen especial, pudiéndose considerar, en términos generales, como regímenes o situaciones especiales comunitarias a todas aquellas colectividades territoriales que sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro no han asumido globalmente, con carácter excepcional y permanente, el acervo comunitario.

---

<sup>187</sup> Algunos Estados miembros tenían uniones aduaneras con otros países antes de forma parte de la Comunidad Europea. Asimismo, la Comunidad celebró acuerdos de unión aduanera con terceros países. Bajo el epígrafe de territorios de reembolso se incluyen aquellos países, regiones o enclaves que presentan como característica común a todos ellos la existencia de acuerdos, en virtud de los cuales las exacciones y derechos de aduana atribuidos a los territorios en cuestión son reembolsados por los Estados miembros de la Unión.

<sup>188</sup> Existe un Reglamento comunitario referente a las zonas francas y depósitos francos (Reglamento CEE nº 2.504/88 del Consejo), destinado principalmente a promover el comercio exterior y aplicar la política comercial de la Unión.

<sup>189</sup> Existen regímenes comerciales especiales que afectan a la relación entre determinados Estados y terceros países que contienen excepciones a la libre circulación de mercancías en un territorio aduanero unificado. En todos los casos, las mercancías son admitidas en el Estado miembro o territorio que se trata, libres de derechos o con derechos reducidos.

<sup>190</sup> En este apartado se incluyen determinados territorios y Estados que no forman parte del territorio aduanero, aunque en algunos casos forman parte de la Unión.

**CUADRO II-1**  
**ZONAS CON RÉGIMENES ESPECIALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

<b>Territorios de reembolso</b>	<b>Zonas francas territoriales</b>	<b>Regímenes comerciales especiales</b>	<b>Otros territorios, enclaves, Estados europeos y territorios de ultramar</b>
Reino Unido y la Isla de Man	Gez y Alta Saboya	El comercio entre Alto Adigio y Austria	Büsingen
La Unión y Andorra	Gorizia	Dinamarca/Islands Féroo y Groenlandia	Campione d'Italia
Francia y Mónaco	Liviano	El antiguo comercio interno alemán	Los Departamentos franceses de Ultramar
Italia y San Marino	Valle d'Aosta		Territorios franceses de Ultramar
Alemania y los territorios austriacos de Jungholz y Mittelberg			Mayotte, San Pedro y Miquelón
Reino Unido y las Islas del Canal			Heligoland
			Gibraltar
			Athos
			El Estado Vaticano
			Ceuta y Melilla

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los diferentes Tratados de Adhesión de los Estados miembros.

Ha sido la dinámica de las Comunidades, al compás de la evolución del Derecho Internacional y de la propia sociedad actual lo que motivó la consideración de tener en cuenta una serie de situaciones específicas existentes en determinadas partes del territorio de algunos Estados miembros, pero que en algunos casos se han podido convertir en los denominados refugios fiscales, constituyendo en ocasiones un problema para las autoridades comunitaria (Asin, M., 1988).

### *2.2.3. Coordinación de los impuestos sobre productos*

El principio de territorialidad en la imposición exige que exista un vínculo territorial suficiente –localización o definición dentro del territorio nacional- para que un país puede justificar su derecho a gravar personas, transacciones o propiedades (Due, 1978, pp.213 y ss.).

En el supuesto de las transacciones internacionales de bienes, hay fundamentalmente dos criterios de territorialidad: “criterio del vendedor” (gravamen de la transacción en el país en que éste reside o desarrolla su actividad) y “criterio del comprador”.

Por lo tanto, dado que las transacciones internacionales pueden estar sometidas a diversas legislaciones impositivas, se reconocen cuatro opciones de gravamen: a) tanto en el país de origen (PO) como el de destino (PD); b) en el PO; c) en el PD; d) ni en PO ni en PD<sup>191</sup>.

Hay que destacar también el “principio de país de origen restringido”, recogido en los informes Tinbergen (1953, pp. 1-36), Neumark (1963) y Shibata (1967, pp. 145 y ss.), que dispone que los países que integren una unión económica aplicarían los principios de país de origen o exportación (PPO) para las operaciones realizadas en el interior de la unión, norma implícita en la supresión de las fronteras fiscales en la Unión Europea (Albi, 1986).

En este contexto, los argumentos a favor de la coordinación de los impuestos sobre productos pueden cimentarse sobre diversos pilares, teniendo en cuenta razones de eficiencia, balanza de pagos e ingresos, que se abordan en los apartados siguientes.

#### 2.2.3.1. Razones de eficiencia

Respecto a los impuestos sobre bienes, la problemática surge nuevamente de su posible interferencia en las corrientes comerciales de productos a escala internacional. No hay que olvidar que, según la teoría pura del comercio internacional, un país puede disfrutar de ganancias de bienestar si abre sus fronteras al exterior (Samuelson, 1939, pp. 195 y ss.).

De acuerdo a la teoría de la ventaja comparativa formulada por David Ricardo, la especialización a la que conduce el comercio libre internacional provocará que cada país se concentre en la producción de aquellos bienes en que, relativamente, posee ventajas comparativas, produciendo beneficios netos para el conjunto de países<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Lógicamente, el primer y cuarto supuesto (doble o múltiple imposición, respectivamente), no se ajustan a los fines generalmente admitidos de la imposición. En el caso de que la transacción internacional sea única y sujeta a la imposición entre un importador y un exportador, el segundo y tercer supuesto se ajustan con los principios de país de origen o exportación (PPO) y de país de destino o importación (PPD) (Shoup, 1967).

<sup>192</sup> Este principio se cumplirá salvo en el caso extremo e irreal en que los costes relativos sean exactamente iguales entre los países, es decir, que no existan ventajas comparativas, dado que el comercio puede modificar la escala de la producción, haciendo variar también los costes en la medida en que se especializa; además, los bienes producidos en cada país muy raramente pueden considerarse idénticos; y, por otra parte, si tomamos en consideración un amplio abanico de países y de bienes como el que existe en la realidad, surgirán múltiples ventajas comparativas, que arrojarán oportunidades para los que formen parte del comercio internacional.

Supongamos ahora de qué manera puede modificarse este escenario con la introducción de diversos impuestos, diferenciando entre impuestos sobre el consumo o de “destino”, que se aplican donde finaliza y consume el bien; e impuestos de producción o de “origen”, que se aplican donde se produce el bien.

En este contexto, hay que concluir si los impuestos afectan o no a los precios relativos de los bienes de producción nacional e importada, dado que si inciden en los mismos, los consumidores los sustituirán y la localización de la actividad económica se diferenciará de un escenario con neutralidad impositiva.

*a) Impuestos en destino.*

El impuesto en destino distorsiona los precios relativos que examinan los consumidores y, por lo tanto, les origina un exceso de gravamen. No obstante, no perturba la estructura internacional de producción, ya que los precios relativos que confrontan los productores no cambian.

Los impuestos en destino influyen en la localización de la actividad económica cuando se encuentren establecidos como un arancel o derecho de aduana, que grava las importaciones de bienes con el objeto de proteger a la industria nacional<sup>193</sup>. Como consecuencia, se alcanza un nuevo equilibrio en sus relaciones comerciales, pero en un punto inferior al escenario anterior, interfiriendo el arancel en la división eficiente de la producción.

No obstante, se ha avanzado notablemente en la reducción de las barreras comerciales a escala mundial, donde la Organización Mundial del Comercio (OMC) intenta implantar orden en el complicado entramado de relaciones y normas que rigen en el comercio internacional.

En la actualidad, el crecimiento de la actividad comercial es espectacular e imparable, superando ampliamente el alza de la población y de la producción de bienes (Nogueira, 1999, pp. 186). En este entorno internacional, las normas de la OMC y los acuerdos de integración económica como los de la Unión Europea limitan el empleo de las restricciones al comercio.

---

<sup>193</sup> Si un país A grava con un impuesto el consumo de la totalidad de los bienes X e Y, comprendiendo los productos nacionales e importados, esta medida no tendrá ningún impacto en el comercio, dado que los consumidores de A hallarán intactos los precios relativos de los productos importados y los nacionales. No obstante, si el impuesto grava únicamente al bien Y, independientemente que se importe o produzca en el interior, la consecuencia será que los consumidores incrementarán su consumo de X y disminuirán el de Y. Este resultado no incidirá en la localización de la producción de ambos bienes, que se realizará todavía en función de la ventaja comparativa, si bien originará ineficiencias a la hora de optar por el consumo del bien X o Y.

No obstante, el panorama cambia sustancialmente si el país A impone un arancel a las importaciones del producto Y, dado que provocaría una diferencia de precios entre el bien exterior y el interior, con el consiguiente desplazamiento del consumo a la producción nacional del producto Y. Seguidamente, al disminuir la compra exterior del producto Y del país A al país B y, por tanto, la salida de divisas, la moneda del país A se aprecia respecto a la del país B, frenando las exportaciones que realiza el país A del producto X al país B.



*b) Impuestos en origen.*

Respecto a los impuestos en origen, las interferencias en la localización de la producción pueden surgir aunque su objetivo último no sea perjudicar a los productos extranjeros como se aprecia en los siguientes supuestos:

Caso 1: El país B grava con un impuesto general sobre la producción al bien X y al bien Y. La consecuencia es que se incrementan los precios en el país B en función de la cuantía del impuesto, impulsando las importaciones de ese bien desde el país A, dado que son relativamente más baratas en esta nueva situación. Además, los exportadores del país B repercuten la cuantía del impuesto a los precios de sus productos, por lo que los consumidores del país A importarían una menor cantidad de este bien desde el país B.

En un escenario con tipos de cambio flexibles, el aumento de la demanda de la divisa del país A y la caída de la del país B provocará que el precio de la primera se incremente respecto a la segunda. Como consecuencia, se atenuará la intención de los consumidores del país B de importar en mayor medida y de los del país A de comprar al exterior menos, de tal modo que los precios relativos de las exportaciones y las importaciones no se modifican y los intercambios comerciales entre ambos países no varían en términos reales, suponiendo que los gastos públicos son similares a los que se habrían ejecutado privadamente sin la presencia del impuesto.

Caso 2. El impuesto sobre la producción del país B grava únicamente a su producto Y que exporta al país A, incrementando su coste y, por ende, su precio. En este supuesto, los consumidores del país A sustituirán las importaciones de este bien por producción nacional, al mismo tiempo que su divisa se aprecia progresivamente respecto a la del país B, perjudicando a las importaciones de este último.

Como resultado, se instaura una nueva situación de equilibrio en una cota inferior de comercio entre los dos países, a la vez que se interfiere en la localización eficiente de la estructura de producción internacional<sup>194</sup>.

2.2.3.2. Efectos sobre la balanza de pagos: las normas del GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Los impuestos que deterioran la balanza comercial de un país, al incrementar las importaciones o disminuir las exportaciones, suponiendo que los precios se incrementan de forma paralela al impuesto, conducen a un déficit en los pagos en el supuesto de tipos de cambio fijos:

---

<sup>194</sup> Este efecto negativo sobre el comercio se obviaría si el país hubiera aplicado un descuento impositivo a la exportación de su bien Y, convirtiéndose en un impuesto en destino y no en origen, por lo que no distorsionaría la localización de la producción, siempre que se cumplan las condiciones expuestas anteriormente.

En tanto que un impuesto general en origen no perturba el comercio en el supuesto de tipo de cambios flexibles, en cambio, si interfiere con cambios fijos. Si el país B instaure un impuesto general en origen, el coste de sus productos se incrementará en el país A, y el país B, por tanto, exportará menos. Paralelamente, los precios interiores se elevarán en A y se resentirán las exportaciones de B. A su vez, los precios interiores aumentarán respecto a los de los productos importados y B comprará más al exterior. Como consecuencia, el país B registrará un déficit en la balanza de pagos, con un efecto final similar que el de una revaluación de la divisa.

Cuando el país B establece un impuesto general en origen, el impacto sobre la balanza de pagos puede compensarse introduciendo un descuento a la exportación y un derecho de importación compensatorio, suponiendo que los precios del país B se incrementarán en el montante del impuesto.

En este sentido, las normas emanadas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se han fundamentado en la suposición de unos precios al alza. No hay que olvidar que cuando se elaboraron muchas normas del GATT, el escenario internacional era de tipos de cambio fijos.

En particular, según el GATT, un país puede conceder una devolución a la exportación igual al valor de los impuestos que forman parte del coste de producción, de tal modo que se incremente la eficiencia.

En esta línea, hay que detectar cuáles son los impuestos que elevan verdaderamente los costes del producto y, por lo tanto, destinatarios en el supuesto de aplicar la práctica de la devolución y derechos compensatorios de importación. De esta manera, la introducción de un impuesto que incrementa los costes con el consiguiente ajuste, mantiene la situación inicial inalterada.

Por su parte, las políticas fiscales que impulsan las ventas exteriores de los productos nacionales y penalizan las importaciones de un país, aunque mejoran el saldo de la balanza de pagos, al mismo tiempo se deteriora la relación real de intercambio y tienden a contraponerse a las políticas de exportación de la carga fiscal.

Las normas del GATT apuestan por la neutralización del impacto fiscal sobre las corrientes comerciales a escala mundial, evitando el dumping de impuestos al impulsar su coordinación, a la vez que se fomenta la localización eficiente de la actividad económica.

En general, tras la Ronda Uruguay se ha producido una notable reducción de aranceles y el compromiso de que las restricciones cuantitativas quedarían suprimidas en 2005.

Pero el comercio internacional, a pesar de los esfuerzos de la OMC, prosigue anquilosado en gran parte de los aspectos que se han debatido en los últimos años, de tal modo que los avances son muy lentos y no inciden en el núcleo de los males que aquejan su distribución poco equitativa en el mundo (Cuenca, 2004, ob. cit. pp.115).

#### 2.2.4. *Coordinación de los gastos*

A continuación se plantea la problemática de coordinación de los gastos por compras de los gobiernos y pagos por transferencia, dado que los países pueden beneficiarse o reducir costes externos al emprender y cooperar en proyectos comunes de infraestructuras, defensa, medio ambiente, salud, etc.

No obstante, en todos estos casos se plantea la cuestión del reparto de costes entre los países, que en proyectos con pocos socios se distribuye en función de los beneficios esperados por cada uno. Pero en situaciones con gran número de socios, se impone utilizar algún tipo de impuesto o de distribución similares a las empleadas a escala nacional.

El sistema Musgrave defiende el establecimiento de los impuestos por la extensión del principio del beneficio al ámbito mundial, por lo que se plantea dos opciones de financiar el gasto público de tipo intermedio:

- Los impuestos sobre la producción deberían fijarse respetando el principio de país de origen (PPO), dado que estos gastos incrementan el valor de los bienes producidos independientemente del territorio donde se consuman.
- Para la financiación de los gastos públicos finales se emplearía la norma del país de destino (PPD), con el objeto de repartir equitativamente el coste de los servicios públicos y gravar con eficiencia la producción para no interferir en la elección de la residencia fiscal.

Si se emplea la progresividad, surge el problema de si los tramos impositivos deben establecerse en función del PNB de los distintos países (tratados como contribuyentes), o si, en cambio, deben estar en relación con la renta per cápita de los residentes individuales (unidades básicas) en los diferentes países.

De acuerdo a este sistema fiscal, la naturaleza técnica del servicio público insta la región de beneficio, y la región de determinación de la política y de base impositiva deberían ajustarse de modo que armonicen con ella (Musgrave, 1970, ob. cit. pp.291).

El carácter espacialmente limitado del impacto del beneficio de los servicios públicos requiere, por lo tanto, una estructura fiscal integrada por múltiples unidades, que abarque regiones de diversa extensión, en las que se establezca y financie la provisión de un determinado servicio público<sup>195</sup>.

Pero, en realidad, los beneficios no son homogéneos dentro de un particular radio sobre el centro del servicio público, y nulo en el exterior, sino que disminuyen progresivamente conforme se incrementa la distancia desde el centro. Las distintas zonas deberían contribuir a la financiación del servicio público de manera desigual, de acuerdo a su participación en el beneficio.

---

<sup>195</sup> No obstante, los servicios con región de beneficio coincidente pueden ser prestados por una única unidad, con unidades coordinadas, sin una ordenación jerárquica estricta entre ellas.

A continuación se definen cuatro factores que pueden interferir en la distribución eficiente de los servicios públicos: economías espaciales de escala; dispersión del beneficio; producción conjunta y distribución del coste y; por último, dispersión de las cargas fiscales.

#### 2.2.4.1. Economías espaciales de escala

La prestación de un servicio público puede planificarse de manera que abarque un área mayor o menor. La selección política del espacio de beneficio es clave para determinar el coste al que se le proporciona el servicio (Tiebout, 1961, pp.79).

Las variables relevantes que compondrían este modelo serían: “R”, área de la región de servicio; “D”, densidad de población; “L”, nivel de servicios que debe prestarse.

Suponiendo constantes “D” y “L”, el coste del servicio ofertado variará con “R”, de tal modo que conforme aumenta “R”, más personas se benefician del servicio, con la consiguiente reducción del coste por persona.

No obstante, el coste medio para la colectividad puede también variar, de manera que puede descender si la región a la que se le presta el servicio se incrementa hasta una determinada cota, y ampliarse si la región aumenta por encima de ese nivel<sup>196</sup>.

Otro punto relevante sería si se mantienen invariables “R” y “D”, en tanto “L” se modifica, de manera que el coste medio de los servicios públicos pueda descender a medida que se incrementa el nivel de servicio “L”, e incluso aumentar si asciende mucho.

Por último, se plantea el caso que conservando constantes “R” y “L”, el coste por persona puede variar con “D”; a medida que asciende “D”, el coste para un persona concreta tiende a descender, ya que el coste total se distribuye entre más individuos.

Además, hay que tener en cuenta las preferencias comunes de un conjunto de personas por determinados bienes sociales para repartir el coste, que se asociarán en mayor medida con los de sus mismos gustos. Los contribuyentes estarán dispuestos a pagar un precio mayor individualmente, pero el coste medio será menor y la situación final más eficiente.

En realidad, la elección de regiones llega a ser un sistema para el registro de preferencias y, en cierta medida, actúa como sustitutivo del mecanismo de subasta del mercado (Tiebout, 1956, pp. 418).

---

<sup>196</sup> Antes o después, esta tendencia puede oponerse al beneficio del aumento en el número, y el coste por persona empezaría a ascender.

Los factores que intervienen en la disposición espacial de los servicios públicos son dobles. Por una parte, el pago de los costes y el establecimiento de las prioridades, que deben recaer sobre los residentes en la zona beneficiada y, por otra, la amplitud de la región de beneficio, que tendrá que resolverse tomando en consideración el coste mínimo. En definitiva, esta postura supone que los servicios públicos deben ser costeados y decididos por el grupo de beneficiarios.

#### 2.2.4.2. Dispersión del beneficio

El problema de la dispersión de los beneficios de los servicios públicos se pone de manifiesto cuando el organismo donde se ofertan no dispone de jurisdicción plena sobre su ámbito de aplicación. En esta situación, no se puede instaurar unos gravámenes que englobe al conjunto de la región favorecida, en ausencia de facultades específicas<sup>197</sup>.

El organismo no tiene la posibilidad de distribuir el coste de los servicios prestados entre toda la población beneficiaria, sino que alcanza únicamente a su población.

La dispersión de beneficios puede registrarse de múltiples formas. Por una parte, se produce a través de la corriente de servicios prestados por los residentes en la población "A" a los residentes en la población limítrofe "B". De esta forma, un servicio público prestado en "A" puede ser muy relevante para la economía de las regiones inmediatas.

Por otra, puede surgir otro instrumento de dispersión a través de la inversión en capital humano y las corrientes migratorias. Así, la educación adquirida por los habitantes de "A", se puede diluir para este territorio por la emigración de su población, que precisamente ha permanecido un mayor número de años en su sistema educativo (Weisbrod, B. 1964).

Otra forma de derramamiento se produce mediante los residentes en la población B que se introducen en "A" como trabajadores o turistas, y se benefician de los servicios públicos de "A", sin contribuir a su financiación ni a su determinación.

Todas estas posibilidades pueden conducir a una asignación ineficiente de los servicios públicos, en el supuesto de que no se contemple la cooperación entre los organismos de los diferentes territorios.

De este modo, en un escenario en el que "A" oferta unos servicios públicos que reportan un determinado beneficio para "B", pero no viceversa, si la región A opera aisladamente, pretenderá que redunden únicamente a sus ciudadanos, por lo que intentará igualar su coste con sus beneficios marginales.

---

<sup>197</sup> A pesar de que se pueda extender la carga fiscal al beneficiario foráneo, tiene efecto únicamente cuando la dispersión de los beneficios de los servicios prestados toma la manera de gastos intermedios sobre los bienes de exportación.

Por su parte, “B” tomará en consideración los beneficios originados en “A” y los suplementará con su propia producción, de manera que un resultado eficiente requerirá que “B” disminuya su producción y abone a “A” por la prestación de los servicios que le aporta.

Como consecuencia, se asignarán más servicios en “A” y menos en “B”, al mismo tiempo que se incrementará su consumo y el aprovechamiento de los factores productivos en conjunto (A+B), resultando la cooperación beneficiosa.

Asimismo, se obtiene un resultado satisfactorio si el flujo de beneficios se desplaza en ambos sentidos, de manera que la utilización de los factores se realizara en la región que disponga de una mayor eficiencia, aunque el empleo puede disminuir en aquella otra que disfrutaba de una posición dominante antes de la negociación<sup>198</sup> (Williams, 1966).

La mediación y cooperación se impone como una vía para resolver de forma eficiente la dispersión de beneficios de los servicios públicos entre unidades fiscales múltiples, en el supuesto de que no se pueda consolidar el equilibrio entre regiones de beneficio y contribución.

Por todo ello, una organización supranacional pública como la Unión Europea, que engloba múltiples regiones, puede actuar como un árbitro eficaz a la hora de promover y equilibrar esta situación como se estudiará más adelante.

#### 2.2.4.3. Producción conjunta y distribución del coste

Una indudable exigencia natural de coordinación del coste de los servicios públicos tiene lugar cuando un proyecto concreto que abarca varios territorios no puede realizarse por motivos geográficos, salvo que su ejecución se desarrolle en dos o más unidades políticas.

En estos casos, el reparto de los costes de un determinado proyecto puede no coincidir con la distribución de sus beneficios, de manera que deban de estimarse ambos de forma independiente. En la vertiente de los costes, el problema radica en identificar los beneficiarios del gasto público y asignarle su carga correspondiente, lo que puede no ser viable por las diferentes autoridades políticas de estas regiones.

Estas cuestiones se plantean también en intervenciones públicas que conlleven una amplia dispersión de sus beneficios, y cuya estructura y financiación se puedan organizar mejor mediante una producción común.

---

<sup>198</sup> Esta conclusión del autor de que el aprovechamiento de los factores productivos puede resentirse en una región, se basa en la comparación de la situación de partida, en la que no se toma en consideración ningún tipo de negociación, con un escenario en la que debe abonarse una compensación, en vez de una situación en la que se paga de forma consensuada. De este modo, el resultado para una región puede ser menos beneficioso por la cooperación, en tanto que este hecho no se produce en la comparación alternativa.

Toda esta problemática se pone de manifiesto en el establecimiento de las contribuciones al presupuesto de organizaciones internacionales como la OTAN, donde el aliado mayor, Estados Unidos, soporta una notable proporción de los gastos de la organización, al asignarse estos últimos de acuerdo a los beneficios recibidos.

En esta organización son más importantes las cantidades aportadas frente a las contribuciones relativamente reducidas que realizan los países en la mayoría de las organizaciones internacionales; en la actualidad, las cuotas se negocian y no se encuentran establecidas con una fórmula fija que tenga en cuenta el nivel del PNB de cada país.

Por su parte, en las Naciones Unidas, el coste total se reparte entre los países miembros en función de su PNB<sup>199</sup>, sin tener en cuenta la renta per cápita, por lo que la aportación más elevada con diferencia es también la de Estados Unidos.

No obstante, la contribución a los costes se vota anualmente y se han revisado constantemente en aras de una mayor equidad en las aportaciones de los países en función de su base de contribución. No obstante, se apostó desde su origen por limitar la financiación del coste total de la organización en el nivel máximo, siempre con la atención puesta en la situación especial de Estados Unidos.

Mientras que en el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>200</sup>, a cada miembro se le asigna una cuota que suministra recursos financieros a la organización.

Pero también esta fórmula obedece a otros objetivos como determinar el número de votos y la cantidad máxima de asistencia que cada país puede recibir y su participación en el reparto de los Derechos Especiales de Giro (DEG), con el objeto de cubrir probables necesidades de crédito. Cuando un país demanda su incorporación en el FMI, se examinan datos sobre su PIB, balanza de pagos y reservas oficiales<sup>201</sup>.

Por esas razones, es lógico que los países en vías de desarrollo presionaran constantemente para incrementar sus cuotas, ya que así conseguirían más financiación, pero encontraban la oposición de los países más desarrollados que estimaban que los aumentos no justificados con rigor podrían generar tensiones inflacionistas (Cuenca, 2004, pp. 208).

---

<sup>199</sup> Esta regla se suaviza con otros principios que defienden a los países de menor renta, con una contribución mínima y una limitación de la aportación de cada uno de ellos.

<sup>200</sup> Las cuotas iniciales de los países fundadores se instauraron en la Conferencia de Bretton Woods y las de los que se han ido incorporando paulatinamente las establecía la Junta de Gobernadores, en línea con las asignadas a los países miembros de dimensiones y características económicas similares.

<sup>201</sup> La novena revisión de cuotas comenzó en mayo de 1990 con una propuesta del 50 %. Para estimar los incrementos se aplicó la siguiente fórmula: el 60 % del aumento total se asignó de acuerdo a las cuotas que existían hasta la fecha, y el 40 % restante, se realizó con ajustes concretos para conseguir que las contribuciones de los países miembros mostraran en mayor medida su peso específico en la economía internacional.

En esta línea, se establecen las suscripciones de capital de los países miembros al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), de tal modo que se dividen en tres partes: una en oro o dólares que el Banco puede emplear libremente para cualquiera de sus operaciones; otra en la moneda de cada miembro, que sólo pueden utilizarse para operaciones de préstamo con el consentimiento del miembro cuya moneda vaya a prestarse; y la tercera, que no está a disposición del Banco para operaciones de préstamos, pero está sujeta a requerimiento si éste lo necesita para hacer frente a obligaciones derivadas de empréstitos que haya obtenido o garantizado.

#### 2.2.4.4. Dispersión de las cargas fiscales

La dispersión de las cargas fiscales entre las regiones es otro factor que interfiere en la eficiente distribución de los servicios públicos, de manera que los impuestos que los financian sean soportados por el territorio que los instaura y no se desplacen hacia otra región<sup>202</sup>.

Como consecuencia, los impuestos cuyo gravamen se distribuye en el territorio nacional deberían emplearse para financiar servicios públicos cuyo impacto es nacional, lo que justificaría la asignación del impuesto sobre sociedades a la Hacienda Nacional; mientras que los impuestos que se dispersan sobre una base local tenían que utilizarse para soportar el coste de servicios de alcance únicamente local, como sería el caso de los impuestos sobre la propiedad.

En definitiva, la no traslación de la carga fiscal local hacia otras regiones es una condición necesaria para alcanzar un sistema racional de regionalismo fiscal, salvo para el supuesto de gastos públicos intermedios<sup>203</sup>, donde se justificaría la exportación del gravamen hacia los beneficiarios finales del servicio local.

#### 2.2.5. *Coordinación de las políticas de estabilización: efectos sobre el comercio*

En una economía internacional cada vez más interdependiente tanto en las corrientes comerciales como en los flujos de capital, marcada por la globalización y la interconexión de los mercados, es preciso la cooperación internacional en el ámbito de las políticas de estabilización.

En una economía abierta, el impacto de una política fiscal se ve considerablemente atenuado por la presencia de “filtraciones” en el comercio especialmente para países con una elevada tasa de apertura exterior.

---

<sup>202</sup> Únicamente si se registra una dispersión de beneficios, será más idóneo el consiguiente traslado de las cargas fiscales, siempre que se efectúe al territorio sobre el que se dispersa el beneficio.

<sup>203</sup> La Hacienda local puede emplear un impuesto que soporte el coste de los factores productivos, con el objeto de hacer frente a la financiación de los bienes públicos intermedios, es decir, aquellos que disminuyen el coste de producción de las empresas ubicadas en el territorio local.



Con tipos de cambio fijos, una política fiscal expansiva aumenta la renta lo que provoca un alza de las importaciones, que desvía el gasto de los productos interiores hacia los productos extranjeros<sup>204</sup>, disminuyendo la eficacia de la medida<sup>205</sup>.

No obstante, se pueden ajustar estas medidas de política económica de acuerdo a la manera en que respondan el empleo y la balanza de pagos. Una situación favorable se derivaría de un notable impacto de la política fiscal sobre el empleo y unas consecuencias leves sobre la balanza de pagos, al mismo tiempo que la restricción monetaria provocaría efectos relevantes sobre el déficit de pagos y poco importantes sobre la ocupación<sup>206</sup>.

La manera precisa en que han de combinarse las políticas dependerá de los parámetros de respuesta y cambiará según el período de tiempo estudiado, asumiendo la simplificación que supone obviar el resto de instrumentos de política económica.

Por todo ello, es necesaria la coordinación de las políticas de estabilización para cubrir las exigencias de los diferentes países, dado que las consecuencias de una política fiscal en un país se extienden de unos a otros.

En particular, esta solución es factible si los países con paro y déficit en la balanza de pagos se apoyan en mayor medida en la expansión fiscal, mientras que los países con superávit se ajusten, en mayor medida, a una restricción fiscal.

Como consecuencia, al margen de los instrumentos empleados en los países, se requiere una amplia coordinación internacional si se tiene en cuenta el equilibrio interno y externo.

<sup>204</sup> Midiendo el superávit (o déficit) presupuestario sobre ordenadas y los tipos de interés sobre abscisas, Mundell, 1962, estableció dos diagramas: por una parte, uno en el que representa combinaciones de pleno empleo y, por otra, el equilibrio en las combinaciones de balanza de pagos de políticas fiscales y monetarias. La intersección de los dos muestra el punto de equilibrio, y el movimiento hacia el mismo es la senda del ajuste estable.

<sup>205</sup> Si se considera "C" el gasto tanto en importaciones como en bienes y servicios de producción interna; "E" las exportaciones; "I" la inversión; "G" el gasto público; "t" la tasa impositiva; "M" las importaciones, "m" el gasto en bienes de consumo importados como fracción del gasto en consumo; y "c" la propensión marginal a consumir:

$$\begin{aligned}
 Y &= C+I+G+E-M & (1) \\
 C &= a+c(1-t)Y & (2) \\
 M &= mC & (3) \\
 Y &= \frac{1}{1-c(1-t)(1-m)}(a(1-m)+I+G+E) & (4) \\
 >Y &= \frac{1}{1-c(1-t)(1-m)} >G & (5)
 \end{aligned}$$

Como se observa en la ecuación anterior, el multiplicador ha disminuido por la filtración de las importaciones, pero, además, transmite la recuperación a un hipotético país B cuyas exportaciones aumentarían, de tal modo que para un país con una elevada presencia en el comercio mundial es más complicado ejecutar eficazmente una política de estabilización.

<sup>206</sup> De acuerdo a estas premisas, podría generarse empleo, sin perjudicar a la balanza de pagos, si se combina una notable expansión fiscal con una determinada restricción monetaria, que compense los efectos negativos sobre el déficit de pagos.

En el supuesto de un país pequeño, es decir, que no puede interferir sobre el nivel de sus propios tipos de interés, una expansión monetaria no tendrá un impacto relevante sobre el empleo interior, por lo que deberá emplear instrumentos fiscales y de otro tipo para alcanzar el equilibrio interno y externo.

En este sentido, los países pueden instaurar una moneda única en el marco de una organización supranacional como es el caso de la Unión Económica y Monetaria, de manera que puedan controlar su escenario.

En el caso de tipos de cambio flexibles, la política de estabilización puede orientarse ahora únicamente hacia el equilibrio interno, ya que la balanza de pagos se equilibra automáticamente a través de los ajustes en el tipo de cambio.

El impacto sobre el comercio de una política expansiva en un país A es atenuado, dado que al incrementarse las importaciones en "A", su divisa se depreciará, incrementándose su coste, y amortiguando el saldo de la balanza comercial de "A" y las ventas exteriores del país B. Como consecuencia, los tipos de cambio flexibles tienden a disminuir los efectos sobre el comercio de una medida fiscal de corte expansivo entre los países<sup>207</sup>.

Hay que tener en cuenta también la forma en la que se financia el déficit, dado que en el supuesto de emisión de deuda que deja inalterable el tipo de interés, las consecuencias serán mayores respecto al caso de tipos de cambio fijos<sup>208</sup>.

La política monetaria puede en este caso ser más efectiva, de manera que conforme se incrementa la oferta monetaria en el país A, la tendencia a la baja en los tipos de interés impulsa salida de capitales, con una depreciación del tipo de cambio.

Este hecho da lugar a un aumento de las exportaciones netas de "A" y, por ende, de la renta y el empleo. Por tanto, hay que resaltar que la política monetaria podría alcanzar el equilibrio interno en este caso, incluso cuando no lo lograba con cambios fijos.

En esencia, un sistema de tipos de cambio flexibles facilita la labor de la estabilización interna, dado que los problemas del equilibrio exterior se suprimen, y únicamente se tienen en cuenta los objetivos de equilibrio interno y su impacto sobre la relación real de intercambio.

En otro orden de ideas, respecto a los flujos de capital, hay que tener en cuenta las tasas de rendimiento registradas en los diferentes países, por lo que la combinación de una política fiscal expansiva y una política monetaria restrictiva fijarán los tipos de interés en una cota elevada, impulsando la entrada de flujos de capitales extranjeros.

---

<sup>207</sup> No hay que olvidar, no obstante, que los tipos de cambio no se ajustan automáticamente y que cualquier control sobre los mismos puede distorsionar el comercio entre los países, por lo que requiere una mayor cooperación.

<sup>208</sup> Las filtraciones hacia la importación provocarían una depreciación, conteniendo de esto modo las importaciones e incrementando las ventas exteriores.

Como resultado, se aprecia el tipo de cambio, se incrementan las importaciones a la vez que caen las exportaciones. Si este exceso de importaciones se compensa con un aumento de inversión real, se incrementará la productividad de su fuerza laboral (Musgrave, 1991, ob. cit. pp. 723).

Pero no hay que olvidar que las sucesivas rentas se destinarán a remunerar el capital extranjero, que será propietario de parte del stock de capital del país en cuestión.

#### *2.2.6. La problemática de la armonización fiscal en la Unión Europea*

El Derecho fiscal comunitario derivado se fundamenta en el Informe del Comité Fiscal y Financiero elaborado en julio de 1962 (Neumark, ob. cit. 1963), que admitía la diferencia de las estructuras fiscales de los Estados miembros y no apostaba por la reunificación de las mismas, sino por eliminar los elementos fiscales que más obstaculizaban la instauración del mercado común.

En cuanto a la imposición indirecta, el informe apuntaba a la adopción del país de destino por las consecuencias que provocan en el consumo final, que se han analizado en los apartados anteriores de este Capítulo. Respecto a los impuestos directos, se concentraba casi exclusivamente en la doble imposición entre países, lo que se ha abordado también en nuestro trabajo.

El Comité Neumark planteó una reforma con tres etapas para la armonización fiscal en la Comunidad, que en gran medida se han teniendo en cuenta en las propuestas ulteriores.

En un primer instante, se propuso la introducción de un impuesto común sobre las ventas, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)<sup>209</sup>, con múltiples ventajas sobre la imposición en cascada, monofásico, etc. El modelo se complementaría en las sucesivas fases con la armonización de los impuestos directos y la adopción de acuerdos multilaterales impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Comunidad aceptó las propuestas del Comité para introducir el IVA, pero se respetaría el principio de imposición en destino para evitar distorsiones en la competencia y garantizar a los Estados miembros que los ingresos por imposición indirecta continuarían percibiéndolos el país que aplicase el impuesto. No obstante, se admitía expresamente la imposición en origen y la eliminación de los controles fronterizos una vez finalizara el proceso de creación del mercado único.

---

<sup>209</sup> El IVA es neutral respecto al ahorro, la inversión y las decisiones laborales, así como para la producción de empresas integradas verticalmente y por varias independientes. En función del criterio de imposición en destino de la fiscalidad internacional, proporciona ajustes impositivos en frontera nítidos al rembolsar el montante exacto sobre las exportaciones y con una aplicación de impuestos exacta y no discriminatoria sobre las importaciones. Un impuesto que no se puede emplear para subvenciones encubiertas a la exportación.

En este contexto, el 11 de abril de 1967 la CE adoptó las dos primeras directivas del IVA que creaban un impuesto común sobre las ventas, con uniformidad en la estructura pero tipos desiguales. No obstante, la sexta Directiva de 1977 sobre una aplicación más uniforme del IVA, instauró un umbral impositivo común, con un límite inferior para las transacciones exentas. El IVA se implantó en 1979 a escala comunitaria<sup>210</sup> y el resto de países lo han adoptado tras su adhesión.

Desde la Decisión de 21 de abril de 1970, es un recurso propio del presupuesto comunitario, dado que era el impuesto más armonizado y el que poseía unas características técnicas más apropiadas, porque cada Estado miembro contribuye con una proporción sobre la base IVA uniforme desde la Directiva de 1977 comentada (Calvo, 1997, ob. cit. pp. 139). Por último, hay que resaltar que la Decisión del Consejo de octubre de 1994 redujo los elementos más regresivos de este recurso para favorecer a los países menos desarrollados de la Unión, con un mayor nivel de consumo.

La fase clave para ultimar la armonización de la imposición indirecta en la Unión comenzó con la integración del mercado común y la firma del Acta Única Europea en 1986, ya que la eliminación de las restricciones comerciales y el libre movimiento de personas, servicios, bienes y capital deben completarse con la supresión de las fronteras fiscales.

En esta línea, la Comisión propuso en julio de 1987 armonizar los impuestos indirectos y alcanzar un mercado unificado en 1992, aplicando el principio de imposición en origen restringido con un acercamiento del IVA, que buscaba finalizar con las “diferencias impositivas” y las distorsiones comerciales.

Respecto a los impuestos especiales, la Comisión planteaba igualar su estructura, tipos y administración antes de la eliminación de los controles fronterizos con tipos en aduanas similares, de manera que se mantendrían únicamente tres clases de estos impuestos a partir de 1992: alcohol, tabaco y combustibles fósiles.

No obstante, el proyecto de la Comisión no fue aceptado por el conjunto de los Estados miembros<sup>211</sup>, apelando algunos de ellos a la defensa de su soberanía fiscal, frente a la tesis comunitaria de armonizar las estructuras fiscales, máxime teniendo en cuenta que ya se preveía la renuncia futura a la política monetaria y de tipos de cambio con la Unión Económica y Monetaria (UEM).

---

<sup>210</sup> En 1968 entró en vigor en Francia y Alemania, en 1969 en Holanda, en 1970 en Luxemburgo, en 1972 en Bélgica y en 1973 en Italia.

<sup>211</sup> Tras arduas negociaciones se implantó en 1993 el Sistema Transitorio del Mercado Único con las siguientes disposiciones: El conjunto de los Estados miembros adoptarían un tipo estándar mínimo del IVA del 15 % hasta finales de 1996, quedando pendiente un acuerdo por unanimidad para el establecimiento de uno nuevo para 1997; los Estados miembros podrían adoptar hasta dos tipos reducidos del IVA de no menos del 5 %; el sistema de imposición en destino continuaría vigente pero sin controles fronterizos; el Consejo revisaría cada dos años los tipos mínimos para los impuestos especiales sobre los combustibles fósiles y los cigarrillos.

Por lo tanto, se alejó la neutralidad en el sistema del IVA, que exigía una revisión muy amplia, con la adopción de un tipo impositivo común, un tipo reducido único para el impuesto y una aplicación uniforme de la normativa tributaria por parte de los Estados miembros (Hitiris, 1999, pp.129).

A pesar del establecimiento de un mercado único y de una Unión Económica y Monetaria, no existe una verdadera política fiscal comunitaria. Sin embargo, en los artículos 90 al 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se recogen disposiciones fiscales con fin genérico de la neutralidad fiscal entre los Estados miembros<sup>212</sup>.

Como consecuencia, ningún Estado miembro puede gravar directa o indirectamente los productos del resto de Estados con tributos internos superiores a los de sus productos similares (art. 90 CEE). Asimismo, los productos exportados a un Estado miembro no podrán beneficiarse de ninguna devolución de tributos internos superior al montante de aquellos con que hayan sido gravados directa o indirectamente (art. 91CEE).

Respecto a los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, no se podrán conceder exoneraciones ni reembolsos a las exportaciones a los demás Estados miembros ni establecer gravámenes compensatorios a las importaciones (art. 92 CEE).

A pesar de todo, la armonización de las legislaciones fiscales nacionales que incidan sobre el funcionamiento del mercado común requiere un voto unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo (art. 93 CEE), procedimiento que no se reformó en el Acta Única ni en la Constitución Europea, lo que no favorecerá el establecimiento de normas comunes en esta materia.

En general, se puede afirmar que el Tratado de la Comunidad Económica Europea no considera a la política fiscal con carácter autónomo, la define como un instrumento al servicio del mercado común para alcanzar la libre competencia y la libre circulación de mercancías, concediéndole mayor importancia a la imposición indirecta (Calvo, 1997, pp. 139).

En efecto, la Comisión ha reiterado que la armonización no es un intento de diseñar un sistema fiscal ideal para la Unión, sino un proyecto para la eliminación de las fronteras fiscales (Comisión, 1987). Además, los pormenores sobre qué armonización llevar a cabo en la Comunidad y qué acercamiento de las leyes tributarias nacionales no figuran en el Tratado.

---

<sup>212</sup> La neutralidad fiscal se define como el mismo trato a la producción nacional y a las importaciones provenientes de los Estados miembros.

Los aspectos fiscales se desarrollan en comités de estudio especiales que presentan propuestas, que deben ser aprobadas por unanimidad por el Consejo para formularse como Directivas. Se puede destacar, entre otros, el informe presentado por el «Comité Ruding»<sup>213</sup> el 18 de marzo de 1992, en el cual se evaluaba la necesidad de una mayor armonización de la fiscalidad de las empresas y se hacía gran número de recomendaciones concretas en este sentido, como que los incentivos fiscales no deberían afectar ni al base imponible ni al tipo impositivo para no interferir en las decisiones de inversión que puedan adoptar los agentes económicos, lo que no fue aceptado por el conjunto de los representantes nacionales.

En la actualidad, la Comisión ha planteado establecer una misma base imponible a efectos del impuesto sobre sociedades para todos los Estados miembros, lo que probablemente no se aceptará y se bloqueará por la unanimidad exigida en el Consejo. Por lo que es muy difícil una mayor integración en esta materia, y la mayoría de los proyectos aceptados se han restringido a la armonización de las estructuras y bases tributarias en el comercio entre Estados miembros.

Hay que tener en cuenta que la fiscalidad incide sobre los ingresos de los presupuestos nacionales, por lo que un acuerdo en este campo resulta muy arduo, máxime teniendo en cuenta también el envejecimiento de la población europea y los recursos provenientes de la imposición sobre las rentas del trabajo personal.

La generalización del principio de “no imposición sin representación”, provoca que la soberanía impositiva sea uno de los elementos esenciales de la soberanía nacional. Además, en la Unión no hay correlación entre las estructuras fiscales de los Estados miembros, ya que hay países donde predomina la imposición directa (Dinamarca, Bélgica o Suecia) y otros en los cuales los indirectos tienen un mayor protagonismo como Grecia, Portugal, Francia.

Asimismo, las decisiones sobre los tipos impositivos en la Unión se rigen por el principio de subsidiariedad (art. 3 TCE), el cual, respecto a la autoridad tributaria, se mueve entre:

- La descentralización, que intenta que la toma de decisiones se ejecute en el lugar que mejor refleje las preferencias e intereses locales.
- La centralización para obtener economías de escala e internalizar los efectos indirectos de la política tributaria.

El programa del mercado único exige una estructura fiscal neutra que impulse la creación de empresas y la generación de empleo en la Unión, en un entorno marcado por el consenso, la libre competencia y la transparencia en la adopción de medidas fiscales como las ayudas del Estado.

En este sentido, la Comisión ha propuesto unas condiciones fiscales idóneas para aprovechar al máximo el mercado interior:

---

<sup>213</sup> Un Comité de expertos independientes en materia de fiscalidad de las empresas (llamado por el nombre de su Presidente, el antiguo Ministro de Hacienda de los Países Bajos).

- Establecer en el futuro un nuevo sistema común del IVA.
- Eliminar las desventajas fiscales que entorpecen la actividad económica transfronteriza como los pagos de intereses y cánones entre empresas asociadas.
- Clarificar las normas de competencia en la Unión, especialmente las ayudas del Estado a las empresas.
- Potenciar la cooperación y ayuda recíproca entre autoridades fiscales de diferentes Estados miembros.

La Comisión planteó en mayo de 2001 una estrategia global para el futuro de la política fiscal de la Unión Europea, en la que defendía una mayor armonización del IVA e impuestos especiales sobre el consumo, haciendo hincapié en que estas medidas no significarían necesariamente una armonización fiscal a escala comunitaria. En particular, se prestaría especial atención a los obstáculos impositivos que puedan perjudicar a las personas y empresas que operan en el mercado interior.

Por todo ello, en los países comunitarios sigue abierto el debate sobre la soberanía de los impuestos en la Unión, por lo que cualquier medida propuesta en el ámbito fiscal como la introducción de un nuevo recurso presupuestario debería superar el obstáculo de la unanimidad en el Consejo, donde unos países demandarán una mayor armonización fiscal y otros seguirán defendiendo la necesidad de la flexibilidad fiscal en la UEM. Estos últimos se inclinan por el criterio de “no imposición sin representación”, que provoca que la autonomía impositiva se configure en uno de los aspectos esenciales de la soberanía nacional, lo cual no ha favorecido avances en esta dirección.

Pero una de las razones más relevantes de la divergencia entre los sistemas impositivos de los Estados miembros radica en el carácter público o privado de la financiación de las principales partidas de gastos como educación, pensiones o salud (Comisión Europea, 2002b, pp. 35), competencias precisamente que no se prevé su traspaso a las instituciones comunitarias en un futuro próximo.

En definitiva, en la Unión Europea los gobiernos mantienen competencia exclusiva en materia de impuestos directos, en tanto que la política fiscal comunitaria se concentra en los tipos de los indirectos, tales como el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos sobre consumos específicos que pueden incidir directamente al mercado único.

Se pretende asegurar que las normas fiscales no interfieran en la libre circulación del capital por la Unión, evitando en la medida de lo posible la evasión fiscal y en pro de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos comunitarios en cualquier Estado miembro.

Con estos objetivos, diferentes normas comunes avalan que el mercado único de bienes y servicios financieros funcione sin impedimentos y que cada Estado miembro adquiera la proporción de los ingresos fiscales que le pertenezca.

La armonización fiscal sería muy positiva para el proyecto europeo, pero, además, crearía las bases armónicas para futuras aportaciones presupuestarias, que dotarían de una mayor autonomía financiera a las instituciones comunitarias.

### **2.3. El sistema federal**

Desde hace varias décadas, diferentes autores han analizado los elementos de un sistema federal, con el objeto de extraer enseñanzas para el caso especial de la arquitectura europea, que no se puede calcar de ningún modelo como se estudiará más adelante. En este sentido, el ejercicio de las políticas en común, bajo este marco, reforzaría los poderes de las instituciones comunitarias. No obstante, es probable que un número limitado de Estados optara por esta solución para profundizar en la integración y, tal vez, el presupuesto no crece porque no se va al federalismo.

En cualquier caso, la Unión sigue una lógica en la que se detecta un componente federal, si bien no sería viable actualmente “un gran salto al frente” hacia un federalismo europeo como método de desarrollo de las instituciones, aunque, paradójicamente, múltiples decisiones comunitarias apuntan cada vez más en esta dirección.

Por lo que resulta muy interesante repasar las bases teóricas de este modelo, los elementos federales básicos en la Unión y los argumentos a favor y en contra del federalismo europeo, ya que el Derecho Comunitario se ha desarrollado considerablemente pero el presupuesto, pieza clave en todo el proceso, aún es muy limitado.

#### *2.3.1. Federalismo óptimo*

Una cuestión básica en materia de Hacienda Internacional es establecer cuál es la división más idónea de actividades entre los niveles de gobierno. Hay un consenso casi general en que el Gobierno central debe tomar las decisiones de gastos e imposición cuyo fin sea intervenir sobre el empleo y la evolución de los precios.

En este sentido, sería impensable que cada ciudad emitiera su propio dinero y efectuara una política monetaria independiente, de tal modo que puede que no sea posible siquiera para un gobierno central llevar a cabo políticas efectivas para contrarrestar el ciclo económico (Baily, M., 1982, pp.11-14).

Por sencillez, en la mayor parte de los escenarios estudiados en este apartado consideraremos que existen únicamente dos niveles de gobierno, “central” y “local”, dado que no se obvia ninguna cuestión relevante. A continuación se exponen las principales ventajas y desventajas de un sistema impositivo descentralizado.



### 2.3.1.1. Ventajas de un sistema descentralizado

Las principales ventajas de un sistema impositivo descentralizado radican en la adaptación de la producción a las preferencias locales; impulsar la competencia entre gobiernos; y la experimentación e innovación en los bienes y servicios suministrados localmente.

#### *a) Adaptación de la producción a las preferencias locales*

Un gobierno centralizado tiende a proveer el mismo nivel de servicios públicos en el conjunto del país, al margen de la problemática de la diversidad de los gustos de los ciudadanos. Como afirmó Tocqueville: “en las naciones grandes centralizadas el legislador está obligado a dar carácter de uniformidad a las leyes, que no siempre se ajustan a las distintas costumbres y distritos” (Oates, 1972, pp.31).

En esta línea, cuando se puede conseguir que la oferta de bienes públicos se adapte a las preferencias individuales, es ineficiente suministrar a los individuos una cantidad de bien público mayor (o menor) que la que ellos desean (Rosen, 1998, pp. 475).

Por su parte, con un sistema descentralizado los individuos cuyas preferencias sobre bienes públicos son similares se agruparán y, de este modo, las regiones proporcionarán las clases y montantes de bienes públicos que anhelan sus habitantes.

Se defiende la mayor sensibilidad de los gobiernos locales a los gustos de los habitantes por su mayor proximidad que la Hacienda central, sobre todo en países de grandes dimensiones en los que los costes de conseguir y estudiar la información son muy altos.

Asimismo, determinadas disposiciones económicas establecidas a escala nacional pueden no tener sentido en algunas regiones, por lo que la uniformidad en las regulaciones no siempre es útil en el conjunto del país, corroborando la ventaja de adaptar la producción y parte de las disposiciones estatales a las preferencias locales.

#### *b) Impulsar la competencia entre gobiernos*

Un sistema descentralizado puede fomentar la buena gestión de los gobiernos, al existir el riesgo de que los ciudadanos decidan trasladarse a vivir a otra región ante un gobierno ineficiente.

Hay que resaltar que muchas de las opiniones vertidas sobre el comportamiento del Sector Público se basan en la hipótesis de que los gobernantes pueden estar faltos de los incentivos necesarios para proceder de manera eficiente (Clymer, 1983, pp.1).

Este hecho cobra especial importancia ante el notable crecimiento del Sector Público en los últimos años por múltiples razones, entre las que se encuentran:

- Las preferencias de los ciudadanos.

- Según los marxistas, el Sector Público tiene que absorber el exceso de producción privada.
- La casualidad. Los acontecimientos no previsibles como las guerras incrementan el crecimiento del Sector Público, mientras que la inercia no permite la vuelta a los niveles de partida.
- Actividades sociales. Expectativas poco realistas se han traducido en demandas crecientes que obvian el coste de oportunidad de los programas públicos.

*c) Experimentación e innovación en los bienes y servicios suministrados localmente*

Se plantea constantemente la cuestión sobre como se gestiona mejor un servicio público, de forma centralizada o no, pero una forma de probar nuevas líneas de actuación es permitir que cada comunidad elija su opción y después se cotejen los resultados.

Un sistema descentralizado incrementa las posibilidades de que se prueben métodos nuevos como apuntó el magistrado Brandeis del Tribunal Supremo de Estados Unidos en los años noventa: “uno de los resultados felices del sistema federal es que un Estado valiente puede, si así lo quieren sus ciudadanos, servir de laboratorio y realizar experimentos morales, sociales y económicos sin riesgos para el resto del país”.

A pesar de todo, no hay seguridad sobre cuál es la política más adecuada o si, incluso, hay un método idóneo para cada situación, por lo que determinados gobernantes han apostado por el método del “ensayo y el error” a escala local, para fomentar la innovación en la gestión de los bienes y servicios públicos.

2.3.1.2. Desventajas de un sistema descentralizado

Suponemos un país integrado por un conjunto de pequeñas regiones, cuyos gobiernos respectivos adoptan las decisiones que maximizan una función de bienestar social que depende exclusivamente de las utilidades de sus miembros, es decir, los foráneos no se toman en consideración<sup>214</sup>. Se compara esta situación con la que se registraría si los gobernantes tomaran en cuenta las utilidades del conjunto de los ciudadanos, en términos de eficiencia, equidad y economías de escala en el procedimiento.

*a) Aspectos de eficiencia. Efectos externos*

En determinadas ocasiones, la provisión de un bien público en una región no tiene ninguna repercusión en el bienestar de otras anexas, como sucede en el caso de una biblioteca o una piscina.

---

<sup>214</sup> En este modelo, se define un bien público local como aquel cuyos beneficios los reciben únicamente los miembros de una comunidad específica.

No obstante, en otras situaciones, los bienes y servicios públicos locales comprados por una región pueden incidir en el nivel de utilidad de los habitantes de otros territorios, como ocurre con una planta depuradora de aguas residuales que contamine un río que pasa también por otras regiones.

Las regiones se provocan entre ellas efectos externos (positivos o negativos), de manera que si a una le interesa exclusivamente sus propios habitantes, no prestará atención a estas externalidades<sup>215</sup> y se producirá una asignación ineficiente de los recursos.

*b) Economías de escala en la provisión de bienes públicos*

Para determinados servicios públicos puede suceder que cuantas más personas los empleen, inferior sea el coste por usuario. Si varias regiones coordinarán la prestación de estos servicios, sus miembros beneficiarios soportarían un menor coste por el servicio. Por lo tanto, las regiones que trabajan de forma independiente no se aprovecharían de la oportunidad de disminuir los costes.

Hay que subrayar que actividades desiguales están sujetas a economías de escala diferentes, de tal modo que la escala óptica de provisión de servicios de una hemeroteca puede variar de la de protección civil o de la seguridad nacional, etc. Como consecuencia, cada jurisdicción puede manejar aquellos servicios cuyas economías de escala son adecuadas para su tamaño (Rosen, 1998, ob. cit. pp. 473).

*c) Sistemas impositivos ineficientes*

La imposición eficiente requiere generalmente que los bienes demandados u ofrecidos inelásticamente sean gravados a tipos relativamente más altos y viceversa. Consideremos que la oferta de capital para el conjunto del país es fija, pero que el capital posee una notable movilidad entre regiones.

En este contexto, cada región es consciente de que si instaura un impuesto elevado, el capital se desplazará a otros destinos con mejor tratamiento fiscal, de manera que la región saldrá perjudicada. En cambio, desde una óptica nacional, la eficiencia exige un impuesto muy alto sobre el capital, dado que su oferta global es inelástica.

En realidad, el stock total de capital no tiene una oferta fija, ni tampoco se conoce en que medida son sensibles las decisiones de localización de las empresas a las diferencias entre los tipos impositivos locales (Small, 1981). Una consecuencia relevante de la traslación impositiva es que la eficiencia requiere que se adquieran bienes públicos locales hasta la cota en la cual sus beneficios sociales marginales se equiparen a sus costes sociales marginales.

---

<sup>215</sup> Evidentemente, si las actuaciones de los ciudadanos individualmente suponen efectos externos a los componentes de otra comunidad, se plantea el mismo tipo de problema.

Por lo tanto, si las regiones pueden trasladar parte de la carga fiscal a otras jurisdicciones, el coste marginal soportado por la región será inferior que el coste social marginal<sup>216</sup>.

*d) Economías de escala en la recaudación de impuestos*

Una única región puede no aprovecharse de las ventajas de las economías de escala en la recaudación de impuestos, dado que tiene que destinar recursos a la gestión de los impuestos y se lograría un ahorro instaurando una administración común.

No obstante, se pueden alcanzar algunas de estas economías únicamente a través de la cooperación entre las regiones, sin hacer falta de que se lleve a cabo una consolidación efectiva.

*e) Aspectos de equidad*

Desde una óptica utilitarista, puede ser necesario transferir renta a las personas más pobres para maximizar el bienestar social (Rosen, 1998, ob. cit. pp. 474).

Consideremos que una región concreta sigue una estructura gasto-ingreso que beneficia a sus componentes de renta más baja. Si no existen barreras al movimiento, se prevé una inmigración de personas con menos recursos desde el resto del país. Conforme se incrementa esta tendencia, aumenta de forma paralela el coste de la política fiscal redistributiva y, a su vez, los individuos de renta más elevada pueden decidir trasladarse a otra región cuya estructura impositiva sea más favorable para sus intereses.

Este argumento se fundamenta en que las decisiones de las personas de vivir en una región concreta está motivada por las prestaciones disponibles que se pagan con los impuestos; si esto es cierto, o no, es una cuestión empírica, y los datos econométricos son escasos (Blank, 1983).

Por último, hay que señalar algunas razones por las que se forman las regiones aplicando el “modelo de los clubes” (Sandler y Tschirhart, 1980, pp. 1.481-1521). De acuerdo a esta teoría, las personas se juntan para proporcionar un nivel de bienes públicos tal que el coste marginal por persona sea idéntico al beneficio marginal per cápita del bien público. Al mismo tiempo, a los individuos se les permite adjuntarse al grupo hasta que el ahorro marginal en el coste por persona sea similar al incremento en la cogestión.

En esencia, el modelo de los clubes postula que el tamaño de la región y el montante de bienes públicos dependerán de las preferencias por los bienes públicos, el coste de suministrar los bienes públicos y el coste de cogestión.

---

<sup>216</sup> Este hecho impulsará a la comunidad a adquirir bienes públicos locales con beneficios sociales marginales similares a los costes marginales observados, pero menores que el coste social marginal.

### 2.3.1.3. El modelo de Tiebout (votar con los pies)

Charles Tiebout (1956, ob. cit pp. 416-424) defiende la opción de que si las personas se pudieran trasladar sin restricciones de una jurisdicción a otra, se originaría una solución de cuasi-mercado para el problema de los bienes públicos locales.

Es decir, las personas “votan con los pies”<sup>217</sup>, obligadas a “tomar” o “dejar” su región, y se localizarán en aquella región que oferte el conjunto de servicios públicos e impuestos más acorde con sus preferencias.

En el equilibrio, las personas se distribuyen entre regiones sobre la base de sus demandas de bienes públicos, de manera que se les presta el nivel de bienes públicos que anhelan y no pueden mejorar su situación trasladándose a otro lugar, porque si tuvieran esa opción la ejecutarían. Por todo ello, el equilibrio es Pareto eficiente y no existiría un “fallo de mercado”.

En esta línea, gran parte de la investigación sobre este modelo se ha destinado a definir una serie de condiciones suficientes bajo las cuales los ciudadanos puedan “votar con los pies”, lo que conduciría, en último término, a una provisión eficiente de bienes públicos (Hamilton, 1975, pp.13-30):

- No existen efectos externos emanados del comportamiento de los gobiernos locales, en el sentido en que si hay influencia entre regiones al margen del mercado, la asignación de los recursos sería ineficiente.
- Se supone que las personas poseen movilidad total, de manera que pueden desplazarse sin ningún coste a la región cuya oferta de servicios públicos le satisface en mayor medida<sup>218</sup>.
- Las personas disponen de información perfecta relativa a los bienes y servicios públicos que recibirán en cada región y los impuestos que deberán de abonar.
- Existe un número suficiente de regiones diferentes, de tal modo que cada persona puede hallar aquella con bienes públicos que se ajusten a su demanda.

---

<sup>217</sup> No obstante, es de esperar que las personas abandonen su país por la política del Sector Público únicamente en casos extremos como, por ejemplo, en los setenta algunos jóvenes se marcharon de Estados Unidos para librarse del servicio militar en Vietnam. Por los elevados costes pecuniarios y psicológicos de la emigración, una posibilidad más realista es la de quedarse en el país e intentar modificar las decisiones de sus políticos.

<sup>218</sup> La localización del puesto de trabajo de un individuo no impone ninguna restricción de residencia.

- Se supone que el coste unitario de los servicios públicos es constante, lo que significa que si su montante se duplica, el coste local se duplica asimismo<sup>219</sup>. Por otra parte, la tecnología para la provisión de bienes públicos es tal que si el número de residentes se dobla, se tiene también que doblar la cantidad de bienes públicos proporcionados<sup>220</sup>.
- Se considera que los bienes públicos se financian a través de un impuesto proporcional sobre la propiedad. El tipo impositivo pueda variar entre regiones (Hamilton, 1975, ob. cit. pp.13-30).
- Las regiones pueden establecer leyes excluyentes de parcelación (estatutos que prohíben algunos empleos de la tierra). En concreto, tienen la posibilidad de exigir un tamaño mínimo para cualquier casa que se adquiera<sup>221</sup>.

En las regiones de renta alta, el nivel de los valores de la propiedad tenderá a ser alto y, por esa razón, la región podrá financiar una parte concreta del gasto público con un tipo impositivo sobre la propiedad relativamente bajo.

En el caso de que no se promulgara una parcelación excluyente, las familias de renta baja tendrán incentivos para trasladarse a vivir a las regiones ricas y construir viviendas pequeñas. Por el bajo tipo impositivo, estas familias harán frente a cargas fiscales que se ajustan en mayor medida a sus posibilidades económicas, pero se beneficiarán de la notable oferta de bienes públicos.

Por lo tanto, la parcelación excluyente es una manera de impedir la movilidad entre regiones tanto de pobres como de ricos y, de este modo, consolidar un equilibrio Pareto eficiente estable.

A pesar de todo, es poco probable que se verifique puntualmente el conjunto de condiciones exigidas para el modelo de Tiebout. En general, las personas no disponen de movilidad absoluta y, además, no existen seguramente un número amplio de regiones para que cada familia pueda hallar una que oferta un montante de servicios públicos que se ajusten totalmente a sus preferencias. Además, se detecta dentro de algunas regiones unas amplias diferencias de renta y así sucesivamente<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> De acuerdo a esta condición exigida, el bien público responde a la definición de bien privado, si bien suministrado públicamente, de tal modo que los bienes públicos puros como, por ejemplo, la defensa nacional no se ajusta a este supuesto. No obstante, determinados servicios públicos locales como el caso de la recogida de basuras parece cumplir, en gran medida, este supuesto.

<sup>220</sup> Para comprobar por qué se exigen estas condiciones para que un equilibrio de Tiebout sea eficiente, supongamos, frente a lo expuesto anteriormente, que el coste por unidad de servicios públicos desciende conforme se incrementa la escala de provisión. En este supuesto, se obtendrían economías de escala de las que dejarían de beneficiarse las regiones que funcionaran independientemente.

<sup>221</sup> Esta condición es muy relevante para que se alcance el equilibrio de Tiebout, ya que las regiones están divididas por las demandas de bienes públicos de sus habitantes. En la medida que la renta se encuentre correlacionada positivamente con la demanda de bienes públicos, se registrará una segregación en regiones de acuerdo al nivel de renta.

<sup>222</sup> No obstante, algunos supuestos se cumplen por ejemplo en el caso de Estados Unidos, donde se aprecia una notable movilidad y las familias disfrutan de una amplia elección de lugares para habitar. En general, en una distancia de 20 millas poseen la opción entre una o más ciudades centrales e, incluso, hasta varios cientos de suburbios (White, 1975, pp.2).

En esencia, las hipótesis de Tiebout postulan que la competencia entre las comunidades garantiza el suministro eficiente de bienes públicos locales, de la misma forma que la competencia entre empresas asegura el de bienes privados (Stiglitz, 2002, pp.655 y ss.); mientras que entre las razones por las que puede ser necesario que intervenga un gobierno central se encuentran los fallos de mercado, las externalidades, especialmente las que están vinculadas con la elección del lugar de residencia, y la competencia limitada y la redistribución (la reducida capacidad para redistribuir la renta a escala local).

La incógnita a despejar es determinar las posibles ventajas de un sistema más centralizado en la Unión frente a otras situaciones de división de actividades entre los niveles de gobierno, cuyo debate aún abierto no favorece la adopción de un planteamiento definitivo para el futuro del proyecto: el enfoque intergubernamental o el modelo federal.

Como consecuencia, el esquema intergubernamental de la Unión no se consolidará probablemente en un futuro próximo, siquiera con la ratificación de la Constitución; tal vez represente un primer paso importante en esta dirección, compendiando diversos argumentos y propuestas como los desarrollados anteriormente, si bien el planteamiento federal se hace imprescindible para definir las características fundamentales de la Unión.

### *2.3.2 Elementos federales básicos en la Unión Europea en la actualidad: una visión jurídica-institucional*

La Unión Europea es una estructura fruto del derecho internacional que funciona según los modos del derecho interno. Esta es la singularidad y la razón de su complejidad estática y dinámica. En efecto, la gran especificidad de la Unión reside en esta duplicidad entre la interestatalidad o internacional de su origen y el carácter de derecho interno que reviste su funcionamiento.

Las normas que rigen la Unión, el Derecho Comunitario, tienen un origen internacional pero son de aplicación directa e inmediata en los Estados miembros. Como el Derecho Internacional, el de la Unión tiene un origen interestatal, pero a diferencia de éste no requiere por parte de los Estados signatarios la aceptación por sus órganos de los actos internacionales previamente suscritos. Formalmente, los tratados son acuerdos interestatales, pero no se ejecutan como tales.

En definitiva, el Derecho Comunitario no puede considerarse un simple compendio de acuerdos entre Estados, tampoco se puede concebir como parte de los ordenamientos jurídicos nacionales. El ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales se encuentran ensamblados entre sí y dependen uno del otro (Borchardt, 2000, pp. 95).

El principio de primacía y la aplicación directa de las normas comunitarias, cuya existencia y mantenimiento son defendidos por el Tribunal de Justicia Europeo, son los dos pilares de su ordenamiento jurídico. Estas bases garantizan la validez uniforme y prioritaria del Derecho Comunitario en todos los Estados miembros, en sintonía con los elementos fundamentales que caracterizan a sistemas federales como el de Alemania y Estados Unidos.

No obstante, en la actualidad, la Unión Europea no es, en sentido estricto, un Estado federal, pero en su esencia subyace esta filosofía (Martín, 2003, ob. cit. pp. 23), pese a que el Tratado de Maastricht no recogiera finalmente una vocación federal tras la negociaciones de la Conferencia Intergubernamental, por la oposición de determinados Estados miembros.

Pero desde su origen esta idea ha acompañado con mayor o menor aceptación a la construcción europea, por lo que muchos autores destacan las similitudes de la actual Unión con el modelo federal, sobre todo tras los estudios de Elazar, 1987, que impulsó la elaboración de trabajos que intentaban explicar el fenómeno desde el paradigma federal. Con todo, no es fácil realizar una comparación entre el entramado institucional comunitario con las federaciones ya existentes (Sbragia, 1992, pp.256).

En esta línea, resulta posible la asimilación del modelo federal a las Comunidades Europeas, ya que en ambos casos hay que superar problemas similares (Hallstein, 1971), aunque hay que poner de manifiesto que el “ideal federal europeo” desde su origen se ha caracterizado por su indeterminación conceptual subyacente (Spinelli, 1972).

En otros términos, la sustancia de la que se ha nutrido la construcción europea es federal: una suerte de federalismo internacional y, por ende, política (Mangas, 2002, pp.60 y ss.). Pero los rasgos federales de la Unión no pueden hacer olvidar que en aspectos muy importantes los gobiernos nacionales siguen conservando todavía atributos propios de Estados independientes (Diez-Picazo, 2002, pp. 167), por lo que es muy interesante repasar que factores caracterizan a un sistema federal como el de Estados Unidos o Alemania.

#### 2.3.2.1. Elementos comunes que concurren en un modelo federal

En un modelo federal existen sectores públicos en los estados constituyentes y una autoridad central, de manera que un sistema con estructura vertical tripartita del poder, se compondrían de un gobierno federal, estatal y local.

Desde una óptica doctrinal, autores como Bothe (1977, pp.10) y Blanke, (1991, pp. 361), especifican en cinco los elementos que han de concurrir para que un sistema pueda ser considerado como federal:

- Un Estado federal es un Estado dividido en unidades territoriales.
- Estas unidades disponen de cierta autonomía relevante.
- Participan en la formación de la voluntad federal a través un Parlamento Federal.
- Estos elementos se garantizan en una Constitución cuya reforma es muy complicada.
- Existe un mecanismo *ad hoc* para resolver conflictos, sobre todo mediante decisiones judiciales sobre cuestiones federales.



Desde un punto de vista jurídico-empírico, hay que destacar el federalismo de Estados Unidos instituido en la Constitución de 1787, en virtud de la cual el ente superior lo constituyó una Unión, con poder para regular el comercio interestatal y exterior (art. I); para instaurar impuestos, con un ejecutivo independiente (art. II); y disponiendo de tribunales federales que pueden anular leyes emanadas de los Estados que se opongan a la Constitución (art. III). Tras sucesivas reformas y adaptaciones se fue configurando lo que la doctrina define como el actual modelo federal americano<sup>223</sup> (Martín, 2003, pp. 95).

Un segundo paradigma de Estado federal, al margen del caso de Suiza que se constituyó con la Constitución de 1848, es el modelo federal alemán emanado de la Constitución del Deutsche Reich de 1871, reforzado con la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949 (LFB). Esta Ley mantiene inalterable el sistema tras la reunificación de 1990, caracterizado por unos Estados federados con poder constituyente que le hace posible disponer de una Constitución propia y de la categoría de Estado propiamente dicha.

Ambos prototipos de federalismo configuran la referencia general a partir de la cual se pueden extraer las influencias que directa o indirectamente ha recibido la Unión de estos modelos. En particular, a continuación se repasan los principios básicos que definen los sistemas jurídicos de los Estados federales, teniendo en cuenta el papel fundamental del Derecho Comunitario en la construcción europea desde los años cincuenta hasta la actualidad (Martín, 1997): principio de lealtad federal, de vigilancia federal, de preferencia del Derecho federal, de coerción federal, de solidaridad financiera y de homogeneidad.

#### 2.3.2.2. El principio de lealtad federal

El principio de lealtad federal ha sido fundamentalmente instaurado y perfeccionado por el Tribunal Constitucional Federal Alemán, que dispuso que “el conjunto de los entes participantes en el Estado constitucional federal están emplazados, por requerimiento de la propia sustancia federal, a cooperar y a contribuir a la consolidación y salvaguarda de todos ellos”.

De acuerdo al artículo 20 LFB, el objetivo de este principio es estrechar las relaciones de las partes componentes del Estado federal bajo un orden constitucional común para asegurar la continuación coherente y un funcionamiento adecuado del sistema. Las obligaciones emanadas de esta disposición son “de hacer” como el deber de facilitarse información y cooperación recíprocamente, y de prohibición, como la exigencia de no ejercitar abusivamente competencias propias en menoscabo de otra parte.

Desde una óptica presupuestaria, el principio dispone también en las vinculaciones horizontales entre los Länders, además de las relaciones entre la Federación y estos últimos, de manera que los que posean una mayor renta deben cooperar financieramente con los menos prósperos.

---

<sup>223</sup> En este tipo de modelo federal se pueden encajar otros Estados como Canadá, que se instauró en 1867 mediante la British North America Act, o Australia, en 1900, a través de la Commonwealth of Australia Constitution Act.

El Derecho Comunitario ha integrado específicamente este principio al Tratado y la jurisprudencia, de forma similar a la jurisdicción alemana (Laso, 2000), de manera que el artículo 10 CE, antiguo artículo 5, dispone que: “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha asignado alguna vez a este principio el fin de la cooperación entre las partes para defender el interés general comunitario con una aplicación plena y uniforme del Derecho Comunitario y la continuidad del sistema. En esta línea, el Tribunal Constitucional Federal alemán atribuyó a esta disposición el objetivo de vincular más estrechamente al Bund y a los Länders para garantizar la permanencia coherente y el funcionamiento eficaz del modelo federal (Martín, 2003, ob. cit. pp.129).

Por lo tanto, en virtud del artículo 10 TCE, los Estados miembros deben respetar el Derecho originario y derivado comunitario, abstenerse de tomar medidas que puedan obstaculizar los objetivos del Tratado, al mismo tiempo que facilitan a la Comisión el cumplimiento de su labor.

En particular, entre otras obligaciones, se encuentran la de no poder en peligro el sistema de financiación de la Comunidad<sup>224</sup>, adaptando medidas que aseguren el adecuado logro de las obligaciones comunitarias, con el desarrollo eficaz de sus políticas. Como consecuencia, del artículo 10 TCE se desprende una primera referencia a la obligación de los Estados miembros de cooperar lealmente en la financiación de las partidas de gasto comunitarias, colaborando en la estabilidad y salvaguarda del sistema presupuestario comunitario.

Por último, hay que destacar que esta misma cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, se puede extender a las diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión<sup>225</sup>, fomentando en todo momento el diálogo, en línea con los sucesivos Acuerdos Interinstitucionales que se han firmado de forma paralela a las perspectivas financieras.

### 2.3.2.3. El principio de vigilancia federal

Los modelos federales, y sobre todo el alemán, incorpora diferentes instrumentos de vigilancia respecto a la ejecución del Derecho como el de solicitar información a los Länders. En particular, la Ley Fundamental de Bonn establece un mecanismo para garantizar el respeto de las leyes federales (arts. 84 y 85 LFB), de manera que si en alguna parte de la federación no existe ley federal no habrá tampoco la guardia del sistema.

---

<sup>224</sup> Sentencia del TJCE de 15 de enero de 1986.

<sup>225</sup> Sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, y Declaración común de las Autoridades presupuestarias de 30 de junio de 1982 relativas a mejorar la ejecución del procedimiento presupuestario.

Por su parte, en Estados Unidos la Constitución no establece esta medida de vigilancia *ad hoc*, pero si prevé casos de control federal, por lo que se incorpora una cierta custodia previa. Además, el Congreso exige una autorización para realizar ciertos actos por parte de los Estados (art 1 sect 10), induciendo el cumplimiento de las disposiciones federales.

En el ordenamiento comunitario, el principio de vigilancia guarda un notable paralelismo con el artículo 211 CEE que establece: “con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión:

- Velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo.
- Formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario.
- Dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el presente Tratado.
- Ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas”.

El papel de la Comisión como “vigilante de los Tratados” es especialmente relevante cuando los actos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión con la finalidad de alcanzar los objetivos requieren intervención normativa de los Estados miembros para su transformación en un plazo determinado en derecho interno, con libertad para escoger la forma y los medios de obtener los resultados exigidos como es el caso de las Directivas. Este instrumento del ordenamiento comunitario es exclusivo en materia de armonización de las legislaciones (art. 100 TCE), de la realización de la libertad de establecimiento, prestación de servicios y circulación de capitales (arts. 54, 56, 63, y 69 TCE).

De este modo, si la Comisión estima que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haberle ofrecido la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no atendiera a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia (art. 226 TCE), de forma similar a la prevista en sistemas federales como el alemán.

Además, la Comunidad tiene también asignada una función de vigilancia respecto a las políticas económicas desarrolladas por los Estados miembros con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de los Tratados. Ambas partes actuarán respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos (art. 98 TCE).

Con este objetivo, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones en el ámbito nacional y comunitario (art. 99.2 TCE).

En el caso que se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas y supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo podrá formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias (art. 99.3 TCE). Además, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones<sup>226</sup>, ejerciendo su labor de inspección multilateral del cumplimiento de los Tratados.

#### 2.3.2.4. La primacía del Derecho federal

El principio de primacía de las normas establecidas por un órgano federal o enmarcado en la esfera organizativa de la Federación sobre el de las partes integrantes, es un criterio común en todas las Constituciones federales. En Estados Unidos, la “supremacy clause” de su Constitución dispone que tanto ésta última como las leyes federales y los Tratados por ella firmados prevalecen en todo su territorio sobre el resto del ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 31 LFB dispone que en todo el territorio alemán “el Derecho federal desplaza al Derecho de los Estados”, principio consolidado por el Tribunal Constitucional Federal<sup>227</sup>, en el supuesto que se produzca un conflicto entre una norma federal y otro estatal, sin tener en cuenta el rango de ésta última.

Paralelamente, en el ordenamiento comunitario el Tribunal de Justicia afianzó el criterio de primacía a través de la sentencia de 15 de julio de 1964, teniendo en cuenta que los actos jurídicos de la Unión son de aplicación directa y se imponen a los de los Estados miembros. En este sentido, si la Comunidad tuviera que ceder antes las normas constitucionales, legislativas o administrativas nacionales, el Derecho Comunitario no podría existir (Mangas, 1993, pp. 55).

Por otro lado, el artículo 249 TCE establece que para el cumplimiento de su misión, las instituciones comunitarias adoptarán normas de obligado cumplimiento como los reglamentos, las directivas y las decisiones.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Por su parte, la directiva obligará en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Por último, la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

---

<sup>226</sup> Hay que subrayar que la recomendación es un acto típico no vinculante. Se trata de un instrumento de acción indirecta para armonizar legislaciones, cuya única diferencia con la Directiva es su carácter no obligatorio.

<sup>227</sup> Decisión de 29 de enero de 1974.

Resumiendo, la relación que guardan el Derecho Comunitario y el de los Estados miembros, en línea con el ordenamiento federal, viene regida por los siguientes criterios:

- Autonomía del Derecho Comunitario frente al Derecho Estatal, siendo así que el ordenamiento jurídico comunitario es un ordenamiento propio.
- Complementariedad entre el ordenamiento comunitario y el de los Estados miembros, al ser el primero un ordenamiento jurídico para los estos últimos.
- Primacía del ordenamiento comunitario sobre el de los Estados miembros, sin distinguir entre Derecho originario<sup>228</sup> o derivado<sup>229</sup> y abarcando, asimismo, los acuerdos internacionales de la Unión.

En definitiva, el principio de primacía impone la inaplicabilidad de una norma nacional contraria e impide el establecimiento de nuevos actos incompatibles con normas comunitarias por parte de los Estados miembros, por lo que constituye la “piedra de toque” de la existencia del Derecho Comunitario.

#### 2.3.2.5. El principio de coerción federal

Los sistemas federales han establecido instrumentos coercitivos para garantizar el cumplimiento de su ordenamiento.

En este sentido, la Constitución de Estados Unidos recoge, incluso, la posibilidad de la intervención del ejército para el mantenimiento de un principio federal<sup>230</sup> (art. I cláusula 15).

En el ordenamiento comunitario no existen obviamente mecanismos generales de coerción asimilables a los descritos (Martín, 2003, ob. cit. pp. 144), que serían propios de un sistema federal europeo. No obstante, el artículo 228 TCE establece que si el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. En el supuesto que la Comisión estimara que el afectado no ha tomado tales medidas, emitirá, tras haber dado al mencionado Estado la posibilidad de presentar sus observaciones, un dictamen motivado que precise los aspectos concretos en que el miembro afectado no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia.

---

<sup>228</sup> Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964 (cit.)

<sup>229</sup> Sentencia del TJCE de 17 de febrero de 1970.

<sup>230</sup> En el caso alemán, el artículo 37 LFB establece que el Gobierno Federal, previa aprobación del Bundesrat, puede tomar las medidas precisas para imponer al Land el cumplimiento del ordenamiento federal, si bien este procedimiento no se ha adoptado todavía en ninguna situación.

Si el Estado miembro afectado no toma las medidas que entrañe la ejecución de la sentencia en el plazo establecido por la Comisión, ésta podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia. La Comisión indicará el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado. En el caso extremo, si el Tribunal de Justicia declara que se ha incumplido su sentencia, podrá imponer el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Por último, hay que mencionar el mecanismo previsto en el artículo 7 TUE tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en virtud del cual el Consejo, a propuesta motivada de los Estados miembros o de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios fundamentales contemplados en el Tratado y dirigirle recomendaciones adecuadas.

Cuando se haya efectuado la constatación del incumplimiento, el Consejo podrá decidir que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo.

#### 2.3.2.6. El principio de solidaridad financiera

Otro elemento clave en un sistema federal es la solidaridad financiera entre los Estados miembros. En el modelo alemán es una de las expresiones del principio de lealtad federal sobre las relaciones horizontales entre los Länders, de manera que los más prósperos deben prestar ayuda a los más débiles, lo que se traduce en la práctica en una notable compensación financiera entre ellos (Finanzausgleich). Estos montantes son superiores proporcionalmente a los de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, instrumentos que tienen un objetivo similar en el caso comunitario.

Para el caso de Estados Unidos esta función redistributiva del federalismo fiscal elimina el 17 % aproximadamente de las diferencias a largo plazo de la renta regional antes de impuestos gracias a los fondos que fluyen cada año de los Estados más ricos hacia las más pobres (Zumer, 1998).

En la Unión Europea, los orígenes de la cohesión económica y social se remontan al Tratado de Roma, cuyo preámbulo se refiere a la disminución de las diferencias de desarrollo entre las regiones. No obstante, a partir de los setenta fue cuando se empezaron a ejecutar algunas medidas comunitarias con el objeto de coordinar y complementar los instrumentos nacionales en el campo de la solidaridad. Subsiguientemente, estas medidas se manifestaron insuficientes tras la creación del mercado interior, al no eliminarse las diferencias entre las regiones.

En 1986, el Acta Única Europea reforzó expresamente el objetivo de la cohesión económica y social. De cara a la Unión Económica y Monetaria se potenció considerablemente la política comunitaria en esta materia, máxime cuando el Tratado de Maastricht incorporó esta política al Tratado constitutivo de la Comunidad (arts. 158 a 162).

La cohesión económica y social manifiesta la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión e impulsa el desarrollo equilibrado y duradero, la disminución de las diferencias estructurales entre regiones y países y favorece la igualdad de oportunidades entre las personas.

El futuro de esta política marcó, en gran medida, el debate en la Agenda 2000, sobre todo respecto a sus repercusiones en el presupuesto comunitario, representando entre 1994 y 1999 el 35 % aproximadamente del total del mismo. Además, su relevancia en el futuro de la Unión se resaltó en las perspectivas financieras 2000-2006, especialmente tras la nueva ampliación.

Sin duda, uno de los mayores retos de la Unión ampliada será alcanzar un mayor equilibrio y cohesión entre sus miembros, lo que la acercaría apreciablemente hacia un verdadero modelo federal, para lo que se necesitaría unos recursos presupuestarios significativamente mayores que los actuales.

#### 2.3.2.7. El principio de homogeneidad

El principio de homogeneidad, considerado como esencial para la estabilidad del modelo federal, establece el mínimo común de concordancia y doctrinas indiscutibles en el sistema, con valores similares en el ordenamiento. En la Unión se manifiesta especialmente en el artículo 6 TUE, que dispone que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, criterios que son comunes a los Estados miembros”.

“La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”.

Finalmente, hay que destacar este último apartado del artículo, en virtud del cual ya se prevé la posibilidad de que la Unión establezca nuevos recursos para engrosar el presupuesto con el objeto de desarrollar con garantías sus políticas, lo que se ha ratificado con el proyecto provisional de Constitución Europea comentado, aprobado en junio de 2002.

#### 2.3.3. *El presupuesto federal en la Unión Europea*

El problema de la asignación de la política presupuestaria (impuestos y gastos) en una Unión Económica o un Gobierno Federal radica en la distribución entre la autoridad central y los Estados miembros de la capacidad fiscal, junto con la autonomía en la imposición y el gasto público como se puso de manifiesto en los apartados anteriores del capítulo, siempre con el objeto de que cada gobierno asuma aquellas funciones que mejor reflejen la demanda de sus ciudadanos (principio de subsidiariedad).

En la actualidad, la Unión no dispone de un verdadero presupuesto federal, pero el Tratado TUE introduce una presunción a favor de la descentralización fiscal, si bien cualquier propuesta en esta dirección ha encontrado detractores desde el origen del proyecto europeo.

Un presupuesto comunitario, de acuerdo al planteamiento federal, exigiría un conjunto de reglas constitucionales que sistematizaran las fuentes de los ingresos y el destino de los gastos, de manera que el gobierno central, en este caso la Comisión Europea, ejerciera la política de estabilización y la de distribución<sup>231</sup> con una transferencia de soberanía de la política macroeconómica por parte de los Estados miembros.

No obstante, este modelo asignaría la provisión de bienes públicos locales (transporte público, bomberos, etc.) a los gobiernos nacionales, que probablemente estarían mejor informados sobre las necesidades, de acuerdo a las preferencias de los ciudadanos.

El funcionamiento económico de los Estados estaría asegurado por una clara distribución de funciones entre las diferentes autoridades (federales, nacionales, regionales y locales) en los distintos ámbitos de intervención (defensa, seguridad), etc, con un presupuesto federal importante, que debería representar como mínimo el 30 % de la RNB de la Federación (Dévoluy, 2004, pp. 161).

Desde la óptica de los ingresos, la centralización fiscal exigiría las siguientes reglas en la asignación impositiva (Musgrave, 1983, pp. 2 y ss.):

- Centralizar los impuestos muy progresivos como los de la renta personal y sobre sociedades para evitar posibles distorsiones en la localización de los factores de producción y las empresas (en el caso que se mantuvieran tipos diferentes en los Estados miembros), así como los impuestos sobre objetos tributarios repartidos entre jurisdicciones como las reservas de recursos naturales, ya tratados en los apartados anteriores sobre armonización.
- Los gobiernos nacionales deberían recaudar en mayor medida los impuestos sobre objetos tributarios relativamente inmovilizados como edificios o terrenos, en detrimento de los más móviles.
- Las tasas y minutas, que en teoría no distorsionan la movilidad entre jurisdicciones, deberían descentralizarse.

No obstante, si estos principios para la asignación de responsabilidades fiscales provocan desequilibrios entre los Estados miembros, se podrían compensar a través de transferencias de un ámbito de gobierno a otro<sup>232</sup>, que constituyen un factor esencial en un sistema federal, con los objetivos siguientes (Hitiris, 1999, ob. cit. pp. 89):

---

<sup>231</sup> La centralización suprime las amplias repercusiones indirectas (externalidades) que podría provocar la descoordinación de la política macroeconómica nacional sobre los componentes de la Federación; por otra parte, la movilidad de la población en la unión puede restringir la capacidad de los gobiernos nacionales para optar por las prioridades redistributivas.

<sup>232</sup> Se puede presentar una situación en la cual los ingresos fiscales en un Estado miembro no cubran sus gastos necesarios.



- Paliar los efectos indirectos interjurisdiccionales.
- Impulsar la redistribución interregional equitativa, de cohesión y para el desarrollo económico sostenible.
- Compensar las pérdidas de bienestar provocadas por medidas del gobierno central.
- Potenciar la equidad interpersonal.

En la Unión Europea, como en cualquier tipo de integración, federación o asociación entre países, los aspectos históricos y políticos han interferido notablemente en la armonización de las políticas entre sus Estados miembros, que defienden su soberanía frente a la centralización fiscal, a pesar del mercado único y la implantación de la moneda única.

Por lo que en un futuro los presupuestos nacionales continuarán siendo probablemente los instrumentos más importantes de la política económica. El presupuesto comunitario podría caminar hacia un sistema federal en el supuesto que se alcanzara un consenso sobre los poderes y el papel de la autoridad central supranacional y los Estados miembros para impulsar una mayor cohesión y crecimiento en la Comunidad.

Este debate se abrió ya en los años setenta cuando el Informe MacDougall (Commission des Communautés Européennes, 1977, ob. cit.) postuló que en la Comunidad no existía la “homogeneidad política” precisa para justificar unas mayores responsabilidades fiscales de la Autoridad Presupuestaria supranacional frente a los Estados miembros. No obstante, si se detectaba una cierta visión futura común de los países de la CEE, que debería impulsar un lento camino hacia el federalismo fiscal de cara a la implantación con garantías de la unión monetaria prevista. En particular, se programaron tres fases de integración federal:

- Integración pre-federal, con un mínimo sector público comunitario, cuyos recursos supondrían entre el 2 y el 2,5 % del PIB.
- Federación, en la que el sector público comunitario absorbería entre el 5 y el 7 % del PIB.
- Unión, con un gran sector público comunitario, del 20 al 25 % del PIB.

Estas recomendaciones no se llevaron a cabo por sus notables connotaciones políticas, de manera que la integración europea se ha realizado con escasos recursos financieros. En la actualidad, los Estados miembros disponen de un ámbito reglamentario estatal y comunitario (federal), pero el presupuesto es estatal o regional dependiendo de las competencias transferidas por las distintas administraciones territoriales.

Es decir, la reglamentación común ha avanzado notablemente pero el presupuesto está muy limitado, suponiendo únicamente el 1,23 % del PIB comunitario, y la mitad corresponde al gasto agrícola (Brunet, 1999, pp. 249). Por lo tanto, el sistema fiscal comunitario se encuentra muy lejos todavía de un sistema federalista, en el caso que los Estados miembros y las instituciones comunitarias optaran por trabajar en esta dirección en los próximos años.

#### 2.3.4. *Argumentos a favor y en contra del federalismo fiscal en la Unión*

Desde el origen de la Comunidad, se han esgrimido razones tanto favorables como contrarias a un presupuesto federal en Europa, en un entorno marcado por el traspaso de competencias de los gobiernos nacionales a autoridades intermedias, al mismo tiempo que la Unión ha asumido, aunque lentamente, un mayor número de políticas para reforzar la integración de los mercados.

Desde una óptica fiscal, en la Unión se debe alcanzar un consenso sobre que competencias debe asumir la Autoridad Presupuestaria supranacional para optimizar la asignación de los ingresos impositivos y los gastos públicos en las distintas esferas de gobierno. Además, la exclusiva estructura política y constitucional comunitaria, que ha propiciado un avance tan pausado en la construcción europea, hace que la mayoría de las razones tradicionales a favor del federalismo no se puedan emplear (Walsh, 1993, pp. 27 y ss.).

A pesar de todo, determinados factores de la construcción europea incorporan elementos propios de un presupuesto federal como la obligación de que los ingresos impositivos expresen fielmente la capacidad de pago, lo que debería ser una de las responsabilidades de la autoridad central supranacional. En esta línea apunta también la propuesta comentada de la Comisión para establecer un nuevo recurso presupuestario comunitario con el objeto de reducir la dependencia financiera de las contribuciones de los Estados miembros.

Los principales argumentos a favor y en contra del presupuesto federal en la Unión son (Hitiris, 1996, pp. 229 y ss.): déficit democrático; acciones redistributivas; limitaciones sobre las políticas fiscales nacionales; no homogeneidad de los países y regiones implicadas; relativa inmovilidad del trabajo.

##### 2.3.4.1. Déficit democrático

El déficit democrático es un concepto que pone de manifiesto la distancia que separa al ciudadano europeo del funcionamiento de la Unión, en la cual, según esta corriente de opinión, la Comisión no tiene actualmente legitimidad democrática real, a pesar de que responde colectivamente de su gestión ante el Parlamento.

El Tratado de Ámsterdam pretendía atenuar esta percepción, dotando de un mayor protagonismo al Parlamento Europeo y proporcionando una mayor información a los nacionales, con el objetivo global de “iniciar una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

De acuerdo a este argumento, estas disposiciones deberían llevarse a cabo antes de plantearse la opción de dotar de un mayor tamaño y recursos al presupuesto comunitario, con una autoridad central “democrática”, esto es, en el supuesto de que el poder presupuestario se le asignara íntegramente al Parlamento Europeo.

No obstante, esta posibilidad podría provocar ineficacia, ya que el gasto es financiado con impuestos nacionales pagados por residentes ajenos al distrito o estado beneficiario (Inman y Fits, 1990, pp. 79 y ss.), con la posibilidad de que se gastara por encima de lo preciso por motivaciones políticas de los propios legisladores, de manera que una elevada proporción de los recursos públicos se asignara a bienes y transferencias públicas muy localizadas como en el caso del presupuesto de Estados Unidos.

Pero en el caso de la Unión Europea, el requerimiento de la “codecisión” en materia presupuestaria con el Consejo supondría un freno a posibles excesos o irregularidades que se detectaran a la hora de asignar los recursos por parte de la autoridad central.

#### 2.3.4.2. Movilidad de los factores e intervenciones redistributivas

Las restricciones establecidas a las políticas nacionales por la integración de los mercados de factores en la Unión requieren que se potencie el papel redistributivo de la autoridad central y, por lo tanto, se otorgue una mayor importancia al presupuesto federal (Wildasin, 1990, pp. 69-74).

En esta línea, se exige una armonización de los impuestos sobre el capital y las empresas mencionada, así como una eliminación de incentivos locales por parte de un Estado miembro que pueda provocar ineficiencias en la asignación del trabajo.

La movilidad de los factores limita considerablemente la capacidad de los países comunitarios para desarrollar políticas redistributivas nacionales, si bien en la Unión existen notables obstáculos todavía de carácter social, cultural y lingüístico para la integración del mercado de trabajo (Bureau, 1992, pp. 88), pero que no pueden justificar una menor cooperación presupuestaria entre los Estados miembros.

En la Unión, los gastos redistributivos son el principal instrumento de la política de cohesión, que aumentaron notablemente con los paquetes Delors I y II, que institucionalizaron los gastos estructurales y su programación, e instituyendo el Fondo de Cohesión. Las Perspectivas Financieras 2000-2006 configuraron estas intervenciones como la piedra angular de la estrategia de ampliación hacia el Centro, Este y el Mediterráneo europeo, asignando a este objetivo en torno al 80% del total de fondos destinados a los nuevos Estados miembros.

La reducción de las diferencias de desarrollo se pretende alcanzar a través de los Fondos Estructurales y de otras políticas de la Unión que tienen como fin mejorar la infraestructura, la educación y la investigación científica de las regiones en cuestión. Hay que subrayar nuevamente que la Comisión adoptó el 14 de julio de 2004 una propuesta de cinco nuevos reglamentos para la actualización de los fondos e instrumentos estructurales<sup>233</sup>. Asimismo, se propuso un nuevo reglamento cuya finalidad era crear un marco opcional para que los Estados miembros y las regiones funden organismos destinados a la cooperación transfronteriza (AECT)<sup>234</sup>.

Para el período 2007-2013 estos instrumentos representarán una tercer parte del presupuesto de la Unión aproximadamente, es decir, un total de 336,1 mil millones de euros. Se dedicará la mayor parte a los Estados miembros y regiones menos desarrolladas, con el objeto de mejorar las condiciones de crecimiento de la economía comunitaria, mediante intervenciones centradas en tres nuevos objetivos para el futuro: convergencia, competitividad y cooperación, que deberán potenciar la política redistributiva en las próximas décadas.

No hay que olvidar que el incremento de las transferencias interestatales en la Unión a través del presupuesto central se ha defendido, entre otras razones, para potenciar la construcción europea, con un mayor protagonismo de la Unión en el ámbito internacional.

En este sentido, se ha pretendido atenuar el impacto de la integración que ha conducido hasta el momento en la UEM, por lo que se ha incrementado notablemente en las últimas décadas el montante y la operatividad de los Fondos Estructurales. Estos gastos potencian el impacto redistributivo entre las regiones<sup>235</sup> que intensifican los efectos indirectos (*spillover effects*<sup>236</sup>), de manera que se puede considerar que el desarrollo del presupuesto comunitario se guía en parte por los principios del federalismo fiscal (Wildasin, 1990, ob. cit. pp. 75).

#### 2.3.4.3. No homogeneidad de los países y los pueblos

Si se mantienen diferencias significativas entre los Estados miembros de una unión económica en su PIB per cápita, ingresos impositivos y gasto público, la instauración de un sistema fiscal centralizado puede provocar notables ineficiencias en la asignación de la actividad económica.

De acuerdo a estas razones, la falta de homogeneidad económica y social en la Unión, por factores geográficos, lingüísticos, culturales, históricos y políticos, no justificaría la implantación de un presupuesto federal comunitario en la actualidad.

---

<sup>233</sup> Propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo de 14 de julio de 2004 relativa a disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (COM (2004) 492 final).

<sup>234</sup> Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2004 relativa a la institución de un grupo europeo de cooperación transfronteriza.

<sup>235</sup> En este sentido, en un modelo federal razones de equidad, eficiencia y estabilización territorial se esgrimen a favor de las transferencias dentro de la federación.

<sup>236</sup> Los gastos en bienes públicos y servicios en un país (o una región) se financian con aportaciones de "cohesión" de otros países (o regiones del mismo país o de otros), concedida mediante el presupuesto comunitario.

Este hecho se ha reflejado en el escaso poder de decisión asignado a las instituciones comunitarias que no tienen competencias en ámbitos tan relevantes como la defensa, la seguridad social, la sanidad, la vivienda o los asuntos fiscales, con un sistema de reparto de decisiones bajo el principio de la subsidiariedad.

Es definitiva, la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y de los objetivos asignados por el Tratado, de manera que los Estados miembros intervendrán cuando puedan alcanzar con garantías los objetivos, limitando considerablemente las competencias supranacionales.

De acuerdo al principio de subsidiariedad, los únicos servicios que debería proveer la Unión de manera centralizada serían aquellos en los cuales no existan diferencias de comportamiento entre los Estados miembros; en los que se producen efectos indirectos considerables entre los países que no pueden ser compensados de otro modo; o cuando las externalidades interfieran en un mejor funcionamiento del mercado común.

A pesar de todo, la subsidiariedad no es inconciliable con el federalismo fiscal, ya que ambos expresan como objetivo común que hay que permitir a los distintos grupos que viven en los Estados miembros que declaren sus preferencias por servicios públicos, lo que dará lugar inevitablemente a diferencias en los niveles impositivos y de servicios públicos (Musgrave, 1959).

No obstante, hay que resaltar que la disposición según la cual la Comunidad caminaría hacia formas federales se eliminó del Tratado, por presiones danesas y británicas, fundamentalmente.

#### 2.3.4.4. Restricciones de la integración a las políticas fiscales nacionales

En la Unión, los gobiernos nacionales no pueden monetarizar sus déficits ni utilizar el tipo de cambio para efectuar ajustes frente a perturbaciones económicas. Además, la disciplina presupuestaria contemplada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha limitado también las posibilidades de los Estados miembros de ayudar a las regiones comunitarias menos prósperas.

Por lo tanto, sin un importante presupuesto central, no parece adecuado llevar más allá de lo rigurosamente preciso la convergencia fiscal, ya que se podría quitar a los Estados miembros de un instrumento útil para intervenir anticíclicamente y para limar paulatinamente las diferencias estructurales entre los mismos.

En los modelos federales, la autoridad central debe disponer de notables recursos para hacer frente con garantías a posibles cambios negativos regionales a corto plazo, de manera que en Estados Unidos se neutralizan hasta un 40 % las recesiones a corto plazo con transferencias automáticas del presupuesto central (Sala-i-Martin y Sachs, 1992, pp. 195 y ss.).

Este procedimiento compensatorio sería muy adecuado en la Unión para evitar merma en las rentas personales en las zonas perjudicadas, donde la movilidad laboral es escasa entre Estados miembros, industrias o, incluso, regiones

No obstante, como ya se ha señalado, los gastos comunitarios no alcanzaban ni el 3 % del gasto público de los Estados miembros en 2002, y suponían sólo algo más del 1 % respecto al PIB comunitario (anexo I-1). Por lo su capacidad redistributiva es muy limitada, a pesar de una manifestación tangible de la integración como el euro, pero que tiene una contrapartida política todavía muy débil (Krugman, 2001, pp.652).

El problema de la distribución del poder presupuestario entre los Estados miembros, que continúan siendo soberanos, y las instituciones de la Unión, incluso entre ellas mismas, tiene gran relevancia en la construcción europea. Este proyecto de integración tomó cuerpo en el objetivo fundamental de la instauración de una unión aduanera, posteriormente económica y monetaria, abriéndose desde entonces el debate sobre la viabilidad de un futuro proyecto político en común.

La cuestión radica en si se considera la política presupuestaria como una competencia de interés vital para los Estados miembros y no se le incluye en el dominio comunitario para cumplir con los objetivos asignados. Por todo ello, la coordinación de políticas fiscales en el seno de la Unión Europea resulta necesaria para alcanzar mejores resultados económicos, políticas que han cobrado un especial protagonismo en la lucha contra los desequilibrios coyunturales y estructurales en los Estados miembros tras la culminación del proceso de Unión Económica y Monetaria y la mayor ampliación de su historia.

#### **2.4. La Hacienda Pública Europea: una visión teórica**

La Unión Europea a través de sus instituciones y su autonomía normativa posee una actividad financiera propia e independiente de los Estados miembros, tal y como corresponde a una organización supranacional que podríamos conceptualizar de prefederal (Informe Mc DOUGALL, 1977, ob. cit.).

La actividad financiera, según precisa el enfoque tradicional de la Hacienda Pública (Musgrave, ob. cit. 1968), tiene una triple función frente a la sociedad (Vega, 1998, pp. 266): una función de asignación de recursos, una estabilizadora y una distributiva. Esta triple labor de las finanzas comunitarias ha de ser matizada de acuerdo a sus especificidades, dado que los dos instrumentos básicos empleados son la actividad reguladora y la actividad presupuestaria.

Hay que subrayar el plano secundario de la función estabilizadora de la actividad financiera comunitaria, dado que el presupuesto general no puede emplearse como un instrumento de política macroeconómica de acuerdo al artículo 199 del Tratado CE: “el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”.

En la actualidad, en torno a la cuarta parte de los gastos del presupuesto se destinan a objetivos vinculados con la asignación de recursos, el 70 % aproximadamente a fines redistributivos y el resto a administración. Los primeros buscan modificar la asignación de los bienes y/o servicios efectuada por el mercado para subsanar fallos del mercado como es el caso de los recursos destinados a la investigación o a las redes transeuropeas, pero que no inciden directamente en la cohesión (Comisión Europea, 2002b, pp.118). Pero también pretenden mejorar los resultados de la evolución del mercado como parte del gasto destinado a la PAC al establecer precios que garantizaran una renta digna a los agricultores, especialmente antes de la reforma de 1992.

La intervención de la Unión Europea en la actividad económica se produce más a través de la regulación, derivada de las Decisiones, Directivas y Reglamentaciones, que por vía del presupuesto, según se desprende de las mismas perspectivas financieras (Martín, 1998, pp.265).

Por lo que no existe una política fiscal comunitaria y, en consecuencia, la estabilidad económica en la Unión debe alcanzarse a través de la coordinación y limitación de las políticas presupuestarias de los países miembros (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), junto a una política monetaria común (autonomía del Banco Central Europeo), y una única moneda (el euro), tal y como contempla el Tratado de la Unión Europea.

Por su parte, la actividad reguladora realiza esencialmente una función de asignación de recursos de forma compartida con el presupuesto comunitario en determinados sectores como en la agricultura. Pero la actividad que ha adquirido una mayor importancia en los últimos años es la función distributiva, impulsada por las sucesivas ampliaciones de la Unión y las necesidades de las nuevas regiones.

De este modo, la Política Regional y de Cohesión tiene en la actualidad un papel primordial en la consolidación y profundización de la Unión Económica y Monetaria, y tendrán una función clave en el éxito de la reciente ampliación hacia el Centro y Este y el Mediterráneo de Europa, donde se ponen de manifiesto especialmente las desigualdades de renta entre las regiones.

En este contexto, la Hacienda Pública comunitaria se regula por varios tipos de textos:

En primer lugar, el Derecho positivo que comprende las disposiciones financieras de los Tratados (artículo 272 del Tratado CE y 177 del Tratado EURATOM) que establecen el procedimiento de aprobación y las condiciones de ejecución del presupuesto de cada ejercicio.

El presupuesto es la expresión normativa del plan financiero de las Comunidades Europeas para el ejercicio anual correspondiente de acuerdo al Tratado CE, que fue modificado por el Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 y, posteriormente, por el Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999 y el de Niza en marzo de 2001.

El Derecho positivo también contiene la Decisión de 21 de abril de 1970 y sus modificaciones posteriores por las que se instituyó un sistema de recursos propios, cuyo funcionamiento se detalla en el presente trabajo de investigación. Por último, el desarrollo de estas disposiciones se concreta en el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento nº 2.673/1999 del Consejo, de 13 de diciembre de 1999.

No obstante, ya que las circunstancias en el que se acordó este Reglamento han cambiado notablemente desde entonces, sobre todo a raíz de la instauración de las perspectivas financieras, la evolución continua de las instituciones presupuestarias y las diferentes ampliaciones, se ha refundido en el Reglamento financiero CE, EURATOM) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002 (en lo sucesivo Reglamento financiero) con sus Normas de desarrollo, Reglamento nº 2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 (en lo sucesivo Normas de desarrollo).

Este Reglamento se ha elaborado en aras de una mayor simplificación legislativa y administrativa de las finanzas comunitarias, así como para dotar de un mayor rigor a la gestión presupuestaria y, en definitiva, de claridad y legibilidad a todo el ciclo presupuestario. El Reglamento financiero expresa los principios fundamentales y normas básicas que regulan el presupuesto comunitario de acuerdo a lo establecido en el Tratado, en tanto que las Normas de desarrollo aseguran una mayor jerarquía y claridad para su aplicación.

Junto a lo anterior, en el ámbito presupuestario comunitario, se ha originado una amplia normativa convencional “sofá-law”, arraigada en el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, que contempla el conjunto de acuerdos interinstitucionales, declaraciones comunes y el resto de convenios que obligan a las instituciones presupuestarias (Parlamento, Consejo y Comisión) en el debate sobre esta materia, e incluye las perspectivas financieras de la Unión para el período 2000-2006 y 2007-2013, aún por aprobar.

La existencia en el ámbito presupuestario de esta clase de normas “convencionales”, configura una particularidad propia sin verdadera analogía en el resto de parcelas del Derecho Comunitario. En este sentido, la Unión cuenta con una amplia gama de instrumentos financieros que se han integrado en el presupuesto general como se estudiará más adelante.

Pero, en realidad, los aspectos financieros no fueron verdaderamente debatidos antes de la aprobación de los últimos Tratados de la Unión, de tal modo que el Tratado de Maastricht no introdujo apenas modificaciones en el presupuesto comunitario, como sucedió también en los Tratados de Ámsterdam y Niza (Comisión Europea, 2002, ob. cit, pp.98), a pesar de encontrarse tan próxima la ampliación a veinticinco miembros.

Aunque en la conferencia Intergubernamental de 1997, que preparó las modificaciones del Tratado de Maastricht para convertirlo en el Tratado de Ámsterdam, las discusiones financieras ocuparon un lugar destacado, finalmente los Estados miembros no adoptaron ninguna disposición de carácter presupuestario (Oreja, 1998, pp.389).



Esta situación no ha favorecido los intentos por reducir el divorcio que existe entre parte de la ciudadanía europea y los ambiciosos objetivos de la Unión Económica y Monetaria. Además, la creciente debilidad que atenaza a la Comisión hace más compleja la búsqueda de alternativas, entre las que no debe descartarse el establecimiento de una auténtica Hacienda Pública Europea (Nieto, 2002, pp.1).

No hay que olvidar que las principales funciones de la Comisión son (Blumann, 1988, pp.23): el derecho de iniciativa legislativa; el poder normativo propio y de desarrollo normativo; las funciones de gestión y control de la aplicación de los Tratados constitutivos. Por lo que la Comisión participa limitadamente en las cuatro funciones previstas en los Tratados (Gutiérrez, 1993, pp. 68): legislativa, ejecutiva, internacional y de salvaguarda de los Tratados.

A pesar de todo, el presupuesto general es el principal instrumento de las finanzas comunitarias, a través del cual se asignan recursos a los gastos comunitarios correspondientes a las distintas políticas comunitarias, constituyéndose en una pieza clave para el éxito del proceso de integración europeo.

En este contexto, la preocupación por corregir los déficits de algunos países, como desde hace años ocurre con el Reino Unido, puede conducir hacia un modelo presupuestario cada vez más complejo en la gestión y opaco para el ciudadano (Nieto, 1999, pp.272), aunque, en teoría, el presupuesto se ajuste a los principios tradicionales en sus diferentes fases.

Así, al establecer y ejecutar el presupuesto se deben cumplir los cuatro principios esenciales del Derecho presupuestario (unidad, universalidad, especialidad y anualidad), así como los principios de veracidad presupuestaria, equilibrio, unidad de cuenta, buena gestión financiera y transparencia, que se desarrollan detalladamente en el capítulo siguiente.

### **Algunas consideraciones finales.**

#### *Armonización fiscal*

Los derechos de los Estados miembros están protegidos por el hecho de que cualquier modificación fundamental de la normativa fiscal exige un voto por unanimidad, pero también bloquea cualquier intento de profundizar en la coherencia de los sistemas fiscales.

No obstante, los gobiernos nacionales tendrán que adoptar medidas fiscales comunes para ajustarse a las existencias de la población comunitaria, en un entorno marcado por el envejecimiento de la población europea, desafío que supera los intereses exclusivamente nacionales. Además, las disposiciones comunitarias en el ámbito fiscal serán probablemente más numerosas en el futuro, junto a unas prioridades más ambiciosas, pese a la oposición probable de algún Estado miembro.

La Unión Europea, con un mercado y una moneda única, necesita que se profundice y se potencie la coordinación de las políticas fiscales nacionales, con el objeto de consolidar el gran conjunto económico y monetario, en el cual se estrechan cada vez más las interacciones entre los veinticinco sistemas fiscales y las políticas comunitarias de forma paralela al avance de la integración en el continente.

Una mayor coordinación fiscal ayudaría a los Estados miembros a alcanzar los objetivos políticos globales establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa, de cara a que la economía europea se configure como la más competitiva del mundo en 2010.

Además, la profundización de la integración europea requiere un equilibrio entre la diversidad de los sistemas fiscales nacionales y el ejercicio completo de las libertades de establecimiento y circulación en la Unión, con especial atención al respeto del Derecho Comunitario por parte de los nuevos socios comunitarios

A pesar de todo, se mantiene la unanimidad en el Consejo para la fiscalidad en la Constitución Europea, por presiones especialmente de países como el Reino Unido. Por esa razón, la mayor parte de las propuestas consensuadas en un futuro pueden limitarse a la armonización de las estructuras y bases tributarias en el comercio entre Estados miembros. La autonomía fiscal se considera todavía un factor clave para la defensa de los intereses nacionales, lo que frena cualquier intento de avance en esta línea.

En esencia, la Comisión Europea intentará asegurar la neutralidad de los sistemas fiscales de los Estados miembros, de manera que no obstaculicen la libre circulación de mercancías, servicios y capitales y menoscaben el libre juego de la competencia en cualquier lugar de la Unión, ni la igualdad de oportunidades de los ciudadanos europeos.

El mantenimiento de fronteras fiscales no favorece en ningún caso los objetivos una integración económica. Se debe conseguir como mínimo la aproximación de los tipos existentes para evitar efectos distorsionantes sobre la ubicación de la actividad económica entre los Estados miembros, especialmente tras la instauración de Unión Económica y Monetaria (UEM).

### *Federalismo*

El modelo europeo es novedoso, complejo y dinámico, y no se puede explicar desde un punto de vista meramente federalista, ni intentar encajar su naturaleza jurídica exclusivamente desde la óptica del Derecho Internacional Público. Además, incorpora nuevos principios que no se ajustan a la representación de Estados más tradicional.

El proyecto europeísta ha desembocado en un sistema institucional supranacional diferente al de las organizaciones internacionales típicas. En este modelo sobresale por su planteamiento original, el reordenamiento de competencias y poderes entre los Estados, que continúan siendo soberanos, y los órganos comunes.

La característica diferencial de la Unión respecto a otras organizaciones internacionales radica en la dualidad entre el carácter internacional de su origen y las normas de derecho interno que rige su funcionamiento, las cuales son de aplicación directa sobre las legislaciones nacionales.

Aunque la estructura comunitaria posee formalmente un cierto paralelismo con la organización federal, se ha guiado desde su origen por el criterio de atribución limitativa de las competencias y de los poderes, entre los que se encuentran el presupuestario, de manera que los Estados miembros mantienen importantes competencias.

Esta estructura emanó del método funcionalista, auspiciado especialmente por Jean Monnet, que se impuso en la construcción europea, cuyo objetivo radicaba en la unión económica mediante los instrumentos jurídicos adecuados como paso previo a la unión política.

Este procedimiento más pragmático y lento de integración, no buscó un paralelismo inicial con el sistema alemán o americano de federación de la época, sino que dio prioridad a la unión económica y la cooperación entre los pueblos como punto de partida para el proyecto europeísta que conduciría a la unión política. El federalismo europeo se ha basado en dos grandes ambiciones que han aportado equilibrio al proyecto: la estructuración de un ente continental y la presencia de múltiples centros de decisiones internos.

La instauración de la UEM requiere la transferencia de mayores competencias a las instituciones comunitarias como es el caso del sistema impositivo, lo que ha abierto nuevamente un intenso debate sobre las responsabilidades de los Estados miembros y de los órganos comunes. La salvaguarda de los intereses nacionales actuará como pieza clave en cualquier intento futuro de profundizar en la construcción europea.

Además, los Estados miembros mantienen, en gran parte, las competencias presupuestarias, de acuerdo al principio de subsidiariedad en la distribución de decisiones y al margen de su propia descentralización fiscal. Este hecho no favorece una hipotética profundización de la integración hacia un sistema más o menos asimilable al federalismo.

El sistema europeo podría caminar hacia un federalismo fiscal si se alcanzara un acuerdo general sobre el reparto de las competencias presupuestarias entre los Estados miembros y la autoridad central supranacional. En este supuesto, el objetivo de la cohesión y el crecimiento debería articular el nuevo edificio europeo, en línea con las prioridades establecidas para el período de programación 2007-2013.

Aunque el modelo europeo no se ajusta todavía a un sistema federal, si se decide profundizar en este sistema en los próximos años, el presupuesto federal comunitario debería complementar y apoyar las políticas nacionales de asignación y redistribución, mejorando paralelamente la estabilidad económica en la Unión.

La gran ampliación de la Unión a veinticinco miembros debería abrir nuevamente un debate general sobre si los europeos desean que la integración culmine con la instauración de una unión federal de los Estados que englobe la defensa y la ciudadanía común, o una unión económica y monetaria con organismos de arbitraje que velen por respecto de las normas de convivencia y reglas de competencia.

## **Resumen del Capítulo 2**

Los aspectos fiscales de la UEM se basaron, en parte, en la instauración de impuestos de destino con anterioridad a una teórica unión fiscal, con el objeto de ajustarse en lo posible a las disposiciones emanadas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En la vertiente de los gastos, la Unión debe ejercer una función eficaz a la hora de su coordinación por razones de eficiencia y para solucionar la dispersión de los servicios públicos entre los países con múltiples sistemas impositivos. Este hecho no favorece la resolución del reparto de las cargas fiscales y la distribución del coste entre ambas partes.

La armonización de la fiscalidad en la Unión continúa siendo una materia muy controvertida por su complejidad y la postura adversa de los Estados a transferir su competencia a las instituciones comunitarias, lo que se ha traducido en la necesidad de respetar la norma de la unanimidad en la adopción de decisiones en esta materia.

El Derecho fiscal comunitario derivado se fundamenta en el Informe Neumark de 1963, que aceptaba la heterogeneidad de estructuras fiscales de los Estados miembros y no planteaba su homogeneización, sino pretendía aminorar aquellos elementos fiscales que pudieran perjudicar a la implantación del mercado común.

Los avances realizados en este ámbito en la fiscalidad directa han sido, en general, respuestas parciales a determinados casos como la doble imposición o las actividades económicas transfronterizas. Las instituciones comunitarias han pretendido, en mayor medida, impulsar a los Estados miembros a acordar recomendaciones para suprimir obstáculos fiscales en pro de la neutralidad, sin formalizar propuestas legislativas vinculantes.

La intervención comunitaria en el ámbito fiscal es estrictamente subsidiaria, por lo que en la actualidad no tiene como fin último armonizar los sistemas impositivos de los Estados miembros, sino garantizar su compatibilidad con los objetivos del Tratado y entre ellos mismos, con una lucha continúa contra posibles fraudes e irregularidades.

Desde 1992 la armonización de los impuestos indirectos ha progresado considerablemente en el marco de la propuesta “del mercado unificado” presentada por la Comisión a finales de los ochenta, a pesar de que no se aceptó la totalidad este proyecto, apelando los países a la defensa de su soberanía fiscal.

No obstante, hay que destacar desde principios de los noventa el nuevo régimen de impuestos especiales y el establecimiento del IVA intracomunitario, con la supresión de obstáculos fiscales y aduaneros entre los Estados miembros. En esta línea, el “Comité Ruding” en 1992 expresó la necesidad de una mayor armonización de la fiscalidad de las empresas para hacer frente a la competencia fiscal perniciososa en la Unión Europea, si bien tampoco tuvo nuevamente el apoyo unánime del Consejo.

La Comisión propuso en 2001 un programa global para el futuro de la política fiscal, en la que apostaba por una mayor armonización del IVA e impuestos especiales sobre el consumo para favorecer a las personas y empresas en el mercado interior, destacando que no significaría obligatoriamente una armonización fiscal a escala comunitaria.

La estructura de recursos propios es un factor diferencial de la Unión respecto al resto de organizaciones internacionales y, además, se encuentra estrechamente vinculada al futuro de la construcción europea en el que se plantean, básicamente, dos enfoques: el federalismo y el intergubernamentalismo.

Desde el origen de las Comunidades Europeas, la idea de la unidad europea, e incluso el sueño federal, impulsada en un principio por movimientos de opinión pública que no obedecían a impulsos gubernamentales, se ha mantenido a lo largo del proyecto europeo. Esta corriente de pensamiento estuvo apoyada por prestigiosos europeístas como Altiero Spinelli, Salvador de Madariaga, Alexander Marc, Henri Brugmans, entre otros muchos, con tres principios básicos: autonomía, cooperación y subsidiariedad.

El modelo comunitario presenta especificidades que lo distinguen de otras organizaciones internacionales y ha tenido desigual aceptación entre los Estados miembros y las propias instituciones comunitarias. En la actualidad, la Unión no se puede considerar un verdadero sistema federal, destacando la falta de una visión estratégica, que constituya un nuevo punto de partida hacia una morfología institucional definitiva del proyecto europeo.

No obstante, en línea con los elementos comunes del paradigma federal, el Derecho Comunitario es autónomo frente al Derecho Estatal, constituyendo un ordenamiento propio que se debe complementar con el de los Estados miembros, con tres características básicas: autonomía, complementariedad y primacía.

Además, los países deben colaborar activamente en la consecución de los objetivos de la Unión y el desarrollo de las políticas comunitarias junto a la Comisión, que debe controlar en última instancia el cumplimiento de los Tratados. Esta cooperación debe asegurar la financiación de las múltiples intervenciones comunitarias, así como un mejor desarrollo del procedimiento junto a las Autoridades presupuestarias de la Unión.

Los recursos de la Unión son muy escasos respecto a los múltiples objetivos de los Tratados, a pesar del gran desarrollo de la reglamentación común. Precisamente, la falta de un importante presupuesto central frena la convergencia fiscal entre los Estados miembros, que no desean ceder en esta situación nuevas competencias a las instituciones comunitarias.

En estos momentos, la función estabilizadora del presupuesto comunitario no es importante, con un claro protagonismo de los gastos redistributivos, en algunos casos de índole personal sin apenas incidencia en la cohesión territorial. De ahí la importancia que hay que otorgarle a la coordinación y limitación de las políticas presupuestarias de los países miembros (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) para la estabilidad económica de la Unión, cuya intervención se realiza fundamentalmente a través de la regulación y no del presupuesto.

## **CAPÍTULO 3**

### **ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO**



Conectando con el Capítulo primero en el que se ha abordado la evolución histórica del presupuesto comunitario, en este tercero exponemos las normas que gobiernan el presupuesto conforme a los Tratados y al Reglamento financiero.

Lo que debe subrayarse especialmente en este Capítulo es la voluntad de las Autoridades comunitarias de transformar su presupuesto en una herramienta nítida y precisa, que tenga en cuenta las prioridades establecidas y favorezca el control en cada una de sus etapas.

En primer lugar, se exponen las “Disposiciones financieras de los Tratados de Roma y del Reglamento financiero aprobado para su ejecución”, que se plasman en el respeto a los criterios presupuestarios tradicionales: universalidad, unidad, anualidad, especialidad y publicidad, así como a dos principios más propios (equilibrio y unidad de cuenta), junto a la regla de buena gestión financiera y transparencia, incorporada en el nuevo Reglamento.

A continuación se repasan las fases del procedimiento presupuestario contempladas en el Tratado CE (artículo 272), en particular, su aprobación, su ejecución y finalmente su control. Además se definen las competencias respectivas del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión en el desarrollo de este proceso.

Finalmente, en este Capítulo se detallan también los principales gastos comunitarios, de acuerdo a la estructura por rúbricas de las programaciones financieras, exponiendo su evolución y perspectivas como marco de referencia para desarrollar nuestro trabajo empírico.

### **3.1. Los principios presupuestarios de la Unión Europea**

Desde su origen, la Unión ha intentado elaborar unos presupuestos transparentes y rigurosos para facilitar el fácil ejercicio de un control democrático en profundidad (Strasser, 1993, ob. cit, pp.47). Como consecuencia, el presupuesto comunitario descansa en los siguientes principios: unidad, universalidad, anualidad, especialidad y publicidad, equilibrio, unidad de cuenta y buena gestión financiera y transparencia.

#### *3.1.1. Principio de unidad y veracidad presupuestaria*

El principio de unidad<sup>237</sup> del presupuesto de la Unión se encuentra recogido en el Tratado CE (art. 268): “todos los ingresos y gastos de la Comunidad (...) deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto”; además se contempla en los artículos 4 y 5 del Reglamento financiero y artículo 3 de sus Normas de desarrollo.

---

<sup>237</sup> El principio de unidad presupuestaria determina que una persona jurídica de Derecho Público debe reunir en un documento único –llamado genéricamente presupuesto- todas las operaciones que le afecten, es decir, sus ingresos y gastos, sometándose este documento al voto de la Autoridad Presupuestaria.



Estos artículos disponen que la Unión Europea debe reunir en un sólo acto jurídico todas las operaciones financieras que realiza (ingresos y gastos), con el fin de tener una mayor claridad y transparencia, como dispone el artículo 4 del Reglamento financiero: “el presupuesto es el acto por el que se aprueban los ingresos y gastos previsibles de las Comunidades Europeas que se consideran necesarios para un determinado ejercicio”

Por tanto, únicamente se autorizan los gastos e ingresos consignados en el presupuesto. Las Comunidades Europeas, tras haber prescindido de la aplicación de este principio, lo han admitido después de un largo camino todavía inacabado:

- Período inicial de dispersión (1952-1967), en el cual coexistieron hasta cinco presupuestos diferentes por la autonomía de las instituciones comunitarias.
- Segundo período tras la fusión de los gastos administrativos (1967-1970).
- Tercer período tras la instauración del presupuesto general de las Comunidades Europeas, con la entrada en vigor del Tratado de Luxemburgo (de 1971 a nuestros días, si bien en 2002 desapareció la CECA).

De acuerdo a este principio, los gastos e ingresos de las Comunidades comprenden:

- Los gastos e ingresos, incluidos los gastos administrativos,<sup>238</sup> derivados de la aplicación de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y a las concernientes a la cooperación policial y judicial en materia penal, cuando estos gastos corran a cargo del presupuesto.
- Los gastos e ingresos de las Comunidad Europea de la Energía Atómica.

En el presupuesto se consignarán también la garantía de las operaciones de empréstitos y préstamos contraídos por las Comunidades, así como los pagos al Fondo de Garantía relativo a las Acciones exteriores.

En virtud del artículo 5 del Reglamento financiero, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 74 del Tratado CE:

- No podrá realizarse ingreso ni gasto alguno sino a través de una imputación a una línea presupuestaria.
- No podrá consumarse ningún compromiso de gastos ni ordenamiento de pagos que exceda los créditos autorizados.

---

<sup>238</sup> En el Tratado de la Unión se distingue en la gestión de los gastos realizados en los siguientes términos: gastos administrativos son los que se adeudan en el presupuesto, mientras que los gastos operativos pueden adeudarse en el presupuesto si lo acuerda el Consejo, en caso contrario, estos gastos corren a cargo de los Estados miembros que lo financiarán con contribuciones especiales.

- No podrá consignarse en el presupuesto ningún crédito si no corresponde a un gasto que se estime necesario.
- Los intereses producidos por los fondos pertenecientes a las Comunidades Europeas se consignarán en el presupuesto como ingresos varios

En síntesis, el principio de unidad y veracidad presupuestaria supone que todos los ingresos y gastos de las Comunidades, así como los de la Unión que se realicen con cargo al presupuesto deberán consignarse en el mismo.

#### 3.1.1.1. Excepciones al principio de unidad y veracidad presupuestaria

En la actualidad, las actividades financieras que no se recogen en el presupuesto general son: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la actividad empréstito/préstamo y las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

##### a) El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

El FED es el instrumento financiero principal de la cooperación financiera y técnica que la Unión Europea mantiene desde 1958 con países en vías de desarrollo vinculados históricamente con algunos Estados miembros. El FED se inscribe en el marco más amplio de los acuerdos de cooperación global firmados entre la Unión y el grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP); los Estados miembros son partes de los convenios, independientemente de la Comunidad.

Los gastos del FED (las ayudas a países parte en el Convenio) y los ingresos<sup>239</sup> (la contribución financiera de los Estados) son autorizados y ejecutados fuera del presupuesto. La Comisión, en varias ocasiones desde 1973, ha propuesto la presupuestación de este Fondo<sup>240</sup>, apoyada por el Parlamento Europeo.

No obstante, el Consejo Europeo reafirmó su posición contraria durante su 40 sesión, de 11, 12 y 13 de febrero de 1988 en Bruselas: “El FED seguirá financiándose con recursos no consignados en el presupuesto”. Asimismo, en el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que derivó en el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992) se expuso: “es conveniente que el FED siga financiándose con contribuciones nacionales de acuerdo con las disposiciones actuales”.

---

<sup>239</sup> Las contribuciones financieras aportadas por los Estados miembros lo son en función de un criterio político, derivado, en gran medida, de las relaciones privilegiadas de algunos Estados con los países ACP.

<sup>240</sup> La Comisión esgrimía las ventajas de incluir el FED en el presupuesto general para mejorar la transparencia, potenciar el control parlamentario y simplificar las negociaciones al suprimirse de los debates entre los países la clave del reparto financiero.

La gestión del FED está sujeta al control del Tribunal de Cuentas y sus líneas presupuestarias se incluyen en los documentos del presupuesto, con un “p.m.”<sup>241</sup> o un guión<sup>242</sup>, según los años, junto a unas aclaraciones con datos concretos sobre las intervenciones financieras del Fondo.

A pesar de todo, se prevé su integración en el presupuesto comunitario en 2007, aunque surtirá efecto en 2008, para colaborar en la financiación de las medidas exteriores comunitarias, en el apartado de las perspectivas financieras destinado a impulsar el papel de la Unión Europea como socio a escala mundial.

b) La actividad empréstito/préstamo

La segunda excepción relevante se origina en el marco de las operaciones de capital (empréstitos y préstamos), dado que son operaciones comunitarias desde 1976, con el fomento de la solidaridad comunitaria sobre todo a partir de la crisis de 1973<sup>243</sup>, con las siguientes particularidades:

- Las Comunidades no están autorizadas a emitir empréstitos para cubrir sus actividades y de acuerdo al principio de equilibrio presupuestario, no podrán liquidar con estos recursos un déficit presupuestario; se asignarán únicamente para financiar intervenciones de inversión, en virtud de decisiones del Consejo que estipulen la clase de financiación y el montante de los empréstitos.
- Las Comunidades, en razón de su solvencia financiera, pueden obtener recursos en condiciones más ventajosas que los Estados miembros o las empresas que opten a ellos, aunque su objetivo no sea obtener beneficios con estas operaciones.
- Las Comunidades solamente emiten empréstitos para prestar a quien se lo haya pedido, dado que no puede existir un retardo demasiado amplio entre la ejecución del empréstito y la firma del préstamo.

---

<sup>241</sup> Esta línea presupuestaria comprende la referencia pro memoria (p. m.). Este hecho tiene lugar cuando la base jurídica en la que se fundamentan el principio y las modalidades del gasto no existe aún al ser aprobado el presupuesto (es el caso concreto de los créditos consignados en la reserva); también cuando la Autoridad Presupuestaria suspende temporalmente la ejecución de una actividad. Por tanto, la denominación p. m. refleja el reconocimiento por parte de la Autoridad Presupuestaria del principio de gasto en la línea correspondiente.

<sup>242</sup> Se usa esta mención para poner de manifiesto la existencia de líneas que ya no son operativas, pero que es necesario, por razones contables o históricas, mantenerlas en el presupuesto para permitir, por ejemplo, cerrar la ejecución de créditos de pago de ejercicios anteriores.

<sup>243</sup> El hecho de que se contemplasen en los Tratados constitutivos de las Comunidades por un lado, y la necesidad de cumplir con los objetivos del Tratado de Roma, por otro, impulsaron a instaurar paulatinamente diferentes instrumentos comunitarios para permitir a la Comisión suscribir empréstitos para financiar distintas categorías de préstamos.

Hay que subrayar la irrupción de dos instrumentos en los años setenta de corte microeconómico; por un lado, el nuevo instrumento comunitario (NIC) en 1978<sup>244</sup>, con el fin de colaborar en el esfuerzo inversor de las pequeñas y medianas empresas; por otro, la garantía global concedida por el presupuesto general a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en los países de la Cuenca Mediterránea, que se extendió posteriormente a los países del Centro y Este de Europa tras la caída de los regímenes comunistas.

La Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo, propuso la presupuestación formal de esta actividad a través de su propuesta de modificación del Reglamento financiero de 15 de junio de 1978, para que los empréstitos se consideraran como ingresos y los préstamos como gastos en una parte II del presupuesto general.

El Consejo no lo aceptó, debido, en gran medida, a su negativa de compartir con el Parlamento las decisiones relativas a los empréstitos/préstamos, esgrimiendo que estas operaciones no se asemejaban a los ingresos y gastos clásicos del presupuesto. Esta postura provocó en parte el rechazo del proyecto de presupuesto de 1979 por el Parlamento.

#### c) Las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El BEI fue creado por el Tratado de Roma con el objetivo general de contribuir al desarrollo regular y armonioso de la Comunidad. El artículo 130 dispone sus tres prioridades de actuación:

- El desarrollo regional, esto es, la financiación de inversiones en aquellas regiones con un mayor retraso económico.
- La modernización y la adaptación de actividades económicas a la realización progresiva del Mercado Común.
- El interés común que se refleja en proyectos que refuerzan la integración económica de la Comunidad (infraestructura de transporte, telecomunicaciones) o traducen un objetivo prioritario (protección al medio ambiente o independencia energética).

La no presupuestación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) se debe precisamente a su carácter crediticio, sobre la base de que el Banco es una institución independiente con personalidad jurídica y autonomía financiera, con una leve supervisión por parte de la Comisión.

El BEI obtiene sus recursos emitiendo empréstitos de forma constante, bajo su propio nombre, en los mercados financieros. De acuerdo a sus estatutos, el total de préstamos ejecutados por el BEI no puede rebasar un determinado techo establecido respecto al capital suscrito por los Estados miembros: la proporción es del 250 %.

---

<sup>244</sup> El NIC se instauró por una Decisión del Consejo en 1978, en contestación a la propuesta del Consejo Europeo en marzo de 1977, en la que solicitaba una potenciación de la intervención de la Comunidad en aras de un mayor empleo e inversión para favorecer la convergencia económica de los Estados miembros.

En realidad, si la Comisión asegura la captación de los capitales en los mercados, el BEI es el que se encarga de la gestión bancaria de los préstamos según sus reglas y criterios habituales (Ravasio, 1985, pp.24). No obstante, la Comisión debe, anteriormente, elaborar un dictamen favorable para que el BEI pueda conceder el préstamo.

### 3.1.1.2. Los casos particulares de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y Justicia y Asuntos de Interior

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior integran dos “pilares” esenciales para la construcción de la Unión, tras su creación por el Tratado de Maastricht<sup>245</sup> y modificación por el Tratado de Ámsterdam, pero en el que no se acordó una presupuestación total de estas políticas. No obstante, los gastos administrativos están incorporados al presupuesto de las Comunidades Europeas.

Respecto a la PESC, el artículo 28 del Tratado UE dispone que los gastos operativos corran a cargo también del presupuesto, a excepción de los gastos de operaciones que tengan implicaciones militares o defensivas y salvo en los casos en los que el Consejo decida otra cosa por unanimidad<sup>246</sup>. En el ámbito internacional, hay que destacar que la Comisión asegura la presencia comunitaria en terceros países mediante las oficinas de representación exterior (Groux, 1984, pp. 34).

En el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, el Tratado de Ámsterdam modificó las disposiciones del Tratado de Maastricht, reincorporando la cooperación en materia civil (inmigración, asilo...), por lo que estas actividades corren a cargo del presupuesto. Mientras que el artículo 41 del Tratado UE establece que los gastos operativos de la cooperación judicial y policial en materia penal se financien por el presupuesto, excepto si el Consejo acuerda lo contrario por unanimidad<sup>247</sup>.

En cualquier caso, cuando un gasto de la PESC y de Justicia y Asuntos de Interior se financia por el presupuesto general, se rige por el procedimiento presupuestario habitual<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> En la Conferencia Intergubernamental de 1996 se propuso que los gastos operativos de la PESC fueran incorporados al presupuesto comunitario, por ser gastos operativos e incluidos en la sección de gastos de la Comisión.

<sup>246</sup> Cuando un gasto no está a cargo del presupuesto general, son los Estados miembros quienes lo asumen, de acuerdo al criterio del producto nacional bruto (PNB), salvo que el Consejo decida lo contrario por unanimidad. Respecto a los gastos de operaciones que tengan implicaciones militares o defensivas, algunos Estados miembros no están obligados a contribuir a su financiación, a los que se le reconoció la posibilidad de no intervenir en estas operaciones.

<sup>247</sup> En este supuesto, los gastos serán sufragados por los Estados miembros, de acuerdo a sus respectivas clave PNB, como fue el caso de la financiación de la agencia Europol, excepto si el Consejo establece otra cosa por unanimidad, lo que no sucedió con el Sistema de Información “Schengen”, por lo que sus gastos fueron importados al presupuesto.

<sup>248</sup> En el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, se contempla (Parte I. H. 39): “Que para los gastos de la PESC financiados por el presupuesto general, las instituciones intentarán llegar a un consenso anualmente sobre el montante y distribución de los gastos operativos. En caso contrario, el Parlamento y el Consejo consignarán en el presupuesto el importe del anterior ejercicio o el propuesto en el anteproyecto presupuestario, si es menor”.

### 3.1.1.3 El caso de los presupuestos satélites

Algunos organismos descentralizados de la Unión funcionan autónomamente gracias a presupuestos propios, que no representan una excepción al principio de unidad, ya que sus recursos emanan de una subvención de equilibrio englobada en el presupuesto general (cuadro III-1).

#### **CUADRO III-1 PRESUPUESTOS SATÉLITES**

- **Agencia de suministro EURATOM.**
- **Presupuestos satélites de primera generación, instaurados en 1975, con gestión autónoma:**
  - Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). Con sede en Salónica.
  - Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Con sede en Dublín.
- **Presupuestos satélites de segunda generación:**
  - Agencia de Medio Ambiente. Sede en Copenhague.
  - Fundación Europea para la Formación. Países del Este. Sede en Turín.
  - Observatorio de las Drogas. Sede en Lisboa.
  - Agencia para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Sede en Bilbao.
- **Otros presupuestos satélites:**
  - Agencia de Medicamentos. Sede en Londres.
  - Oficina de Armonización: Marcas, Diseños y Modelos. Sede en Alicante.
  - Oficina de Variedades Vegetales. Sede en Angers (Francia).
  - Centro Común de Traducción al servicio de los órganos descentralizados. Con sede en Luxemburgo.

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

### 3.1.2. Principio de universalidad

El principio de universalidad tiene el mismo objetivo que el de unidad del presupuesto, según se recoge en los artículos 17, 18, 19 y 20 del Reglamento financiero y artículos 10 y 14 de las Normas de desarrollo, aunque no está contemplado directamente en los Tratados.

Así, los ingresos presupuestarios no deben ser afectados a determinados gastos (regla de la no afectación) y no puede haber compensación entre ingresos y gastos (regla de la no compensación). Es decir, los ingresos no deben asignarse a gastos específicos, sino que han de estar disponibles en su totalidad para afrontar cualquier gasto. Además, unos y otros deben consignarse en el presupuesto por su cuantía íntegra, esto es, sin agregarse, compensarse ni contraerse.

Estas reglas son conocidas por los Estados miembros y encuentran su origen en la voluntad política de hacer el presupuesto más flexible, más transparente y más fácil de controlar (Strasser, 1993, ob cit., pp. 53).

Este principio consolida el de unidad evitando que la autorización presupuestaria de un determinado gasto venga predeterminada por el volumen de un ingreso concreto, lo que limitaría el alcance de esta autorización y segmentaría el presupuesto en compartimentos estancos (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp.141).

La regla de no afectación fue sancionada por la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970, sobre la creación de los recursos propios y mantenida por las decisiones ulteriores. El artículo 6 de la Decisión del Consejo de 29 de septiembre de 2000 concerniente a este sistema dispone que “en el presupuesto: los ingresos (...) se utilizarán indistintamente para financiar cualquier tipos de gastos consignados”.

No obstante, el Reglamento financiero prevé una unas excepciones a este principio presupuestario, en general de tipo técnico, unas a la regla de no afectación y otras a la de no compensación:

#### 3.1.2.1. Excepciones a la regla de no afectación

El artículo 18 del Reglamento financiero dispone que existen las siguientes excepciones a la regla de no afectación:

- Determinados programas complementarios de investigación<sup>249</sup>, cuyas modalidades y claves de financiación son establecidas por Decisión del Consejo y en la que no participan en ocasiones algunos Estados miembros<sup>250</sup>.
- Los ingresos que tengan un destino determinado (los procedentes de fundaciones, subvenciones, donaciones y legados) y los ingresos por prestaciones realizadas por cuenta de terceros.

---

<sup>249</sup> Las contribuciones financieras de los Estados miembros a determinados programas complementarios de investigación, recogidos en el artículo 5 del Reglamento nº 1150/2000, se abonarán: a) Hasta un total de las siete doceavas partes del importe que figure en el presupuesto, a más tardar el 31 de enero del ejercicio en curso; b) Hasta un total de las cinco doceavas partes restantes, a más tardar el 15 de julio del ejercicio en curso. Por otro lado, los pagos realizados se consignarán en la cuenta prevista por el Reglamento nº 1150/2000 y quedarán sujetos a las condiciones contempladas en dicho Reglamento.

<sup>250</sup> Esta disposición quedó recogida en el Acta Única Europea (art. 130 L) y en la Decisión 94/278 de 31 de octubre de 1994 sobre los recursos propios.

- La participación de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en la financiación de determinadas políticas comunitarias como programas de investigación,<sup>251</sup> en el marco de la aplicación del Espacio Económico Europeo (EEE) desde 1994<sup>252</sup>.

Esta disposición se empleaba, asimismo, en la participación de los países candidatos en ciertos programas comunitarios, de acuerdo a las líneas de actuación propuestas en sus estrategias de preadhesión.

No obstante, desde que la Unión tuvo que hacer frente a graves problemas de financiación de sus políticas, el respeto al principio de no afectación se redujo considerablemente.

#### 3.1.2.2. Excepciones a la regla de no compensación

El Reglamento financiero recoge también las excepciones a la regla de no compensación:

- Deducción de los importes de las facturas o estados de liquidación de posibles multas impuestas; del valor de rescate de materiales científicos y técnicos antiguos al adquirir nuevos materiales de idéntica naturaleza (como la compra de vehículos tras la venta del vehículo utilizado al proveedor) y de los descuentos comerciales. En este supuesto tendrán que ser ordenados por la cantidad neta.
- Deducción del precio de los productos y servicios prestados a la Unión de las cargas fiscales que sean reembolsadas por los Estados miembros (como el Impuesto sobre el Valor Añadido).
- Pagos realizados por terceros imputados como disminución de gastos cuando la Unión pague a los acreedores deudas, de las cuales una parte debe ser asumida por terceros.
- Compensaciones por pérdidas o beneficios en el tipo de cambio registrados con motivo de transferencias de fondos.
- Reutilización de diversos ingresos originados en la actividad comunitaria a título oneroso (ingresos por suministros, venta de publicaciones, prestaciones de servicios u obras, aparatos, etc.).

---

<sup>251</sup> La estructura presupuestaria para consignar la participación de los países de la AELC en ciertos programas comunitarios será la siguiente: a) En el estado de ingresos se habilitará una línea presupuestaria pro memoria en la que se consignará el importe total de la participación de los Estados AELC, en el ejercicio considerado. El importe previsto se indicará en los comentarios del presupuesto; b) En el estado de gastos, en los comentarios de las líneas correspondientes a las actividades comunitarias en las que participasen los Estados AELC, se hará referencia a título informativo al importe de la participación prevista; En un anexo, que formará parte integrante del presupuesto, se recogerán todas las líneas correspondientes a las actividades comunitarias en las que participasen los Estados AELC.

<sup>252</sup> Las aportaciones de los países de la AELC se estiman de acuerdo a un criterio de proporcionalidad, sobre la base de su PIB y el de los Estados miembros de la Unión. Estas contribuciones y los gastos financiados no se incluyen en el presupuesto general y sólo se apuntan a “título informativo”.



Estas excepciones tienen un carácter meramente técnico y no cuestionan esencialmente el respeto de la regla de universalidad, ya que las sumas correspondientes son reducidas.

### 3.1.2.3 Caso particular de las exacciones de corresponsabilidad agrícola (gastos negativos)

Se consideran gastos negativos las exacciones de corresponsabilidad agrícola y constituyen una verdadera excepción a la regla de no compensación<sup>253</sup>. Su objetivo original era evitar el aumento desmedido de los gastos agrícolas (de los productos lácteos a partir de 1977 y de los cereales desde 1986).

De este modo, las cantidades percibidas por el concepto de exacciones de corresponsabilidad y abonadas por los productores, se apuntan en la parte B en el estado de gastos de la Comisión con un importe negativo. Por tanto, la Unión Europea, de acuerdo al artículo 43/CEE, evita la consideración de estas exacciones como recursos y desde ese instante no se aplica el artículo 201/CEE, por lo que no requiere la aprobación de los Estados miembros.

Además, se emplean como regulador del mercado, de manera que el producto de la exacción de corresponsabilidad se deduce mecánicamente de los importes facilitados por la Unión en sus intervenciones en los mercados.

Hay que subrayar que el Tribunal de Justicia admitió esta forma de proceder en una sentencia del 21 de febrero de 1979, pese a la posición contraria del Tribunal de Cuentas, que recriminaba a esta técnica el desobedecer la regla de no compensación.

En este sentido, tras su dictamen 1/2001, el Tribunal de Cuentas reprochó una vez más la propuesta de la Comisión de considerar los gastos negativos del FEOGA como ingresos afectados y consignarlos en el presupuesto como ingresos varios, posición defendida también por el Parlamento Europeo. En cambio, la Comisión opinaba que la existencia de gastos negativos era una excepción a la regla de no compensación y al principio de transparencia.

### 3.1.2.4. Caso particular de los gastos de recaudación de los recursos propios (ingresos negativos)

Se denominan ingresos negativos a los gastos de recaudación de los recursos propios y constituyen otra excepción a la regla de no compensación. Hasta 1988 y en virtud del artículo 2 de la Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988, los Estados miembros recibían un importe equivalente al 10 % de la cantidad ingresada debido a los gastos de recaudación de los derechos arancelarios y exacciones reguladoras agrícolas, que se contabilizaba como gasto presupuestario.

---

<sup>253</sup> Estos gastos negativos están recogidos en la normativa sectorial agrícola y se estructuran en cinco categorías: las cantidades recuperadas a causa de fraudes o irregularidades; las correcciones de anticipos efectuados; los beneficios que puedan obtenerse por la venta de existencias públicas; la exacciones suplementarias sobre la leche; los efectos financieros de las decisiones sobre revisión de cuentas.

En virtud del artículo 2 de la Decisión 94/728, los Estados miembros retenían por gastos de recaudación el 10 % de las cantidades a ingresar. La Decisión 2000/597, que modificó la Decisión 94/278, estableció el porcentaje en un 25 % con aplicación retroactiva desde el 1 de enero de 2001. Esta técnica se contabiliza en el presupuesto como un ingreso negativo de la Unión.

Resumiendo, las excepciones a la regla de no compensación estudiadas provocan un resultado contrario a las restricciones dispuestas en las perspectivas financieras, ya que hacen posible la consignación en el presupuesto de gastos menores a los realmente producidos sin la utilización de esta operación.

El nuevo Reglamento financiero apuesta por la supresión de la posibilidad de la devolución de anticipos y de reutilización de créditos, que deben ser sustituidos parcialmente por ingresos afectados, así como la posibilidad de reconstituir créditos liberados. No obstante, las normas específicas aplicables a los Fondos Estructurales no se verán afectadas por estas modificaciones.

### 3.1.3. *Principio de anualidad*

El principio de anualidad supone que las operaciones presupuestarias deben referirse a un determinado ejercicio anual para facilitar el control de la actividad del ejecutivo en cuanto a la aprobación, previsión y ejecución presupuestaria. Los créditos consignados se autorizarán por un ejercicio, que coincidirá con el año natural. Es un principio de orden, recogido en los artículos 6 hasta el 13 del Reglamento financiero y los artículos 5 y 6 de las Normas de desarrollo.

Los artículos 202 del Tratado CEE y 175 del Tratado CEEA contemplan que “los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario, salvo disposiciones en contrario del Reglamento financiero adoptadas en ejecución de los artículos 209/CEE y 183 CEEA”.

Este principio figura también en el Tratado CEE desde otros puntos de vista:

- En el ámbito de la previsión presupuestarias: “Todos los ingresos y gastos (...) deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario” (artículo 268 del Tratado CEE y artículo 1 del Reglamento financiero).
- Sobre la coincidencia del ejercicio presupuestario con el año civil: “El ejercicio presupuestario comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre (artículo 272 del Tratado CEE y artículo 6 del Reglamento financiero).

No obstante, la exigencia de compatibilizar la gestión de intervenciones plurianuales<sup>254</sup> con el respeto del principio de anualidad, impuso la utilización de los denominados créditos disociados (artículo 1 del Reglamento financiero), de tal modo que se desarrollen en un período mayor al ejercicio en el que se asumieron los compromisos correspondientes.

En este sentido, las instituciones comunitarias han recurrido en los últimos años a una mecánica de programación plurianual (perspectivas financieras), basada en acuerdos que contemplan la evolución previsible del presupuesto, sin que altere la necesaria independencia anual de cada presupuesto (Nieto, 2001, ob. cit. pp. 168).

Los créditos disociados se estructuran en los de compromiso (CC)<sup>255</sup> y los de pago (CP):

- Los créditos de compromiso cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas que sean consecuencia de iniciativas cuya realización se extiende en más de un ejercicio (no tienen que estar cubiertos por ingresos).
- Los créditos de pago comprenden, hasta el importe total inscrito en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos en el curso del ejercicio y/o en ejercicios anteriores. Estos créditos son anualmente objeto de una autorización presupuestaria y deben cubrirse con ingresos.

Por el contrario, se consignan en el presupuesto como créditos no disociados las operaciones que tienen que llevarse a cabo a lo largo de un ejercicio, bien sean créditos de compromiso<sup>256</sup> o de pago. Los créditos no disociados comprenden únicamente los gastos administrativos, los gastos del FEOGA (sección de Garantía), los reembolsos a los Estados miembros y las garantías de los empréstitos.

El resto de categorías de gastos se dota total o parcialmente con créditos disociados, con el objeto de ajustar al máximo los créditos de pago a las necesidades reales y, por tanto, evitar en lo posible la utilización anticipada de recursos propios.

---

<sup>254</sup> El marco plurianual de las perspectivas financieras no incumple el principio de anualidad presupuestaria, ya que establecen límites de gastos anuales durante el período cubierto, por rúbricas para los créditos de compromiso y globalmente para los créditos de pago, por lo que no son autorizaciones de gastos. El año civil -el ejercicio presupuestario- es la unidad temporal básica de aplicación de este mecanismo.

<sup>255</sup> El Tratado CEEA instauró el concepto de “créditos de compromiso” (artículo 176), por la necesidad para esta Comunidad de ejecutar programas de investigación que únicamente pueden ser plurianuales: “las asignaciones relativas a los gastos de investigación y de inversión comprenderán, sin perjuicio de las limitaciones que resulten de los programas o decisiones sobre los gastos que, en virtud del presente Tratado, requieran la unanimidad del Consejo, dos tipos de créditos: a) créditos comprometidos, que cubren una serie de gastos que constituyen una unidad bien definida y un conjunto coherente; b) créditos de pago, que representan el límite máximo de gastos liquidables anualmente para hacer frente a los compromisos contraídos con arreglo a la letra a). El registro de vencimientos de los compromisos y pagos se incorporará como anexo al proyecto de presupuesto correspondiente propuesto por la Comisión”.

<sup>256</sup> Las expresiones “créditos para compromisos” y “créditos para pagos” representan la suma de los créditos de compromiso y de los créditos de pago correspondientes a los créditos disociados y a los créditos no disociados.

### 3.1.3.1. El saldo pendiente de liquidación

La incorporación presupuestaria de los créditos disociados provoca un desfase entre los compromisos contraídos y el instante en que se liquidan los pagos correspondientes.

El conjunto de los créditos comprometidos, pendientes de liquidación, configuran el “saldo pendiente de liquidación” (RAL), que ha crecido mucho de forma preocupante en los últimos años como consecuencia del notable avance de las políticas comunitarias y de las intervenciones plurianuales vinculadas a la ejecución de estas políticas.

El RAL tiene dos componentes, uno normal vinculado al sistema de créditos disociados y otro relacionado con los posibles atrasos en la liquidación de las obligaciones entre la Unión y los destinatarios de su financiación, como es frecuente en las intervenciones exteriores de la Unión o cuando se produce una impugnación.

En este sentido, el Acuerdo Interinstitucional y la Decisión del Consejo sobre recursos propios (2000/597) prevén que la presupuestación de créditos de compromisos tendrá que incrementar de forma organizada<sup>257</sup>, con una relación rigurosa entre créditos de compromiso y créditos de pago para que estos últimos no sobrepasen un determinado límite del PNB total de los Estados miembros.

### 3.1.3.2. Excepciones al principio de anualidad

En general, el principio de anualidad se respeta cada año, pero el artículo 7 del Reglamento financiero, en aplicación del Tratado, contempla una serie de excepciones o adaptaciones técnicas de cara a garantizar una gestión más flexible de las partidas presupuestarias. No obstante, la reforma financiera de 1988 limitó notablemente el alcance de estas excepciones, entre las que destacan las prórrogas de crédito.

En efecto, el Tratado CEE (artículo 271) admite las prórrogas de crédito cuando no correspondan a gastos de personal. El Reglamento financiero permite la aplicación de algunas excepciones para créditos no disociados y disociados. Los primeros incluyen las prórrogas automáticas para los créditos correspondientes contraídos entre el 1 de enero de y el 31 de diciembre (salvo los compromisos adquiridos después del 15 de diciembre relativos a compras de material, a obras o a suministros).

---

<sup>257</sup> En esta línea, las refundiciones sucesivas periódicas del Reglamento financiero tienen como fin definir los plazos de ejecución de las acciones plurianuales: a) Se ha introducido un apartado 7 en el artículo 1, que dispone que las obligaciones jurídicas derivadas de medidas plurianuales tendrán una fecha límite de ejecución, que tendrá que comunicarse al destinatario al concedérsele la ayuda; b) con este mismo objetivo, los créditos disociados que no se empleen en un determinado ejercicio, por regla general, serán anulados (apartado 2 del artículo 7); c) mientras que el apartado 6 establece el concepto de “liberación de créditos no utilizados en un ejercicio determinado en el marco de acciones plurianuales”, lo que supone su anulación, salvo en el supuesto de reconstitución del crédito de compromiso correspondiente (por Decisión de la Comisión antes del 15 de febrero del ejercicio n+1), cuando sea necesario continuar el programa originalmente considerado.

Las prórrogas no automáticas son las aplicables a los créditos correspondientes a pagos pendientes a 31 de diciembre en virtud de compromisos contraídos después del 15 de diciembre relativos a compras de material, a obras o a suministros, así como a la parte de los créditos no comprometida a 31 de diciembre para hacer frente a necesidades imperiosas que pueden ser cubiertas con los créditos del ejercicio siguiente<sup>258</sup>.

En los créditos disociados, los créditos de compromiso y los créditos de pago no empleados al finalizar el ejercicio para el que hayan sido consignados quedarán anulados (artículo 7 del Reglamento financiero). Excepcionalmente, podrán prorrogarse de forma limitada al ejercicio siguiente, lo que deberá ser acordado por la Comisión antes del 15 de febrero del ejercicio n+1 y comunicado a la Autoridad Presupuestaria antes del 15 de marzo.

### 3.1.3.3. Los períodos complementarios

Los períodos complementarios constituyen otra excepción al principio de anualidad incluida en el Reglamento financiero, que los define como una prolongación *ad hoc* del ejercicio presupuestario tras los doce meses del año natural. En la actualidad, el presupuesto cuenta con dos clases de períodos complementarios:

- Ejecución de los pagos (régimen general): la ordenación y visado de los pagos debe realizarse hasta el 31 de diciembre, pero el contable cuenta con quince días adicionales para ejecutarlos materialmente (artículo 5 *in fine* del Reglamento financiero).
- FEOGA (sección de Garantía): como consecuencia de los plazos necesarios para conocer en profundidad a escala comunitaria la información proveniente de los Estados miembros. La contracción de estos gastos podrá prolongarse un mes en el ejercicio n+1 (artículo 101 del Reglamento financiero).

Respecto al cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, el Tribunal de Cuentas aboga por la supresión del mecanismo de las prórrogas de créditos, al estimar que constituye una excepción y propone alcanzar dicho objetivo a través de un empleo más flexible de las transferencias de créditos. En cambio, la Comisión no comparte esta posición y argumenta que esta técnica presupuestaria está recogida en los Tratados (271CE y 175 EURATOM) y está reconocida en todos los Estados miembros y obedece a las necesidades de gestión de los créditos.

Resumiendo, puede afirmarse que el presupuesto cumple con el principio de anualidad y las excepciones mencionadas son necesarias para adaptarse al máximo a las exigencias concretas de ejecución del presupuesto comunitario en la actualidad.

---

<sup>258</sup> La solicitud de una prórroga de esta clase tendrá que justificarse correctamente y se presentará a la Autoridad Presupuestaria antes del 15 de febrero del ejercicio n+1, la cual decidirá en el periodo máximo de seis semanas desde la recepción de la solicitud; el Consejo, previo dictamen del Parlamento, decidirá por mayoría cualificada. La solicitud se considerará aprobada, si no se toma una decisión en contra en el plazo de seis semanas.

No obstante, el Reglamento dispone que hay que clarificar el concepto de créditos del ejercicio y el de etapas preparatorias del acto de compromiso, las cuales, si están ultimadas a 31 de diciembre, pueden dar derecho a realizar una prórroga de créditos de compromiso, los cuales deberán utilizarse antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente.

#### 3.1.4. Principio de equilibrio

Contrariamente a la ausencia de disposiciones similares en la mayoría de Estados miembros, el Tratado de Roma reafirma el principio del equilibrio entre ingresos y gastos (artículo 268), contemplada en las decisiones sucesivas sobre el sistema de recursos propios y en el Reglamento financiero (artículos 14 y 15).

Esta norma no permite de antemano la previsión de un déficit o superávit ni a recurrir a la Unión a empréstitos para financiar sus política de gastos, excepto para realizar préstamos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 del Tratado CEE, EURATOM.

El principio de equilibrio presupuestario se tiene en cuenta en dos fases diferentes en la Unión Europea:

- Equilibrio en la autorización: esta regla se debe cumplir siempre de forma estricta en el instante de la aprobación del presupuesto; es decir, en el estadio de la previsión y autorización, con un equilibrio exacto entre ingresos y gastos. No obstante, cuando existe una reserva negativa, determinados créditos votados están consignados a ser anulados a través de su transferencia hacia las líneas presupuestarias donatarias.
- Equilibrio en la ejecución: la ejecución, no obstante, se alejará ineludiblemente de la previsión para los ingresos y los gastos. En realidad, los ingresos podrán ser más o menos elevados que las previsiones. En cambio, los gastos deberán ser menores, o todo lo más iguales, a las previsiones, debido a la limitación de los créditos, que no permite ningún exceso.

La cuenta de gestión (ingresos y gastos), en la que se muestra el cierre del ejercicio presupuestario, hace posible cotejar las diferencias entre las previsiones y la ejecución. Sin embargo, las autoridades presupuestarias deben esforzarse al máximo para que la norma del equilibrio se cumpla también en el estadio final de la ejecución<sup>259</sup>. No obstante, en la práctica pueden presentarse dos situaciones: que se cierre con un saldo presupuestario positivo (excedente) o negativo (déficit), como se comentará más adelante.

##### 3.1.4.1. El equilibrio y el saldo presupuestario

El saldo de un ejercicio está constituido por la diferencia entre el conjunto de los ingresos y la cuantía de los pagos, incrementada en el importe de los créditos del mismo ejercicio prorrogados.

---

<sup>259</sup> A pesar de todo, en ocasiones hay que realizar alguna rectificación durante el ejercicio con medidas de gestión, o acudiendo, cuando resulte necesario corregir la autorización presupuestaria, al procedimiento de presupuesto suplementario.

Esta diferencia se aumenta o disminuye, por una parte, en la cantidad neta que resulta de las anulaciones de créditos prorrogados de los ejercicios anteriores y, por otra, de los excesos de pago, debidos a la variación de las tipos del euro, de los créditos no disociados traspasados del ejercicio precedente, del saldo resultante de los beneficios y de las pérdidas de cambio registrados durante el ejercicio (artículo 15 del Reglamento nº 1.150/2000 relativo a la aplicación de la Decisión sobre recursos propios).

El artículo 32 dispone que el saldo de cada ejercicio se consignará, según que se trate de un excedente o de un déficit, en los ingresos o en los gastos en el presupuesto del ejercicio siguiente<sup>260</sup>, a través de un presupuesto rectificativo<sup>261</sup>.

En la práctica, por lo tanto, pueden presentarse dos situaciones:

- Cierre con saldo positivo<sup>262</sup> (excedente): en este supuesto, el excedente se prorroga al ejercicio siguiente en el que se consigna como ingreso<sup>263</sup>.
- Cierre con saldo negativo<sup>264</sup> (déficit): el cierre con déficit exige presupuestar su importe como gasto en el ejercicio siguiente, de forma similar al caso explicado del excedente.

#### 3.1.4.2. La reserva negativa

La aplicación de la reserva negativa, recogido en la reforma del Reglamento financiero 2.049/88 de 24 de junio de 1988 (artículo 19), se utilizó por primera vez para el presupuesto de 1986<sup>265</sup>. Se fundamenta en financiar gastos nuevos con cargo al ahorro que se efectuará durante el ejercicio, aunque no se puede anticipar en que partidas.

Esta técnica, aparentemente, va en contra del principio del equilibrio que parece apoyar (Calvo, 2000, ob. cit. pp.59), y presenta un carácter más histórico que lógico (Comisión, 2001, ob. cit. pp. 10).

---

<sup>260</sup> En este sentido, el estado general de ingresos y la parte B del estado de gastos incluyen líneas con la mención “pro memoria” (p.m.), en las que se inscribirá el saldo correspondiente (excedente disponible o déficit del ejercicio anterior).

<sup>261</sup> Un presupuesto rectificativo es un presupuesto cuyo importe de gastos permanece globalmente sin cambios o disminuye, con o sin modificación en el reparto de estos gastos; un presupuesto rectificativo y suplementario es un presupuesto cuyo importe de gastos aumenta o que implica nuevos gastos, sin que por ello haya un aumento global de los gastos que deben ser aprobados por la Autoridad Presupuestaria, siguiendo el mismo procedimiento previsto para el presupuesto ordinario aunque, en principio, con unos plazos más cortos.

<sup>262</sup> Es el caso normal, en el que la elaboración del estado de ingresos (cobro de recursos) hace posible cubrir la totalidad de los gastos teniendo en cuenta las normas aplicables, en concreto, la cobertura de las prórrogas.

<sup>263</sup> El Reglamento financiero prevé la opción de la consignación anticipada del saldo probable del ejercicio n-1 en el presupuesto del ejercicio n, tendiéndose que realizar el ajuste definitivo al cierre de las cuentas del ejercicio n-1 a través del presupuesto suplementario.

<sup>264</sup> Se trata del caso más excepcional. Se origina cuando la realización de los recursos es menor al importe necesario para la cobertura de las necesidades determinadas de acuerdo a las normas aplicables.

<sup>265</sup> Tras un acuerdo entre los dos titulares de la Autoridad Presupuestaria sobre la instauración de una reserva negativa, el Parlamento, el 10 de julio de 1986, aprobó el presupuesto por 357 votos a favor, 27 en contra y 21 abstenciones.

La reserva negativa está limitada, lo que es una medida muy positiva, para evitar posibles excesos en su uso por parte de la Autoridad Presupuestaria y, en esencia, permite establecer, sin tensión, un procedimiento de aprobación del presupuesto de alguna forma en déficit y en reequilibrarlo a final de año, fundamentalmente para satisfacer al Parlamento Europeo.

No obstante, el ejecutivo presupuestario es el titular de este mecanismo, de tal modo que elige las líneas presupuestarias que han de eliminarse, pero a raíz del conflicto institucional que originó la creación de la reserva negativa, el Parlamento salió reforzado en sus competencias presupuestarias.

El Tribunal de Cuentas ha criticado el mantenimiento de la reserva negativa porque infringe la norma de transparencia del presupuesto, pero el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han defendido este método en la medida que normalmente soluciona las discrepancias de los dos primeros a lo largo del procedimiento presupuestario.

A pesar de que el principio de equilibrio es una norma presupuestaria básica, de tal modo que recurrir a empréstitos no es compatible con el sistema de recursos propios de las Comunidades, no debe suponer un impedimento a las operaciones de empréstitos y préstamos garantizados por el presupuesto general de la Unión.

#### 3.1.5. *Principio de unidad de cuenta*

Las autoridades comunitarias, como en otras organizaciones internacionales, se plantearon el concepto de unidad monetaria que había que emplear en el presupuesto, por lo que ya la Alta Autoridad de la CECA, desde su creación, instauró una unidad de cuenta mediante la Decisión 3/52, de 23 de diciembre de 1952. En esta línea, los Tratados de Roma contemplan expresamente la utilización también de una unidad de cuenta (artículos 207/CEE y 181/CEE).

Por lo tanto, salvo los años 1958, 1959 y 1960 en que los presupuestos CEE y EURATOM se expresaron en francos belgas (mientras entraban en vigor los artículos mencionados), el presupuesto comunitario siempre se ha establecido en una unidad de cuenta. En síntesis, puede afirmarse que la Europa comunitaria ha recurrido a las siguientes unidades de cuenta, en seis etapas (cuadro III-2):



**CUADRO III-2**  
**LA HISTORIA DE LA UNIDAD DE CUENTA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1951-2002)**

**De 1951 a 1958:** la unidad de cuenta utilizada por la Alta Autoridad de la CECA fue la de la Unión Europea de pagos, igual al dólar estadounidense.

**1958 a 1960:** el presupuesto CECA se expresa en una unidad de cuenta “paridad-oro” establecida por un peso determinado de oro fino (0,88867088 gramos<sup>266</sup>), de conformidad con el Sistema Monetario Internacional vigente en aquella época.

**A partir de 1961:** la CEE y el EURATOM adoptaron la unidad “paridad-oro”. La crisis del Sistema Monetario Internacional a principios de los setenta, con grandes fluctuaciones de los tipos de conversión de las monedas<sup>267</sup>, provocó el abandono definitivo de toda referencia al oro en los Acuerdos de Jamaica en 1976, por lo que se comenzó a buscar una alternativa.

**De 1977-1978 a 1980:** se creó una unidad de cuenta sobre la base de una cesta de diferentes monedas europeas (la unidad de cuenta UCE)<sup>268</sup>, atendiendo a la propuesta francesa, con el fin de que su evolución fuera independiente de las fluctuaciones monetarias exteriores. Esta medida beneficiaría especialmente a los países ACP tras la negociación del Convenio de Lomé, ya que aseguraba una mayor estabilidad en la ayuda prestada por la Comunidad a estos países en vías de desarrollo.

**1981 a 1998:** el 1 de enero de 1981 se optó como unidad de cuenta del presupuesto comunitario por el ecu o European Currency Unit, basada en una cesta similar que la UCE, pero con un procedimiento de revisión regular de los valores de las monedas que la componían (caso desigual que la UCE, que en principio era definitiva hasta la ampliación de la Comunidad a doce).

La irrupción del ecu se preparó en los Consejos Europeos de Bremen, el 6 y 7 de julio de 1978, y de Bruselas, el 4 y 5 de diciembre de 1978 y, sobre todo, por la resolución acordada sobre el establecimiento del sistema monetario europeo<sup>269</sup>. El Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado el 27 y 28 de abril de 1980 corroboró su intención de hacer progresar la Comunidad por el camino que conduciría a la integración monetaria.

<sup>266</sup> Peso equivalente al del dólar desde 1934 a 1972.

<sup>267</sup> El Acuerdo Smithsonian, de 19 de diciembre de 1971, impulsó a la Comunidad a acordar, el 7 de marzo de 1972, que los Estados miembros limitarían al 2,25 %, en más o menos, el límite máximo de fluctuación entre la cotización de la moneda más apreciada de la Comunidad y la cotización de la moneda más depreciada. Era el sistema denominado “serpiente monetaria”, pero que no pudo ser aplicado más que por algunos Estados miembros (Alemania, los tres países del Benelux y Dinamarca).

<sup>268</sup> No se planteó utilizar el recurso DTS-cesto establecido por el Fondo Monetario Internacional, lo que habría conducido a optar para el presupuesto comunitario una unidad de cuenta acorde con el 45 % de la evolución media de las monedas exteriores, con un peso específico del dólar del 33 %.

<sup>269</sup> El acta de creación oficial del ECU es el Reglamento (CEE) n° 3.180/78, de 18 de diciembre de 1978, que dispone en su artículo 1º: “Que las operaciones del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), hasta la fecha expresadas en UCME (Unidad de Cuenta Monetaria Europea) basadas en los tipos centrales de las monedas de la “serpiente”, desde entonces se expresaran en ECU”.

**CUADRO III-2 (CONTINUACIÓN)**  
**LA HISTORIA DE LA UNIDAD DE CUENTA EN EL PRESUPUESTO**  
**COMUNITARIO (1957-2002)**

**A partir de 1999:** el euro se configura en la moneda única de la nueva Unión Económica y Monetaria, con lo que el presupuesto general se expresa en esta moneda, que es común para la mayoría de los Estados miembros, salvo el Reino Unido, Suecia y Dinamarca.

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

La implantación del euro ha supuesto una notable simplificación para el procedimiento presupuestario dado que el establecimiento, ejecución y rendición de cuentas se efectúa en euros (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp. 170), por lo que:

- El euro es el único instrumento en el cual se expresan y liquidan los derechos de crédito y las obligaciones de la Unión, lo que suprime todo riesgo de cambio, existente incluso en el ecu, entre la unidad comunitaria y las monedas nacionales<sup>270</sup>. Como consecuencia, el establecimiento, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto se formalizará en euros<sup>271</sup> (artículo 16 del Reglamento financiero y artículos 7, 8, y 9 de las Normas de desarrollo).
- El mercado monetario del euro asegura en mayor medida la estabilidad y el “poder adquisitivo” del presupuesto general de la Unión.

Finalmente, hay que subrayar que en los gastos de la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el tipo de cambio que debe emplearse en el mes  $n$  con cargo al cual se han declarado los referidos gastos conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 296/96 de la Comisión, será el del mes  $n+1$  o el del primer día anterior del que se disponga de una cotización general.

<sup>270</sup> Hay que resaltar que en los Estados miembros que no adoptaron la moneda única, el riesgo de cambio se traslada de la Unión hacia esos países. El riesgo de cambio de la Unión únicamente existe en las relaciones con terceros países, en el supuesto de que los derechos de crédito o las obligaciones correspondientes se expresen en una moneda diferente al euro.

<sup>271</sup> No obstante, para atender a las necesidades de tesorería a que alude el artículo 61, el contable y, en lo tocante a los anticipos, los administradores de anticipos estarán facultados para efectuar operaciones en moneda nacional en las condiciones enunciadas en el Reglamento y en las Normas de desarrollo.

### 3.1.6. *Principio de especialidad*

El principio de especialidad de los gastos tiene por objeto que cada crédito disponga de un destino determinado y esté afectado a un fin concreto, de tal modo que los créditos no se globalicen y se estructuren por divisiones y subdivisiones en el presupuesto (artículo 271 del Tratado CEE<sup>272</sup>). Los créditos se especializarán por títulos y capítulos. Los capítulos estarán subdivididos en artículos y partidas. Se relaciona, por lo tanto, con la norma de anualidad, que constituye una especialidad temporal, mientras que en este caso es material.

Se trata de evitar toda confusión entre créditos tanto en el estadio de la autorización como en el de la ejecución y hacer posible:

- La transparencia necesaria al elaborar el presupuesto.
- El respeto de la voluntad de la Autoridad Presupuestaria en la ejecución.

El principio de especialidad se aplica, asimismo, a los ingresos, con una delimitación concisa de los diferentes recursos que proveen el presupuesto.

La estructura del presupuesto se establece dentro del respeto al principio de la especialidad recogida en los Tratados en los artículos 202/CEE y 175 CEEA, que disponen:

“Los créditos se especificarán por capítulos que agruparán los gastos según su naturaleza o destino y se subdividirán, en la medida en que fuere necesario, de conformidad con el reglamento adoptado en virtud del artículo 209 CEE y concordantes”.

#### 3.1.6.1. Especialidad y principio del presupuesto

El principio de especialidad determina la estructura vertical y horizontal del presupuesto. En la horizontal se distingue, por una parte, el estado general de ingresos de las Comunidades Europeas, dividido en un estado de ingresos, cuadros sobre la financiación del presupuesto y de personal; y, por otra, las secciones<sup>273</sup>, desglosadas en estado de ingresos y estado de gastos autorizados para cada una de las instituciones europeas, destacando la sección de la Comisión que absorbe el 95 % de los gastos (cuadro III-3).

---

<sup>272</sup> Los artículos 19 y 20 del Reglamento financiero, que versan sobre la estructura y presentación del presupuesto, definen de forma clara la aplicación de esta norma. Estos artículos fueron modificados en 1990 con el objeto de ajustar la estructura del presupuesto a las necesidades derivadas de la creciente tipología de intervenciones comunitarias que figuran en el presupuesto y recogidos, finalmente, en la refundición del Reglamento desde el artículo 21 hasta el 26 y desde el 16 al 20 de las Normas de desarrollo.

<sup>273</sup> Cada sección representa un estado de ingresos propios de la institución y un estado de gastos que puede realizar.

**CUADRO III-3**  
**SECCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA**

Parlamento Europeo: **sección I.**

Consejo: **sección II.**

Comisión: **sección III.**

A) créditos de funcionamiento administrativo<sup>274</sup>.

B) créditos de operaciones.

Tribunal de Justicia: **sección IV.**

Tribunal de Cuentas: **sección V.**

Comité Económico y Social: **sección VI.**

Comité de las Regiones: **sección VII.**

Defensor del Pueblo Europeo<sup>275</sup>: **sección VIII.**

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

En la estructura vertical, cada sección incluye una subdivisión por títulos, capítulos (artículo 271 CEE), artículos y partidas (artículo 20 del Reglamento financiero), de acuerdo a la naturaleza o destino de los créditos. El artículo ejerce como unidad de imputación de ingresos y gastos y el capítulo como la sede natural de la especialidad, que es competencia de la Autoridad Presupuestaria.

<sup>274</sup> La parte A, créditos de funcionamiento incluye: los gastos de la institución correspondientes a personal, inmuebles, y material, actividades varias (reuniones, convocatorias, estudios, etc.), Diario Oficial, publicaciones, informática, y personal y funcionamiento de las Delegaciones; los gastos derivados de funciones específicas, como las subvenciones generales, las subvenciones a diversos organismos (Instituto Universitario Europeo de Florencia, Colegio Europeo de Brujas, entre otros), o la participación en manifestaciones de interés para la Unión; determinados gastos interinstitucionales, como, por ejemplo, las pensiones de los funcionarios y agentes temporales del conjunto de las Instituciones, la subvención de la Unión a las Escuelas Europeas o los gastos de funcionamiento de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

<sup>275</sup> El Inspector Europeo de la Protección de Datos, nueva institución de inminente creación, se adjuntará seguramente en la sección del Defensor del Pueblo Europeo.

La nomenclatura se dispone durante el procedimiento presupuestario, con la presentación que se recoge en cuadro III-4.

**CUADRO III-4**  
**ESTADO GENERAL DE INGRESOS**

**Título 1.** Recursos propios.

**Título 2.** Contribuciones financieras.

**Título 3.** Excedentes disponibles.

**Título 4.** Impuestos varios: exacciones y cánones comunitarios.

**Título 5.** Ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones.

**Título 6.** Contribuciones a los programas comunitarios, reembolsos de gastos e ingresos de servicios prestados a título oneroso.

**Título 7.** Intereses de demora y multa.

**Título 8.** Empréstitos y préstamos.

**Título 9.** Ingresos varios.

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

La nomenclatura de los ingresos es idéntica a la del estado general. El estado de gastos de funcionamiento de las instituciones (secciones I, II, IV, V, VI, VII, y VIII y la parte A de la sección III de la Comisión) se muestra el cuadro III-5.

**CUADRO III-5**  
**ESTADO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS**  
**INSTITUCIONES.**

**Título 1.** Gastos relativos a las personas vinculadas a la institución.

**Título 2.** Edificios, material y gastos diversos de funcionamiento.

**Título 3.** Gastos resultantes del ejercicio por la institución de misiones específicas.

**Título 4.** Cooperación interinstitucional, 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.

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

La nomenclatura de la parte A de la Comisión es prácticamente idéntica a la del resto de instituciones, excepto que los números de los títulos van precedidos de una "A". El título 10 constituye un apoyo para los créditos provisionales. El estado de gastos de operaciones (parte B de la sección III "Comisión") contiene las siguientes subsecciones en la actualidad (cuadro III-6):

**CUADRO III-6**  
**ESTADO DE GASTOS DE OPERACIONES**

<p><b>Subsección B1.</b> Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.</p> <p><b>Subsección B2.</b> Acciones estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras acciones agrícolas y regionales, transporte y pesca.</p> <p><b>Subsección B3.</b> Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información, dimensión social y empleo.</p> <p><b>Subsección B4.</b> Energía, control de seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente.</p> <p><b>Subsección B5.</b> Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas.</p> <p><b>Subsección B6.</b> Investigación y desarrollo tecnológico.</p> <p><b>Subsección B7.</b> Acciones exteriores.</p> <p><b>Subsección B8.</b> Política exterior y de seguridad común.</p> <p><b>Subsección B0.</b> Garantías y reservas.</p>
---

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

Además, el presupuesto contiene en las diferentes partidas, artículos, capítulos y títulos las partes siguientes:

- 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).
- Los comentarios correspondientes a cada línea de gasto.

Estos comentarios, incluyen, en concreto, los siguientes elementos:

- El acto de base, cuando existe.
- Las explicaciones oportunas sobre la naturaleza y destino de los créditos.
- Si las acciones previstas implican créditos de compromiso y créditos de pago, un calendario orientativo de pagos del ejercicio en curso y de ejercicio posteriores.

Asimismo, el presupuesto debe aportar información sobre los efectivos del personal y, en particular, sobre la plantilla de cada institución (apartado 3 del artículo 20 del Reglamento financiero).

Finalmente, a falta de consignación formal de las operaciones de empréstitos y préstamos, estas operaciones se incluyen en el presupuesto de la siguiente forma:

- En el estado general de ingresos, las líneas presupuestarias correspondientes, presentadas en general con la mención “pro memoria” (p.m.) y con los comentarios adecuados.
- En la sección “Comisión”:

Las líneas presupuestarias correspondientes a las categorías de operaciones, dispuestas con la mención “pro memoria” (p.m.), en tanto que no existe ninguna carga efectiva que tenga que cubrirse con los recursos definitivos.

Comentarios, en los que se mencione la referencia a la base jurídica y, en su caso, el volumen de operaciones previstas, así como la garantía financiera asumida por las Comunidades para la ejecución de las operaciones.

- En un documento anejo a la parte B de la sección “Comisión”, con carácter orientativo:

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.

#### 3.1.6.2. Especialidad y consignación de créditos en las líneas presupuestarias

Existen tres maneras de consignación de créditos en el presupuesto:

a) Las líneas con consignación de créditos (es la forma normal).

b) Las líneas dotadas de un “pro memoria”. Esta operación se emplea, en concreto, en los tres supuestos siguientes:

- Cuando no existe aún base jurídica al aprobarse el presupuesto y la acción prevista no puede llevarse a cabo sin esa condición.
- Cuando es difícil cuantificar al principio las nuevas acciones.
- Cuando la Autoridad Presupuestaria desea “bloquear” temporalmente la ejecución de una acción.



En los tres supuestos citados, los créditos pueden consignarse en un capítulo de reservas específico, compuestas por la suma de las cuantías cuya afectación se prevea, que no constituyen líneas presupuestarias ordinarias a las que puedan consignarse gastos. Las líneas dispuestas con “p.m.”<sup>276</sup> pueden dotarse con créditos a través de transferencias.

c) Las líneas dotadas únicamente con un guión (-)

Esta técnica muestra la existencia de líneas que no son operativas, pero es aconsejable indicar, por razones históricas y técnicas de presentación, los créditos consignados en el ejercicio n-1 y la ejecución del ejercicio n-2. Las líneas que tengan un guión no pueden dotarse con créditos a través de transferencias. En estas líneas únicamente podrían consignarse créditos mediante un presupuesto rectificativo o suplementario<sup>277</sup>.

Estas dos últimas técnicas son empleadas políticamente por la Comisión para evitar el enfrentamiento con el Consejo o el Parlamento en la ejecución del presupuesto (Strasser, 1993, ob. cit. pp.172), aprovechando las opciones que les brinda el Reglamento financiero. Este hecho pone de manifiesto nuevamente el difícil equilibrio de poderes entre las instituciones comunitarias respecto al procedimiento presupuestario (Barberán, R. 2002, pp.121).

3.1.6.3. La transferencia de crédito

La transferencia de créditos entre líneas es la operación que subsana las previsiones realizadas por la Autoridad Presupuestaria (artículo 274 del Tratado CEE), mejorando su ejecución. Se distingue entre transferencias entre capítulos, por una parte y, por otra, entre artículos dentro de un mismo capítulo (artículo 26 del Reglamento financiero).

a) Las transferencias entre capítulos de la parte B de la sección de la Comisión.

La Comisión dispone las propuestas que presentará a la Autoridad Presupuestaria, que resolverá según el siguiente procedimiento, con una gran complejidad jurídica:

- Gasto no obligatorio (GNO): el Parlamento aprueba o rechaza en un plazo de seis semanas, excepto en caso de urgencia, la propuesta de transferencia por mayoría simple, previa consulta al Consejo, que emite su dictamen en tiempo útil para informar al Parlamento y permitir una resolución en el plazo mencionado. A falta de una decisión en este período, las propuestas de transferencias se consideran aprobadas.

---

<sup>276</sup> La denominación “p.m.” representa, por lo tanto, que la Autoridad Presupuestaria reconoce el principio del gasto en la línea correspondiente, principio que está, no obstante, supeditado al respeto de determinadas condiciones.

<sup>277</sup> El guión indica, por consiguiente, que la Autoridad Presupuestaria no acepta el principio del gasto en las líneas en cuestión, por estimar finalizada la acción.

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

Las propuestas de transferencias mixtas, que se refieren al mismo tiempo a los GO y a los GNO, se consideran aprobadas si ninguna de las ramas de la Autoridad Presupuestaria toma una decisión contraria en un plazo de seis semanas desde la recepción de las propuestas por las dos instituciones.

No obstante, si el Parlamento y el Consejo reducen el importe de una propuesta de transferencia de forma opuesta, se supone aprobada la de menor montante acordada por una de las dos instituciones. En el supuesto que una de las instituciones vete la transferencia, ésta no se podrá realizar.

Estas transferencias se efectúan asiduamente, especialmente entre las líneas de la Comisión en la ejecución del presupuesto del FEOGA-Garantía, que requiere de numerosas transferencias por el problema que plantea establecer una previsión precisa de los gastos<sup>278</sup>.

La opción de proceder a transferencias entre créditos no disociados para ejecutar las acciones anuales y créditos disociados para efectuar las intervenciones plurianuales se reconoció formalmente en el artículo 26 del Reglamento financiero, tras utilizarse ya en períodos anteriores.

No obstante, estas transferencias dependen de la Autoridad Presupuestaria, por su complejidad y las consecuencias que pueden provocar para la suma de los “créditos para compromisos” y/o para los “créditos para pagos”, y la relación entre éstos y el “estado de ingresos” para cumplir con el principio del equilibrio presupuestario.

b) Otras transferencias entre capítulos.

-De los títulos de la parte A de la sección de la Comisión.

La Comisión puede proceder a estas transferencias tras informar a la Autoridad Presupuestaria (con dos semanas de antelación), y propone mantener esta autonomía administrativa en el futuro una vez refundido el Reglamento financiero<sup>279</sup>.

-De las cinco secciones restantes.

---

<sup>278</sup> Hay que resaltar que el plazo para resolver sobre las transferencias en el seno del FEOGA-Garantía es de tres semanas.

<sup>279</sup> Las transferencias entre capítulos del estado de gastos de la Oficina de Publicaciones, tras la decisión del Comité de Dirección de la Oficina, están supeditadas a la información previa a la Autoridad Presupuestaria en el plazo de tres semanas.

El Consejo y el Parlamento deciden en cada sección en cuestión, una vez informado a la Comisión. Para el resto de secciones, al margen de las secciones I, II y III, corresponde de oficio a la Comisión comunicar a la Autoridad Presupuestaria las propuestas de transferencias derivadas de las instituciones respectivas. No obstante, la Comisión puede adjuntar un dictamen a estas propuestas.

c) Las transferencias entre artículos (de un mismo capítulo).

-De la sección de la Comisión.

La decisión incumbe a la propia Comisión. En su propuesta de refundición del Reglamento financiero, se prevé una salvedad a esta norma en el caso de los gastos administrativos, que se incluyen en un único capítulo dentro de cada título; dentro de este capítulo, las transferencias entre artículos tendrán que aprobarse por la Autoridad Presupuestaria. Por el contrario, la Comisión decidiría sobre las transferencias entre títulos para esta clase de gastos cuando los créditos se destinen al mismo objetivo.

-De las otras secciones.

El Consejo y el Parlamento pueden decidir, una vez informado a la Comisión, las transferencias concernientes a su sección respectiva. En el caso del resto de secciones, diferentes a las secciones I, II y III, las transferencias son decididas por la institución correspondiente, tras haber notificado en el plazo máximo de tres semanas a la Autoridad Presupuestaria y a la Comisión.

#### 3.1.6.4. Las reservas presupuestarias

La existencia de reservas en el presupuesto puede considerarse una excepción al principio de especialidad desde dos puntos de vista:

- En la medida en que las reservas de esta forma instauradas no tienen a priori una afectación precisa.
- Cuando el carácter restrictivo de los créditos autorizados para un gasto concreto se haya reducido.

Se distinguen entre las reservas normalmente previstas en el presupuesto, las recogidas en las perspectivas financieras y las modalidades de utilización de las reservas.

a) Reservas normalmente previstas en el presupuesto.

Tres clases de reservas presupuestarias están previstas en el Reglamento financiero (artículo 19): los créditos provisionales, la reserva para imprevistos y la reserva negativa. Estas reservas se habilitan para facilitar la gestión presupuestaria<sup>280</sup> y únicamente pueden utilizarse mediante el procedimiento de transferencia, por lo que no se vulnera al emplearlas el principio de especialidad (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp.166).

b) Las reservas recogidas en las perspectivas financieras.

Estas reservas se dividen, a su vez, en:

- La Reserva monetaria del FEOGA-Garantía.
- La Reserva para garantía de préstamos a terceros países.
- La Reserva para ayudas de emergencia a terceros países.

Con la reforma de 1988 se impuso la obligación de que el presupuesto comunitario tenía que ser aprobado y ejecutado de acuerdo a los límites de gastos establecidos en las perspectivas financieras. No obstante, se dejó abierta la posibilidad de mantener ciertos márgenes de actuación para abordar gastos no previstos en las programaciones plurianuales.<sup>281</sup>

Por esa razón, se adjuntó una rúbrica específica (Reservas) en el marco de las perspectivas financieras, con el objeto de disponer de un margen de maniobra si era preciso para financiar los siguientes gastos:

- Reserva monetaria del FEOGA-Garantía.

La reserva monetaria financia los efectos de los movimientos imprevistos del tipo de cambio dólar/euro en los gastos agrícolas que supongan un coste presupuestario superior a los 200 millones de euros, que se recogió en la Decisión 88/376, de 24 de junio de 1988, sobre los recursos propios. No obstante, las perspectivas financieras 2000-2006<sup>282</sup> contraen el montante de esta reserva de 500 millones de euros en 2000 a 250 millones en 2002 y a 0 euros a partir de 2003.

Esta nueva situación se deriva de la aplicación de la Reforma de la Política Agrícola Común (PAC), que ha propiciado una disminución de las restituciones en los gastos agrarios y, en consecuencia, una reducción de su sensibilidad a las oscilaciones en la paridad dólar/euro. Paralelamente, la Unión con esta medida ha incrementado considerablemente el respeto a la regla de la no afectación, que se había incumplido asiduamente desde que comenzaron sus problemas de financiación.

---

<sup>280</sup> Estas reservas hacen posible dotar durante el ejercicio la línea presupuestaria de una acción concreta, cuyas modalidades no se encontraban todavía totalmente definidas al aprobarse el presupuesto.

<sup>281</sup> En caso contrario, la consignación de estos gastos podría suponer la reducción de los medios disponibles para el resto de acciones de la misma rúbrica, o una modificación de las Perspectivas Financieras.

<sup>282</sup> Las Perspectivas Financieras actuales para 2000-2006, se adoptaron en el Acuerdo de 6 de mayo de 1999 y se publicaron en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (JO C 172 del 18.6.1999).

- La reserva para garantía de préstamos a terceros países.

Esta reserva tiene como fin proporcionar créditos al Fondo de Garantía, además de cubrir los pagos complementarios que deban realizarse en el supuesto de incumplimiento de un deudor. La reserva para garantía ha alcanzado ya su cota objetivo del 10 % del saldo vivo de los préstamos garantizados, con un importe de 200 millones de euros anuales.

- La reserva para ayudas de emergencia a terceros países.

Que se ha situado en 200 millones de euros anuales a precios de 1999 en las perspectivas financieras 2000-2006, recobrando su objetivo original de hacer frente a necesidades específicas de ayuda, especialmente para acciones comunitarias.

En los últimos años se estaba produciendo una subpresupuestación de la línea operativa ya que se disponía con los créditos de la reserva para financiar actuaciones que no eran estrictamente urgentes ni imprevisibles (Ministerio de Hacienda, 2002, pp. 11).

#### c) Modalidades de utilización de las reservas.

Estas reservas incluidas en las perspectivas financieras vigentes se presupuestan anualmente con sus montantes respectivos, de acuerdo a las disposiciones del Reglamento financiero y de la Decisión del Consejo relativa a la disciplina presupuestaria.

Sin embargo, el uso de estas reservas está sometido a un procedimiento específico (“codecisión negativa”<sup>283</sup>), en el que ambas ramas de la Autoridad Presupuestaria pueden colaborar en igualdad de condiciones, sin tener en cuenta el carácter obligatorio o no de los gastos correspondientes.

#### 3.1.6.5. Situación especial de los créditos de investigación y desarrollo tecnológico (IDT)

La política de IDT de la Unión Europea tiene como fin potenciar las bases científicas y tecnológicas de la industria fomentando su grado de competitividad exterior, en el marco de los Programas plurianuales (artículo 166 del Tratado de Ámsterdam), que constituyen el principal instrumento de financiación de la investigación.

---

<sup>283</sup> La “codecisión negativa” instaurada en el Acuerdo Interinstitucional de 1993 y contemplada en el acuerdo de 1999, debe respetar el siguiente procedimiento: a) La Comisión, al verificar la necesidad de acudir a alguna de estas reservas, presenta a las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria una propuesta de transferencia; b) paralelamente, convoca un trilogio en el cual el Parlamento Europeo y el Consejo deben pronunciarse sobre el principio de recurso a la reserva y sobre el importe requerido; c) en el caso de que ambas ramas de la Autoridad Presupuestaria no alcanzaran un consenso sobre este tema, se abstendrían de decidir. En este supuesto, la propuesta de la Comisión se considera aprobada.

El 3 de junio de 2002, el Consejo aprobó el VI programa marco I+D de la CE y de EURATOM, que empezó a funcionar el 1 de enero de 2003, con un importe de 17.500 millones de euros (16.270 millones de euros para CE y 1.230 millones para EURATOM).

Hasta 1990, había prevista una técnica especial para los créditos relativos a la IDT, ya que el capítulo correspondiente a estos gastos (capítulo 73) comprendía la totalidad del antiguo presupuesto “Investigación e inversión” de EURATOM. Con la integración de este último en el presupuesto general, el Reglamento financiero equiparó los artículos de este capítulo a los títulos, las partidas a los capítulos y las subpartidas a los artículos.

No obstante, el artículo 91 del Reglamento financiero dispone la alineación de los créditos IDT con el resto de créditos, con determinadas excepciones muy limitadas. En este sentido, se prevé la existencia de una subsección específica para la IDT y la nomenclatura de la subsección especial en virtud del artículo 93: “se establecerá en función del destino de los gastos, tal como resulte de la consecución de los objetivos de investigación y desarrollo tecnológico”.

Concluyendo, el Reglamento contempla que las instituciones dispongan de cierta flexibilidad de gestión en las transferencias de créditos, permitiendo una presentación integrada de la asignación de los recursos financieros y administrativos según su destino. Asimismo, se impone armonizar los procedimientos de transferencia de créditos entre todas las instituciones para garantizar que las transferencias de créditos de personal y de funcionamiento sean competencia de cada institución.

#### *3.1.7. Principios de buena gestión financiera y transparencia*

Estos principios se han introducido en los artículos 27, 28, y 29 y 30, respectivamente, del Reglamento financiero (CE, EURATOM) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002 y en los artículos 21, 22 y 23 de sus Normas de desarrollo, Reglamento nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre la base del artículo 274 del Tratado CEE que establece: “la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto (...) con arreglo al principio de buena gestión financiera”.

La aplicación del principio de gestión financiera se fundamenta en el establecimiento de objetivos comprobables, seguidos por indicadores mensurables, con objeto de pasar de una gestión cimentada en los recursos a una gestión vinculada a los resultados<sup>284</sup>.

El principio de buena gestión financiera, que se aplica al conjunto del ciclo presupuestario, dispone que los créditos presupuestarios se utilizarán de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

- El principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, a su debido tiempo, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad adecuada y al mejor precio.

---

<sup>284</sup> La asignación de los recursos a las actividades hará posible integrar su coste y sus objetivos, con una evaluación continua del programa a lo largo del ciclo presupuestario.

- El principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios utilizados y los resultados obtenidos.
- El principio de eficacia significa que deben conseguirse los objetivos específicos fijados y la consecución de los resultados previstos<sup>285</sup>.

El principio de transparencia dispone que el presupuesto deberá elaborarse, ejecutarse y ser objeto de una rendición de cuentas. El presupuesto y los presupuestos rectificativos serán publicados, tal y como hayan sido definitivamente aprobados, en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, a instancia del Presidente del Parlamento Europeo, así como los estados financieros consolidados<sup>286</sup>.

Como justificación del anteproyecto de presupuesto tendrá que presentarse los siguientes documentos de trabajo:

- Una exposición sobre la política del personal permanente y temporal.
- Por cada categoría de personal, un organigrama de los empleos presupuestarios y del personal existente en la fecha de presentación del anteproyecto de presupuesto, mostrando su distribución por grado y por unidad administrativa.
- En el supuesto de modificación del personal, un estado que justifique tal modificación.
- Un desglose del personal por políticas.
- Una exposición pormenorizada sobre la política de empréstitos y préstamos.
- Un estado de previsiones de ingresos y gastos, antecedido de una exposición de motivos realizada por los organismos correspondientes, así como un estado de ingresos y gastos de las escuelas europeas, precedido de una exposición de motivos.

Todas estas disposiciones deben asegurar una mejor información sobre la ejecución del presupuesto y la contabilidad. En este sentido, se debe establecer un plazo estricto para la publicación del presupuesto, sin perjuicio de la difusión provisional que pueda otorgarle la Comisión desde el instante en el que el Presidente del Parlamento Europeo levante acta de la aprobación del presupuesto y hasta su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

---

<sup>285</sup> Para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se establecerán objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha concreta. La consecución de dichos objetivos se controlará a través de indicadores de resultados fijados por actividad, con la obligación de facilitar las administraciones encargadas del gasto a la Autoridad Presupuestaria la información correspondiente.

<sup>286</sup> El principio de transparencia exige la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, a instancia del Presidente del Parlamento Europeo, del presupuesto, de los presupuestos rectificativos y de los estados financieros, así como la obligación de informar a la Autoridad Presupuestaria y al Tribunal de Cuentas. La publicación mencionada se realizará en el plazo máximo de dos meses desde la fecha del acta de aprobación definitiva del presupuesto. En concreto, la información mensual y trimestral de la Comisión relativo al estado de ejecución del presupuesto implica una manifestación fundamental de este principio.

### 3.2. El procedimiento presupuestario

La tramitación del presupuesto está definida en el artículo 272 del Tratado CEE, en el cual se establece las competencias respectivas de cada una de las instituciones en el desarrollo de este procedimiento, que constituye el conjunto de reglas y de plazos que deben ser cumplidos.

El artículo 272 recoge un calendario preciso para cada etapa del procedimiento presupuestario de tal modo que el presupuesto pueda aprobarse normalmente antes del 1 de enero de cada año. A pesar de ello, y en aras de un mejor examen del proyecto del presupuesto y una adecuación cada vez mayor a las necesidades reales de las instituciones, se introdujo ulteriormente una mayor flexibilidad a estos plazos sobre la base de una propuesta de la Comisión de 19 de marzo de 1975.

La Autoridad Presupuestaria acordó en 1976 una adaptación del calendario oficial del Tratado CEE, instaurándose el calendario pragmático en el ejercicio presupuestario de 1977, con lo que se anticipaban los plazos oficiales a través del envío oficioso de los documentos a cada institución antes de los plazos establecidos en el Tratado<sup>287</sup>.

Desde una óptica jurídica, este procedimiento, que sigue un sistema específico con etapas sucesivas (Ruiz, 1986), tiene dos fases clave: por un lado, la adopción del presupuesto por parte del Consejo, acto a través del cual la Autoridad Presupuestaria comienza formalmente el procedimiento; por otro, la aprobación del presupuesto, una vez efectuada la segunda lectura del Parlamento Europeo, punto en el que termina el proceso. El esquema del procedimiento del presupuesto comunitario se muestra en el anexo III.1., de acuerdo a la Comisión Europea (2000 a. ob. cit.).

#### 3.2.1. *Elaboración del anteproyecto del presupuesto por parte de la Comisión*

De acuerdo con el artículo 272 del Tratado CEE y el artículo 31 del Reglamento financiero, el Parlamento Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo y el Supervisor de Europeo de Protección de Datos deben elaborar su correspondiente “estado de previsiones de ingresos y gastos” y remitírselas a la Comisión, que confecciona su programación propia, antes del 1 de julio de cada año, aunque casi todas las instituciones concluyen esta fase antes del 1 de mayo en virtud del calendario pragmático.

La Comisión presentará al Consejo un anteproyecto de presupuesto a más tardar el 1 de septiembre de cada año, el cual se transmitirá al mismo tiempo al Parlamento Europeo (artículo 33 del Reglamento financiero). El anteproyecto mostrará sintéticamente un estado general de ingresos y gastos de las Comunidades e incluirá los estados de previsiones de las diferentes instituciones mencionadas.

---

<sup>287</sup> El calendario pragmático dobla los plazos dedicados a cada una de las dos segundas lecturas y anula el mes de vacaciones en agosto. Si hubiera algún desacuerdo entre las instituciones, se respetarían los plazos establecidos en el Tratado, como sucedió en 1979 y 1988.



La Comisión confecciona la introducción general al anteproyecto<sup>288</sup>, en el cual cada sección irá precedida de una introducción elaborada por la institución correspondiente (artículo 24 de las Normas de desarrollo).

De las etapas del proceso presupuestario comunitario, la de elaboración y aprobación es la que tiene mayor trascendencia para la integración europea y la que ha presentado siempre mayor conflictividad (Barberán, R., 2002, ob cit. pp.119).

### 3.2.2. Etapas en la elaboración del presupuesto

En realidad, el presupuesto del año *n* inicia su tramitación en el invierno del año anterior cuando la Comisión presenta un conjunto de datos económicos y presupuestarios y, sobre todo, la tasa máxima de aumento (TMA), que se analizará más adelante.

En **enero**, se debate la orientación de la estrategia política anual. Desde el ejercicio 2002, la elaboración del presupuesto se desarrolla en el marco del ciclo de programación y planificación estratégica (anexo III.1). Este ciclo permite a la Comisión definir cada año, tras un debate de orientación política, proponiendo un número determinado de prioridades (“guidelines”), junto con los recursos correspondientes.

En **febrero**, se efectúa la Recogida de las solicitudes de los servicios de la Comisión. El Director General de Presupuestos remite una circular presupuestaria con instrucciones a los responsables de los servicios destinatarios de los créditos, en la que se muestra particularmente:

- La información y justificaciones que se presentarán por cada línea presupuestaria confirmando las solicitudes de crédito<sup>289</sup>.
- El marco y las directrices para la elaboración financiera orientativa de los tres ejercicios siguientes al año del Anteproyecto.

Seguidamente, los servicios destinatarios de los créditos remiten las demandas con los importes pedidos, así como la información y justificaciones a la que hace mención la circular presupuestaria.

---

<sup>288</sup> En la introducción general habrá de incluirse: a) Cuadros financieros que abarquen todo el presupuesto; b) En los títulos de la sección de la Comisión: 1) la definición de las políticas que justifican las solicitudes de créditos. 2) una justificación de las variaciones de créditos de un ejercicio a otro.

<sup>289</sup> En virtud del artículo 25 de las Normas de desarrollo, como justificación del anteproyecto de presupuesto deberá presentarse los siguientes documentos de trabajo: a) Respecto del personal de las instituciones: 1) una exposición sobre la política de personal permanente y temporal; 2) por cada categoría de personal, un organigrama de los empleos presupuestarios y del personal existente en la fecha de presentación del anteproyecto de presupuesto, señalando su distribución por grado y por unidad administrativa; 3) En caso de modificación del personal, un estado que justifique tal variación; 4) Un desglose del personal por políticas. b) Una exposición detallada sobre la política de empréstitos y préstamos. c) Respecto de las subvenciones destinadas a los diferentes organismos, así como a las escuelas europeas, un estado de previsiones de ingresos y gastos, precedido de una exposición de motivos realizada por los organismos correspondientes.

En **marzo**, se realiza la preparación de los arbitrajes interservicios y se llevan a cabo las audiencias presupuestarias entre la Dirección General de Presupuestos con los demás servicios. El examen de las demandas de créditos se fundamenta en la importancia que se le otorgue a las diferentes acciones que se tienen que financiar, en la evolución futura de las necesidades y en el ajuste coste-eficacia de los medios que se estiman necesarios para lograr los objetivos previstos.

De este modo, se tiene una perspectiva de las solicitudes de créditos en cada año, que permite valorar la cohesión del comportamiento previsto del gasto respecto a los límites establecidos en las perspectivas financieras.

En **abril**, se efectúa la etapa del Trilogo (“diálogo a tres bandas”) sobre las prioridades presupuestarias. Esta fase se introdujo por el Acuerdo Interinstitucional de 1993 y fue ratificada en el Acuerdo de 1999. En esta reunión, los presidentes de la Comisión, el Consejo y el Parlamento<sup>290</sup> debaten sobre las prioridades previstas para el ejercicio en cuestión, una vez realizado el ajuste técnico de las perspectivas financieras para conciliar posiciones y facilitar el procedimiento presupuestario ulterior.

El Consejo aprueba el marco de referencia para los gastos no obligatorios al margen del FEOGA/Garantía. En el Parlamento se debate el contenido futuro de las líneas presupuestarias, y junto al Consejo, toman una decisión sobre posibles propuestas de la Comisión de adaptación de las perspectivas financieras. En esta etapa, cada institución aprueba su estado de previsión.

En **mayo**, la Dirección General de Presupuestos, sobre la base de las audiencias, elabora un documento de síntesis y presenta al Colegio de Comisarios la propuesta de anteproyecto, quien la adopta una vez tomadas en consideración las posibles decisiones de la Autoridad Presupuestaria.

El 15 de **junio**, la Comisión envía el anteproyecto a la Autoridad Presupuestaria en todas las lenguas de la Unión<sup>291</sup>. La remisión del anteproyecto pone en marcha la “lanzadera presupuestaria”.

---

<sup>290</sup> Los presidentes de las tres instituciones van acompañados e, incluso, son sustituidos por algún miembro de su equipo, como el presidente de la Comisión de Presupuestos y/o el ponente por parte del Parlamento Europeo, o el Comisario de Presupuestos en lo que concierne a la Comisión Europea.

<sup>291</sup> En virtud del Acuerdo Interinstitucional de 1999, la Comisión debe concretar respecto a los gastos obligatorios del anteproyecto los siguientes puntos: a) los créditos correspondientes a disposiciones legislativas nuevas o previstas; b) los créditos derivados de la aplicación de la legislación vigente al aprobarse el presupuesto anterior.

### 3.2.2.1. El calendario del procedimiento presupuestario

Desde principios de **julio** hasta el 5 de octubre tiene lugar la primera deliberación por el Consejo, que examina el anteproyecto<sup>292</sup> y consultará a la Comisión y a las demás instituciones interesadas, siempre que pretenda apartarse de este anteproyecto, aprobándolo, en su caso, por mayoría cualificada<sup>293</sup> antes del 31 de julio de acuerdo al calendario pragmático (artículo 205 del Tratado CEE).

Aunque esta etapa precede al debate parlamentario, en ella participa ya el Parlamento en virtud del Acuerdo Interinstitucional de 1999, nombrando un ponente general que se encarga de la Sección III -Comisión del Presupuesto General-, junto a un segundo ponente que examinará el resto de Secciones.

En el caso que el Consejo no logre la mayoría cualificada para adoptar el proyecto de presupuesto antes del plazo oficial del 5 de octubre, el Parlamento o la Comisión podrán recurrir al Tribunal de Justicia interponiendo un recurso de carencia<sup>294</sup> (artículo 232 del Tratado CEE).

Desde el 5 de **octubre** hasta 19 de noviembre, se plantea la primera lectura parlamentaria. De acuerdo al artículo 272 del Tratado CEE, debe concluir en un plazo de cuarenta y cinco días desde la fecha de remisión del proyecto (antes del 5 de octubre del año que preceda al de su ejecución). Por lo que el Parlamento ha de aprobarlo o proponer cambios antes del 19 de noviembre, a más tardar; si no se hace de esta manera, se considera que queda aprobado tal y como fue enviado por el Consejo, caso que no se ha presentado nunca.

Por el contrario, si el Parlamento hubiere aprobado enmiendas o propuesto modificaciones en ese plazo, se remitirá al Consejo con las enmiendas o propuestas de modificaciones adjuntadas.

En particular, el Parlamento Europeo puede formular propuestas por mayoría absoluta de los sufragios expresados y de sus miembros (al menos 314 votos favorables), respectivamente, de modificación de los gastos obligatorios (GO) y enmiendas a los gastos no obligatorios (GNO).

---

<sup>292</sup> Las decisiones del Consejo son realizadas por el Comité presupuestario (integrado por los agregados económicos de las Representaciones Permanentes) y ulteriormente por el Coreper II (Comité de Representantes Permanentes, compuesto por los Embajadores de los Estados miembros ante la Unión Europea desde 1994, tras el segundo Acuerdo Interinstitucional). Anteriormente, el Coreper I estaba integrado por los Ministros-Consejeros de Embajada.

<sup>293</sup> Para su adopción, se requiere al menos ciento sesenta y nueve votos, que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros y, como mínimo, el 62 % de la población total de la Unión. Los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente: Bélgica 12; Dinamarca 7; Alemania 29; Grecia 12; España 27; Francia 29; Irlanda 7; Italia 29; Luxemburgo 4; Países Bajos 13; Austria 10; Portugal 12; Finlandia 7; Suecia 10; Reino Unido 29.

<sup>294</sup> El Parlamento empleó esta potestad el 18 de diciembre de 1987 y la Comisión la efectuó el 23 de dicho mes, por la falta de aprobación en el plazo establecido del proyecto de presupuesto del ejercicio 1988. Los dos recursos se retiraron el 12 de julio de 1988, una vez aprobado el presupuesto, el 18 de mayo de ese año.

La tramitación en primera lectura del proyecto de presupuesto es de especial interés y pone de manifiesto el gran protagonismo que el Parlamento otorga al diputado individual (Colom, J., 2000, pp. 40). En este sentido, la Comisión de Presupuestos está habilitada para tramitar el proyecto y los grupos parlamentarios pueden presentar sus propuestas de enmienda o de modificación pero, al contrario que en otros Parlamentos, el Reglamento de la Cámara Europea amplía este derecho a:

- Cualquier miembro a título individual en la o las Comisiones de las que es titular o suplente, incluyendo la de Presupuestos.
- Las Comisiones distintas a la de Presupuestos.
- Nueve diputados de cualquier grupo (o no inscritos), nacionalidad o Comisión.

Con tales propuestas, a las que se adjuntan las propias de la Comisión de Presupuestos, ésta dictamina el texto recibido del Consejo, que se debate en el pleno. Para evitar su proliferación (Ruiz-Navarro, J., 1986), sólo se admiten las enmiendas avaladas por el voto favorable de cuatro miembros de una Comisión o por un Grupo Parlamentario.

Es preciso tener en cuenta una norma fundamental del procedimiento (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp.190): si en cualquier momento del “vaivén alternativo” efectuado por el proyecto entre el Consejo y el Parlamento, ambas instituciones están de acuerdo sobre los importes (de la línea y de la reserva) y los comentarios de una línea presupuestaria, ésta ya no podrá ser modificada posteriormente, salvo nota rectificativa. La línea en cuestión se da por cerrada<sup>295</sup>.

La votación, en primera lectura, se realiza en tres fases diferentes: en primer lugar, se votan las enmiendas de modificación, seguidamente cada sección presupuestaria y, finalmente, la propuesta de resolución global sobre el proyecto. Con anterioridad a la segunda lectura del presupuesto, la Comisión debe informar a la Autoridad Presupuestaria sobre las perspectivas de empleo de los créditos.

Entre el **19 de noviembre** y el **4 de diciembre**, tiene lugar la segunda lectura del Consejo (por un plazo máximo de 15 días desde la comunicación oficial del proyecto de presupuesto por el Parlamento Europeo), cuando el Consejo se pronuncia definitivamente sobre los gastos obligatorios (GO), requiriéndose mayoría cualificada para la aprobación de las propuestas que impliquen aumentar la cuantía global de gastos de una institución. En caso contrario, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, rechazar esta propuesta de modificación. A falta de decisión denegatoria, la propuesta de modificación será aceptada.

---

<sup>295</sup> Por lo tanto, si en primera lectura el Parlamento no modifica un GO, el Consejo no podrá hacerlo en segunda lectura, salvo si la nota rectificativa ad hoc de la Comisión propone modificarlo. Paralelamente, si el Parlamento acepta en primera lectura un GNO del proyecto de presupuesto, ni el Consejo ni el Parlamento podrán modificarlo en segunda lectura. Por último, si el Consejo en segunda lectura acepta una enmienda del Parlamento a un GNO, el Parlamento no podrá modificarlo en segunda lectura.

Respecto a los gastos no obligatorios (GNO), el Consejo únicamente puede modificarlos por mayoría cualificada. En cualquier caso, el Consejo debe informar al Parlamento de que no ha variado ninguna enmienda y que las propuestas de modificación han sido aceptadas, aunque este caso no se ha producido nunca.

El sistema de voto del Consejo por mayoría cualificada en esta etapa presupuestaria ha conducido a veces a hacer triunfar la posición de una “minoría de bloqueo” o “minoría de aceptación”, a falta de poder reunir una mayoría cualificada para hacer otra cosa (Strasser, 1993, ob. cit., pp.227). Este hecho se produce cuando una propuesta de modificación de un GO no conlleva un aumento de la cuantía global de los gastos, así como para los votos a las enmiendas de GNO.

El punto clave de esta fase presupuestaria de deliberaciones en el Consejo es el establecimiento prácticamente definitivo de las cuantías de los GO, ya que en realidad esta rama de la Autoridad Presupuestaria posee “la última palabra” sobre esta clase de gastos.

En la **segunda semana de diciembre**, está prevista la segunda lectura parlamentaria. El artículo 272 del Tratado CE establece quince días como máximo para el desarrollo de esta etapa presupuestaria, en la cual el Parlamento dispone de un menor margen de actuación, ya que únicamente puede referirse a sus enmiendas concernientes a los gastos no obligatorios (GNO), introducidas en primera lectura que hubieran sido modificadas en segunda deliberación por el Consejo.

Respecto a las propuestas del Consejo, el Parlamento, en un plazo de quince días después de la comunicación del proyecto, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, puede aprobar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo en sus enmiendas y aprobar, en consecuencia, el presupuesto.

No obstante, si en este período de tiempo el Parlamento no ha actuado, se considera definitivamente aprobado el presupuesto sobre la base del proyecto resultado de la segunda lectura del Consejo, como sucedió en el año 1979. En realidad, la reducción del debate a los gastos no obligatorios es una parcela que otorga al Parlamento el rango de Autoridad Presupuestaria (Arce, 1996, pp. 9).

Así pues, hasta 1987, esta etapa provocaba grandes conflictos entre el Parlamento y el Consejo respecto al aumento de los gastos no obligatorios (GNO), con el consiguiente impacto positivo o negativo sobre determinadas políticas comunitarias. Sin una nueva disciplina presupuestaria, era impensable plantear el aumento de los GNO, especialmente de los Fondos Estructurales (Martínez, 1987, ob. cit. pp. 207).

El nuevo escenario emanado de los Acuerdos Interinstitucionales contribuyó considerablemente a solucionar esta difícil situación entre las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria.

Finalmente, en la **tercera semana de diciembre**, de acuerdo al artículo 272 del Tratado, el Presidente del Parlamento declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente aprobado<sup>296</sup> cuando el procedimiento hubiere concluido. En consecuencia, el presupuesto de “n+1” es ya, o por fin, ejecutable, en la semana anterior al fin de año. Esta declaración tiene valor de autenticación<sup>297</sup>.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido que, al finalizar la votación, el Presidente del Parlamento requiera del presidente del Consejo su conformidad expresa al aumento de los gastos no obligatorios tras lo cual puede procederse a la firma del presupuesto<sup>298</sup>.

### 3.2.2.2. El eventual tercer Consejo

En caso contrario, el procedimiento presupuestario no finaliza con las votaciones del Parlamento en diciembre si éstas suponen una codecisión por parte del Consejo para el establecimiento de un nuevo tipo de aumento de los gastos no obligatorio (GNO) de acuerdo al artículo 203 del Tratado CEE. En el supuesto de que el Consejo no acepte este nuevo tipo el procedimiento no está concluido y el Presidente del Parlamento no puede declarar que el presupuesto ha sido definitivamente aprobado.

En este sentido, una vez aprobado el presupuesto y comenzado el ejercicio, la Comisión es responsable de sus ejecución. De acuerdo al Reglamento financiero, puede realizar transferencias dentro de un mismo capítulo por vía de ejecución, debiendo notificarlo al Parlamento Europeo. Por su parte, para proceder a transferencias de uno a otro capítulo necesita la autorización de la Autoridad Presupuestaria, bien el Consejo, bien la Comisión de Presupuestos<sup>299</sup> dependiente del Parlamento Europeo.

---

<sup>296</sup> La Comisión puede presentar, por iniciativa propia o a instancias del Parlamento Europeo, del Consejo, del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Cuentas a través de notas rectificativas, propuestas de modificación del anteproyecto de presupuesto en función de elementos nuevos que eran desconocidos en el momento de su elaboración. El fin de las notas rectificativas es ajustar las previsiones a los cambios relevantes que se hayan producido entre la elaboración del anteproyecto y la primera lectura del proyecto de presupuesto por parte del Parlamento Europeo. En este sentido, el Acuerdo Interinstitucional dispone en su anexo III: “Si lo considera necesario, la Comisión podrá presentar a la Autoridad Presupuestaria una nota rectificativa *ad hoc* con el fin de actualizar los datos subyacentes a la estimación de los gastos agrícolas que figuran en el anteproyecto de presupuesto o para corregir, con arreglo a las últimas informaciones disponibles relativas a los acuerdos de pesca que vayan a estar vigentes a 1 de enero del ejercicio en cuestión, el reparto entre los créditos consignados en la línea operativa relativa a los acuerdos internacionales en materia de pesca y los consignados en la reserva. Esta nota rectificativa deberá transmitirse a la Autoridad Presupuestaria antes del mes de octubre”.

<sup>297</sup> La declaración de la aprobación del presupuesto obliga a los Estados miembros a poner a disposición de la Comisión las cantidades debidas para poder ejecutar el presupuesto (artículo 17 del Reglamento financiero). Gracias a esta declaración, se permite el compromiso anticipado, con efecto al 1 de enero, de los créditos que figuran en el presupuesto (artículo 8 del Reglamento financiero).

<sup>298</sup> La sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 1995 en el caso C-41/95 (Consejo de la Unión Europea contra el Parlamento Europeo sobre la aprobación del presupuesto de 1995), contempla que esta conformidad no se podía presuponer de forma implícita, a pesar de lo establecido en el artículo 17 del AII de 29 de octubre de 1993.

<sup>299</sup> Cuando se trate de una transferencia de créditos de la reserva, es competente la Comisión de Presupuestos; en los restantes supuestos, la de Control Presupuestario.

Además, la Comisión de Presupuestos puede presentar Presupuestos Rectificativos y Suplementarios que tienen que ser aprobados por la Autoridad Presupuestaria siguiendo el mismo procedimiento establecido para el ordinario, si bien con unos plazos más reducidos. Tanto en el caso de las transferencias como en el de los Presupuestos Rectificativos y Suplementarios, los ponentes de la Comisión ejercen su mandato y realizan las correspondientes recomendaciones.

### 3.2.2.3. Tercera lectura parlamentaria del Consejo

El artículo 272 del Tratado prevé la posibilidad de que “por motivos importantes”<sup>300</sup> el Parlamento decida por mayoría cualificada y con la aprobación de dos tercios de los sufragios emitidos, rechazar el proyecto de presupuesto y solicitar que se le someta otro proyecto. Es un acto que refleja un conflicto grave entre el Consejo y el Parlamento, pensado como último recurso de defensa para el Parlamento (Colom, 2000, ob. cit. pp.41), de tal modo que esta moción únicamente ha prosperado en dos ocasiones (1979 y 1984).

En general, tras el rechazo del presupuesto por parte del Parlamento, la Comisión presenta nuevas propuestas presupuestarias a las dos instituciones presupuestarias. Estas propuestas están destinadas a modificar el proyecto de presupuesto tras la segunda lectura del Consejo, de manera que alcancen un acuerdo en una “tercera lectura” no prevista en los Tratados, para dotar de un presupuesto a la Unión a su debido tiempo.

### 3.2.2.4. El descargo

Finalmente, tras la conclusión del ejercicio, la vida del presupuesto comunitario termina con el descargo de la gestión que debe conceder a la Autoridad Presupuestaria y que incluye el cierre definitivo de las cuentas liquidadas.

En este sentido, el artículo 275 del Tratado CE prevé que la Comisión presentará cada año al Consejo y al Parlamento Europeo las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del presupuesto. Además, les remitirá un balance financiero del activo y pasivo de la Comunidad y del Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Unión, el cual incorporará las respuestas de las instituciones auditadas a las observaciones previas del Tribunal<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> La expresión “por motivos importantes” no tiene naturaleza jurídica, sino que es un acto de significación política por parte del Parlamento frente al Consejo.

<sup>301</sup> La no aprobación de la gestión presupuestaria supondría una moción de censura para el ejecutivo comunitario, por lo que si no ha mediado unas elecciones, deberá dimitir o someterse a una cuestión de confianza. En algún caso, la no concesión del descargo está expresamente establecida como causa para la presentación de una moción de censura.

En virtud del artículo 276, el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto. A tal fin, examinará, después del Consejo, las cuentas y el balance financiero mencionados en el artículo 275, el informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las respuestas de las instituciones controladas a las observaciones del Tribunal de Cuentas, la declaración de fiabilidad a que se refiere el artículo 248 y los informes especiales pertinentes del Tribunal de Cuentas.

Antes de aprobar la gestión de la Comisión, o con cualquier otra finalidad relacionada con el ejercicio de las atribuciones de ésta en materia de ejecución del presupuesto, el Parlamento Europeo podrá solicitar explicaciones a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera. La Comisión facilitará al Parlamento Europeo, a instancia de éste, toda la información necesaria.

La Comisión hará todo lo necesario para dar efecto a las observaciones que acompañen a las decisiones de aprobación de la gestión y las demás consideraciones del Parlamento Europeo relativas a la ejecución de los gastos, así como a los comentarios que acompañen a las recomendaciones de aprobación adoptadas por el Consejo.

A instancia del Parlamento Europeo o del Consejo, la Comisión informará acerca de las medidas adoptadas como consecuencia de dichas observaciones y comentarios y, en particular, sobre las instrucciones impartidas a los servicios encargados de la ejecución del presupuesto. Dichos informes se enviarán también al Tribunal de Cuentas.

### *3.2.3. Clasificación de los gastos (Gastos obligatorios y Gastos no obligatorios)*

Los Acuerdos Interinstitucionales han mejorado notablemente el procedimiento presupuestario al establecer un marco de colaboración entre las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, para evitar desacuerdos y conflictos respecto a determinados sectores entre las instituciones y permitir que se aprobara el presupuesto en su debido tiempo. En particular, uno de los aspectos más problemáticos ha sido la clasificación de los gastos (cuadro III-7).



**CUADRO III-7**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS EN OBLIGATORIOS (GO) Y NO OBLIGATORIOS (GNO) POR RÚBRICAS**

**Rúbrica 1**

Gastos de la Política Agrícola Común y gastos veterinarios y fitosanitarios: **GO**.

Desarrolla rural y medidas complementarias: **GNO**.

**Rúbrica 2:** Acciones Estructurales. **Todos GNO**.

**Rúbrica 3:** Políticas internas. **Todos GNO**.

**Rúbrica 4**

Gastos resultantes de acuerdos internacionales celebrados por la Unión o la Comunidad con terceros, incluidos los acuerdos de pesca: **GO**.

Participación en organizaciones o instituciones internacionales: **GO**.

Otras líneas existentes de la rúbrica 4 de las perspectivas financieras: **GNO**.

**Rúbrica 5**

Indemnizaciones y distintas contribuciones relativas al cese definitivo de las funciones: **GO**.

Pensiones e indemnizaciones por cese en el servicio: **GO**.

Gastos de contenciosos: **GO**.

Daños y perjuicios: **GO**.

Indemnizaciones: **GO**.

Otras líneas existentes en la rúbrica 5 de las perspectivas financieras: **GNO**.

**Rúbrica 6**

Reserva monetaria: **GO**.

Reserva para garantía de préstamos: **GO**.

Reserva para ayudas de emergencia: **GNO**.

**Rúbrica 7**

Agricultura: desarrollo rural y medidas complementarias: **GNO**.

Instrumento estructural de preadhesión: **GNO**.

PHARE: **GNO**.

Fuente: Comisión Europea, 2002a y elaboración propia.

En este sentido, el Acuerdo Interinstitucional de 1999 contempla: “el anteproyecto de presupuesto contendrá una propuesta de clasificación de las nuevas líneas presupuestarias o de aquéllas cuyo fundamento jurídico haya sido modificado”. Por lo tanto, si no se adopta esta propuesta por la Comisión, el Parlamento y el Consejo examinan la clasificación de la línea presupuestaria en cuestión, fundamentándose en el anexo IV de dicho Acuerdo.

Finalmente, hay que resaltar que en 1975 cuando comenzó a realizarse esta división de forma informal, los gastos no obligatorios suponían cerca del 80 % de los gastos totales comunitarios, mientras que en la actualidad representan poco más del 40% del presupuesto, lo que refleja la lucha política por el poder presupuestario entre las instituciones en las últimas décadas.

#### 3.2.4. *Tipo máximo de aumento de los GNO*

El Tratado de Luxemburgo de 1970 introdujo una modificación sustancial del artículo 203 del Tratado de la Comunidad para favorecer la disciplina presupuestaria, en el sentido de limitar el crecimiento de los gastos no obligatorios (GNO) a un tipo máximo. Dos cuestiones resultan pertinentes en cuanto al tipo máximo de crecimiento de los GNO: ¿quién lo fija y con qué criterios? (Salinas, 1998, pp.248 y 249):

Lo establece la Comisión en función de tres variables:

- La evolución del PNB en volumen de la Unión.
- La valoración media de los presupuestos de los Estados miembros.
- La evolución del coste de la vida<sup>302</sup>.

La ejecución del tipo máximo de aumento es muy “comunitaria”, de tal modo que en ocasiones no se respeta este límite, que se ajusta al siguiente procedimiento:

- La Comisión comunica el tipo máximo a todas las instituciones antes del 1 de mayo para que estas lo respeten.
- Si el Consejo presenta al Parlamento un proyecto de presupuesto que supere la mitad del tipo máximo, el Parlamento a través de enmiendas puede aumentar la cuantía del proyecto hasta la mitad del tipo máximo.
- Al margen de lo anterior, se puede modificar el tipo máximo inicialmente fijado por la Comisión a través de un acuerdo entre el Consejo (mayoría cualificada) y el Parlamento (por mayoría de sus miembros y tres quintos de los votos emitidos).

---

<sup>302</sup> Las tres variables apuntadas son tenidas en cuenta en cuanto a sus valores del año n-2 del documento presupuestario al que se aplique el tipo máximo de aumento. Esto es, que para el presupuesto por ejemplo del ejercicio 1998 se aplicaron los valores de 1996, por estimar que los mismos eran ya firmes, en tanto que los valores del año 1997, en el momento de elaborar el presupuesto del 98, eran todavía únicamente previsiones.

### 3.3. Clasificación de los gastos por rúbricas

#### 3.3.1. Estructural general

El presupuesto comunitario es de gastos, en la medida en que la evaluación de los gastos es anterior a la estimación de los ingresos precisos para financiarlos. El presupuesto debe estar siempre equilibrado a priori. El recurso a las distintas fuentes de ingresos se realiza secuencialmente, esto es, estimando una serie de saldos sucesivos.

En primer lugar, de los gastos totales previstos se resta el montante calculado de los ingresos varios, así como el de los excedentes previstos del ejercicio anterior. La diferencia obtenida se financia con los recursos propios, de los cuales se deduce en una primera fase el importe estimado de los ingresos procedentes de las aportaciones tradicionales.

A continuación se resta el montante del recurso IVA empleando el tipo uniforme de referencia (teniendo en cuenta la corrección británica). El saldo de gastos obtenido se financiará con el recurso PNB usando el tipo uniforme de referencia. El recurso PNB proporciona los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos que sobrepasen el total del resto de fuentes de ingresos.

El presupuesto comprenderá (artículo 40 del Reglamento financiero):

- Un estado sintético de ingresos y gastos;
- Una sección por institución, con el estado de ingresos y gastos de la misma.

En virtud del artículo 41 del Reglamento financiero, corresponde a la Autoridad Presupuestaria clasificar los ingresos de la Comisión y los ingresos y gastos de las demás instituciones en títulos, capítulos, artículos y partidas según la naturaleza o destino de los mismos.

El estado de gastos de la sección de la Comisión se presentará conforme a una nomenclatura aprobada por la Autoridad Presupuestaria e incluirá una clasificación por destino del gasto. Cada título corresponderá a una política comunitaria y cada capítulo, por regla general, a una actividad.

Cada título podrá incluir créditos de operaciones y créditos administrativos.

Los créditos administrativos se integrarán en un capítulo único de un mismo título.

En el presupuesto habrá de indicarse (artículo 46 del Reglamento financiero):

- a) En el estado sintético de ingresos y gastos:
- Las previsiones de ingresos de las Comunidades correspondientes al ejercicio en cuestión.
  - Los ingresos previstos del ejercicio anterior y los ingresos del ejercicio  $n - 2$ .

- Los créditos de compromiso y de pago del ejercicio en cuestión.
- Los créditos de compromiso y de pago del ejercicio anterior.
- Los gastos comprometidos y los gastos liquidados en el ejercicio n – 2.
- Un estado recapitulativo de los calendarios de vencimiento de los pagos que deban efectuarse en ejercicios posteriores como consecuencia de los compromisos presupuestarios contraídos en ejercicios anteriores.
- Los comentarios oportunos por cada subdivisión.

b) En la sección correspondiente a cada institución, los ingresos y los gastos, que figurarán con la misma estructura del punto 1 y con los comentarios oportunos por cada subdivisión, así como los calendarios de vencimiento de los pagos que deban efectuarse en ejercicios posteriores como consecuencia de los compromisos presupuestarios contraídos en ejercicios anteriores.

Las estimaciones anuales de los créditos de pago que serán necesarios en ejercicios posteriores en relación con los créditos de compromiso del ejercicio figurarán, con carácter orientativo, en un calendario de vencimientos incluido en los comentarios del presupuesto.

Por su parte, en la sección correspondiente a la Comisión:

- Las líneas presupuestarias que reflejen la «garantía de buen fin» de las Comunidades, en relación con las operaciones en cuestión. Estas líneas llevarán la mención «pro memoria» (p.m.) mientras no exista ninguna carga efectiva que deba ser cubierta por recursos definitivos.
- Comentarios a las líneas presupuestarias, en los que se indique la referencia al acto de base y al volumen de las operaciones consideradas, la duración y la garantía financiera que las Comunidades constituyen para la realización de estas operaciones.

### *3.3.2. Presupuestación por Actividades*

En el Reglamento financiero se ha introducido la “Presupuestación por Actividades” (PA), el cual se aplicó ya al presupuesto de 2003, que modifica las modalidades por la que el presupuesto cumple el principio de estabilidad (artículos 21 a 26 del Reglamento financiero). Esta reforma pretende perfeccionar el procedimiento de decisión a través del establecimiento de diferentes instrumentos (estrategia política anual, objetivos a distintos niveles, seguimiento de la asignación de recursos, procedimiento de control, informes y evaluaciones).

La PA estructura el presupuesto comunitario por sectores y por actividades para facilitar la presentación y articulación de las acciones que lleve a cabo la Comisión (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp.176), que se distribuirán en doscientas actividades aproximadamente. Éstas últimas se dividirán en treinta sectores políticos, correspondientes estrictamente a las Direcciones Generales, poniendo la Comisión en relación la definición de sus prioridades políticas y la distribución de los recursos.

Esta reforma se inició con la elaboración del Libro Blanco, con la Decisión de la Comisión sobre Estrategia Política Anual (EPA) en febrero de 2001, en la que se describieron las prioridades, las acciones específicas y recursos para 2002. Se introdujo un nuevo ciclo de planificación estratégica y programación, cuyo elemento esencial es la Decisión sobre la EPA que ha sustituido al histórico debate anual de la Comisión sobre orientación política y presupuestaria.

El conjunto de los gastos de la Comisión (intervenciones financieras, gestión y administración, recursos humanos) se incluirán dentro de las actividades, asegurando de esta manera el conocimiento del coste global de las diferentes acciones efectuadas por la Comisión.

Los sectores políticos, según la nomenclatura de la PA, se recogen en el cuadro III-8.

**CUADRO III-8  
SECTORES POLÍTICOS DEL PRESUPUESTO**

<p><b>Asuntos económicos y financieros.</b> <b>Empresas.</b> <b>Competencia</b> <b>Empleo y asuntos sociales.</b> <b>Agricultura y desarrollo rural.</b> <b>Energía y transportes.</b> <b>Medios ambiente.</b> <b>Investigación indirecta.</b> <b>Investigación directa.</b> <b>Sociedad de la información.</b> <b>Pesca.</b> <b>Mercado interior.</b> <b>Política Regional.</b> <b>Fiscalidad y unión aduanera.</b> <b>Educación y cultura.</b> <b>Medios de comunicación.</b> <b>Salud y protección de los consumidores.</b> <b>Justicia y asuntos de interior.</b> <b>Relaciones exteriores.</b></p>
---

---

**CONTINUACIÓN DEL CUADRO III-8.  
SECTORES POLÍTICOS DEL PRESUPUESTO**

<p><b>Comercio.</b> <b>Desarrollo y relaciones con los Estados ACP.</b> <b>Ampliación.</b> <b>Ayuda humanitaria.</b> <b>Lucha contra el fraude.</b> <b>Coordinación de las políticas de la Comisión y control jurídico.</b> <b>Administración.</b> <b>Presupuesto.</b> <b>Control financiero.</b> <b>Estadísticas.</b> <b>Pensiones.</b></p>
--

Fuente: Comisión Europea, 2002a.

En el cuadro III-9 figuran, a título de ejemplo, las principales partidas de gastos del presupuesto del ejercicio 2003, clasificadas por orden de mayor a menor importancia.

Para 2003 las prioridades políticas siguieron las siguientes directrices:

- Ampliación y preadhesión. Se financiaron dentro del límite máximo de la rúbrica 5, de gastos administrativos de los quince Estados miembros.
- Ayuda exterior, entre la que destacaba la ayuda a Afganistán.
- Seguridad interior. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, tuvo que ampliar los medios para esta política.
- Reforma de las instituciones. La Convención Europea que comenzó sus trabajos en el 28 de febrero de 2002, y la posterior Conferencia Intergubernamental (CIG 2004) tenían por objeto introducir medidas de equilibrio y competencia en las instituciones comunitarias.
- Reforma de la Comisión. Era necesario mayores recursos para hacer frente al desarrollo de las políticas comunes tras la ampliación.

**CUADRO III-9**  
**SECCIÓN III. COMISIÓN. PRESUPUESTO 2003 POR POLÍTICAS.**  
**(Millones de euros y porcentaje)**

Políticas	Presupuesto 2003	% sobre el total
Agricultura y desarrollo rural	48.398,7	49,48
Política Regional	21.880,3	22,37
Empleo y asuntos sociales	9.827,0	10,05
Relaciones exteriores <sup>1</sup>	3.298,1	3,37
Investigación indirecta	2.711,6	2,77
Ampliación <sup>1</sup>	1.970,7	2,01
Desarrollo y relaciones con los países ACP <sup>1 2</sup>	1.152,3	1,18
Energía y transportes	1.020,7	1,04
Sociedad de la información	1.003,2	1,03
Pesca	923,0	0,94
Educación y Cultura	816,5	0,83
Pensiones	745,8	0,76
Ayuda humanitaria	673,8	0,69
Administración de la Comisión	670,6	0,69
Asuntos económicos y financieros	451,9	0,46
Sanidad y protección de los consumidores	375,6	0,38
Medioambiente	300,9	0,31
Empresa	288,7	0,30
Investigación directa	269,6	0,28
Coordinación y asesoramiento jurídico	180,4	0,18
Justicia y asuntos de interior	164,8	0,17
Medios de comunicación	142,0	0,15
Estadística	114,3	0,12
Fiscalidad y unión aduanera	91,7	0,09
Competencia	73,9	0,08
Comercio <sup>1</sup>	66,7	0,07
Presupuesto	66,0	0,07
Mercado interior	62,4	0,06
Lucha contra el fraude	46,6	0,05
Sin asignar	16,1	0,02
Auditoria	11,4	0,01
<b>Total</b>	<b>97.815,3</b>	<b>100,00</b>

1) Incluido el personal al servicio del Fondo Europeo de Desarrollo.

2) Gastos descentralizados, no afectados aún a una política en particular.

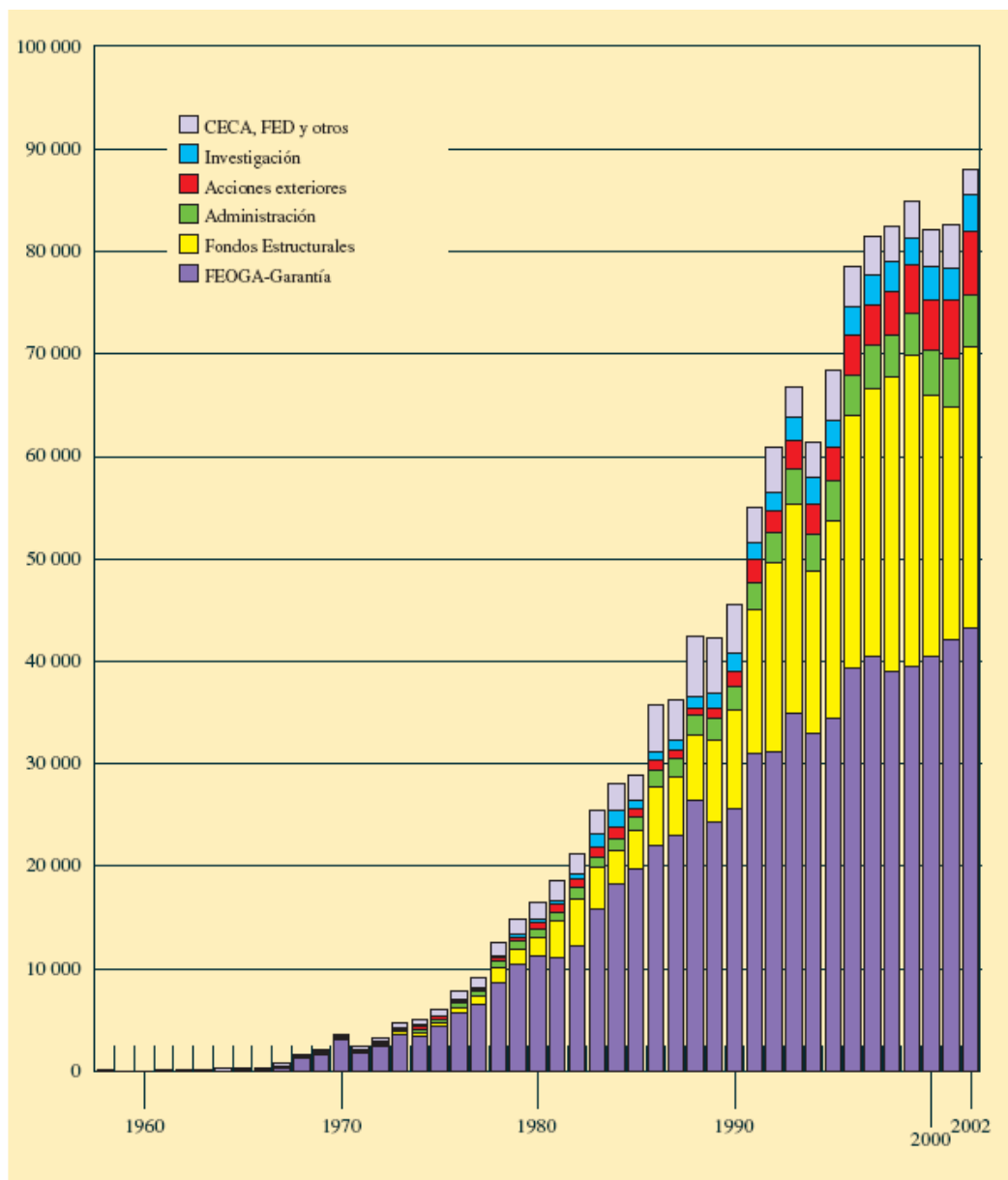
Fuente: Comisión Europea, 2003.

### 3.3.3. Composición del gasto comunitario

Como es habitual en el presupuesto de la Unión, la partida más relevante de gasto está constituida por la financiación de la Política Agrícola Común (PAC). Otra parte esencial, que sigue en importancia a la de los gastos agrícolas, es la que tiene como fin potenciar las políticas de cohesión y las intervenciones estructurales.

Las diferentes Políticas, tanto internas como externas, los gastos derivados del funcionamiento de las instituciones, las ayudas a los países candidatos a la adhesión y las reservas cuya función es cubrir posibles eventualidades, de mayor a menor peso específico en el presupuesto, poseen, asimismo, sus correspondientes capítulos de gastos, cuya evolución por principales partidas se aprecia en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO III.1.**  
**GASTOS COMUNITARIOS DE 1957 a 2002**  
**(A precios corrientes) (Millones de euros)**



Fuente: Comisión Europea, 2002a.

A continuación se describen las principales categorías de gastos de la Unión Europea según la clasificación por rúbricas de las perspectivas financieras, cuyo esquema desagregado se recoge en el cuadro III-10.



**CUADRO III-10**  
**ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR RÚBRICAS DE LAS**  
**PERSPECTIVAS FINANCIERAS EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE**  
**LOS COMPROMISOS DE CRÉDITOS AUTORIZADOS PARA 2002**

<b>RÚBRICAS</b>		<b>% SOBRE EL TOTAL</b>
<b>I. Agricultura</b>		
	Gastos agrícolas	39,28
	Desarrollo rural y medidas complementarias	4,65
<b>Total Rúbrica I</b>		<b>43,93</b>
<b>II. Acciones Estructurales</b>		
	Objetivo nº 1	21,13
	Objetivo nº 2	3,70
	Objetivo nº 3	3,61
	Otras acciones estructurales fuera del Objetivo 1	0,17
	Iniciativas Comunitarias	1,95
	Acciones innovadoras y asistencia técnica	0,18
	Otras acciones estructurales específicas	0,18
	Fondo de Cohesión	2,77
<b>Total Rúbrica II</b>		<b>33,69</b>
<b>III Políticas Internas</b>		
	Investigación y desarrollo tecnológico	4,64
	Otras acciones agrícolas	0,05
	Otras acciones regionales	0,01
	Transportes	0,03
	Otras acciones en el ámbito pesquero y el mar	0,06
	Educación, formación profesional y juventud	0,64
	Cultura y sector audio visual	0,14
	Información y comunicación	0,11
	Dimensión social y empleo	0,16
	Contribuciones a los partidos europeos	0,01
	Energía	0,04
	Control de la seguridad nuclear de EURATOM	0,02
	Medio ambiente	0,21
	Política de los consumidores y protección de su salud	0,02
	Ayuda a la reconstrucción	0,00
	Mercado interior	0,19
	Industria	0,00
	Mercado laboral e innovación tecnológica	0,11
	Informaciones estadísticas	0,04
	Redes transeuropeas	0,67
	Espacio de libertad, seguridad y justicia	0,14
	Lucha contra el fraude	0,01
	Fondo de Solidaridad	0,59

**CUADRO III-10 (CONTINUACIÓN)  
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR RÚBRICAS DE LAS  
PERSPECTIVAS FINANCIERAS EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE  
LOS COMPROMISOS DE CRÉDITOS AUTORIZADOS PARA 2002**

<b>Total Rúbrica III</b>		<b>7,90</b>
<b>IV. Acciones exteriores</b>		
	Fondo Europeo de Desarrollo	0,00
	Ayuda alimentaria y acciones de apoyo	0,51
	Ayuda humanitaria	0,52
	Cooperación con los países en desarrollo de Asia	0,58
	Cooperación con los países en desarrollo de América Latina	0,35
	Cooperación con los países de África Austral incluida Sudr�frica	0,12
	Cooperaci3n con los terceros países mediterráneos, del Cercano Oriente y Medio	0,78
	Banco Europeo de Reconstrucci3n y Desarrollo	0,00
	Cooperaci3n con los nuevos Estados independientes y Mongolia	0,47
	Otras intervenciones de la Comunidad a favor de los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central y de los países de los Balcanes Occidentales	0,00
	Cooperaci3n con los países de los Balcanes	0,83
	Otras medidas de cooperaci3n	0,44
	Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos	0,10
	Acuerdos internacionales en materia de pesca	0,19
	Componentes externos de algunas políticas comunitarias	0,09
	Política Exterior y de Seguridad Común	0,03
	Estrategia de preadhesi3n a favor de los países mediterráneos	0,15
<b>Total Rúbrica IV</b>		<b>5,16</b>
<b>V. Administraci3n</b>		
	Parte A (excluida las pensiones)	4,65
	Pensiones (todas las instituciones)	0,68
<b>Total Rúbrica V</b>		<b>5,33</b>
<b>VI. Reservas</b>		
	Reserva monetaria	0,25
	Reserva para garantía	0,21
	Reserva para garantía	0,01
	Reserva de ayuda de emergencia	0,04
<b>Total Rúbrica VI</b>		<b>0,51</b>
<b>VII Ayuda de preadhesi3n</b>		
	Agricultura	0,55
	Instrumento estructural de preadhesi3n (ISPA)	1,10
	PHARE (países candidatos)	1,72
	Fondo de Solidaridad	0,13
<b>Total Rúbrica VII</b>		<b>3,50</b>
<b>TOTAL</b>		<b>100,00</b>

Fuente: Informe Financiero de la Uni3n Europea 2002 y elaboraci3n propia.

### 3.3.3.1. Rúbrica 1: Agricultura

Los gastos de la rúbrica 1 son financiados por la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)<sup>303</sup>, que forma parte del presupuesto comunitario. Los objetivos de la PAC, que justifican su creación, su mantenimiento y su financiación, recogidos en el artículo 39 del Tratado de Roma son: aumentar la productividad de la agricultura; asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los aprovisionamientos; asegurar precios razonables a los consumidores.

Pero la Política Agrícola Común (PAC) ha sido una fuente constante de controversia tanto en el interior como en el exterior de la Unión (Varela, 1991, pp. 279): En el plano interno siempre ha resaltado la opinión del Reino Unido que es el país que más ha criticado los fundamentos y mecanismos de la PAC, los cuales, no obstante, tuvo que aceptar tras su adhesión en 1972. Este país ha denunciado constantemente su elevado proteccionismo, el alto nivel de los precios y su excesivo coste de mantenimiento.

A pesar de todo, las mayores críticas han venido del exterior, que son los principales perjudicados del proteccionismo en el sector y de la exportación subvencionada de los excedentes agrícolas, lo que se puso de relieve en las negociaciones conflictivas de la Ronda Uruguay del GATT y en las demandas constantes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a las autoridades comunitarias para su desmantelamiento.

En el plano presupuestario, surge la pregunta si el mantenimiento de la PAC es un obstáculo insalvable para el lanzamiento de nuevas políticas europeas, porque absorbe recursos presupuestarios necesarios en otros sectores de actividad, sobre todo si no se demuestra claramente su impacto en la cohesión territorial en la Unión.

No obstante, la PAC continuará siendo con toda probabilidad un sector económico protegido, pero en menor grado que en la actualidad y en el marco de una economía agroalimentaria global más internacionalizada (Reig, 1999 pp. 354). Desde su creación, el FEOGA-Garantía financia las medidas de mercado de la PAC, en particular:

- Las restituciones a las exportaciones a terceros países, que benefician las ventas exteriores de los productos de los Estados miembros ajustando su precio con los precios mundiales.
- Las intervenciones para regularizar los mercados agrícolas, con una serie de medidas variables en función de los sectores que dan lugar a las OCM, que se basan en la garantía de compra a precio único y fijo y en la contingentación de la importación y/o de la producción.

Además, desde el año 2000 el Fondo cubre las siguientes intervenciones:

---

<sup>303</sup> El Fondo fue creado por el Reglamento nº 5 de 4 de abril de 1962. En la actualidad, estos gastos están regulados por el Reglamento CEE nº 258/1999, de 17 de mayo de 1999, relativo a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC).

- La financiación comunitaria de determinadas acciones veterinarias y fitosanitarias, acciones de información y evaluación sobre las actividades de la PAC.
- Un alto porcentaje de las acciones de desarrollo rural, si bien algunas zonas consideradas objetivo nº 1 son financiadas todavía por los Fondos Estructurales, en particular por la Sección Orientación del FEOGA. Además, en virtud del acuerdo global que se logró en el Consejo de Berlín la ayuda de preadhesión incluye un apoyo a la agricultura y al desarrollo rural (SAPARD).

Las perspectivas financieras 2000-2006 y las prioridades de la reforma de la PAC, acordadas en marzo de 1999 en el marco de la Agenda 2000, que se ha profundizado en las modificaciones incorporadas en 2003 y 2004, han instaurado un nuevo período para el presupuesto agrícola, en el cual el desarrollo rural ha adquirido una mayor importancia.

#### *La reforma de la PAC*

En julio de 1997 la Comisión presentó la Comunicación Agenda 2000, en las que se esbozan las perspectiva generales de la evolución de la Unión y de sus políticas más allá del cambio de siglo, las cuestiones horizontales relacionadas con la ampliación y el futuro marco financiero más allá del año 2000 teniendo en cuenta la perspectiva de la Unión ampliada.

Respecto a los gastos agrarios, en diciembre de 1995, la Comisión presentó en el Consejo de Madrid un informe sobre la estrategia de este sector. En este documento se destacaba la importancia de potenciar la competitividad de los sectores agrario y agroalimentario en los mercados interior y mundial, en línea con la actual liberalización del comercio y las buenas expectativas para el mercado de los productos alimenticios<sup>304</sup>.

En este sentido, se ponía de manifiesto la necesidad de que la PAC siga evolucionando en la línea ya comenzada con la reforma de 1992 y que se desarrolle una política rural integrada paralela a este proceso. Al mismo tiempo, el informe demandaba una notable simplificación de la normativa comunitaria y una descentralización de sus políticas.

Las orientaciones básicas de la Agenda 2000 eran (Reig, 1999, ob. cit. pp. 333-351):

- Continuación de la política de reducción de los precios de intervención para acercar los precios internos a los del mercado internacional.
- Compensación parcial del descenso de los precios de intervención a través de ayudas por hectárea y por cabeza de ganado.

---

<sup>304</sup> En noviembre de 1996, el primer Informe de Cohesión abogaba por una evolución más racional de la producción agraria a través del mayor ajuste de los precios a la realidad del mercado y la continuidad de las reformas estructurales en el sector. La Unión debería adoptar también medidas paralelas para explotar las posibilidades económicas y el valor medioambiental de las zonas rurales, así como la capacidad de éstas para proporcionar trabajos fijos.

- Disminución parcial de los mecanismos de control de la oferta agraria.
- Capacidad para los Estados miembros de modular el grado de apoyo a sus agricultores en función del cumplimiento de condiciones referentes al medio ambiente, el nivel de ingresos o el fomento del empleo.
- Desplazamiento del enfoque de la Política Agrícola desde una óptica mayoritariamente sectorial a otra en la que predomine el enfoque de desarrollo regional.
- Creciente presencia del FEOGA-Garantía en la financiación de las medidas de desarrollo rural y no sólo en las contenidas en las OCM, con el establecimiento de un verdadero instrumento de desarrollo rural, regulado por un Reglamento horizontal (nº1.257/1999).

En la Cumbre de Berlín, los días 24 y 25 de marzo de 1999, el Consejo Europeo acogió con satisfacción el acuerdo alcanzado en el sector agrícola sobre la base de una reforma equitativa y adecuada de la PAC, estableciendo un límite absoluto y dos sublímites relativos, referido uno a las OCM e incidiendo el otro en el desarrollo rural. En 1999 los créditos para compromiso representaban el 45,7 % del total del presupuesto.

Asimismo, el Consejo consideró que el contenido de esta reforma garantizaría que la agricultura fuera un sector versátil, sostenible, competitivo y extendido por todo el territorio europeo, incluso en las regiones con problemas específicos.

En el cuadro III-11 se muestra las cifras acordadas para el período 2000-2006 para la rúbrica 1 (gastos agrícolas y desarrollo rural), de acuerdo a las Perspectivas Financieras de la Unión ajustadas a precios de 2002 en la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de mayo de 2001.

En este contexto, la agricultura debe conservar el entorno rural, preservar la naturaleza y realizar una aportación clave a la vida rural, además de responder a las inquietudes del consumidor y a sus exigencias de calidad y salubridad de los alimentos, la protección del medio ambiente y la salvaguarda del bienestar de los animales.

Por lo tanto, se avanzaba en la liberalización del sector con una nueva disminución gradual de los precios de intervención de los cultivos herbáceos y del vacuno (Fernández, 2000, pp. 95-96), con un papel constrictivo en la línea directriz agrícola con los “techos de Berlín” mencionados, potenciados tras el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999.

**CUADRO III-11**  
**LÍMITE Y SUBLÍMITES DE GASTOS PARA LA CATEGORÍA 1**  
**(2000-2006) (Millones de euros/ecus)**

<b>Categorías</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>1. Agricultura</b>	41.738	44.530	46.587	46.449	45.337	44.497	44.209
<b>1.1. Gastos PAC, salvo desarrollo rural</b>	37.352	40.035	41.992	41.843	40.761	39.870	39.572
<b>1.2. Desarrollo rural</b>	4.386	4.495	4.595	4.606	4.616	4.627	4.637

Nota: Período 2000-2002 a precios corrientes, y período 2003-2006 a precios de 2002.

Fuente: Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de mayo de 2001 sobre adaptación de las perspectivas financieras a las condiciones de ejecución.

Por otra parte, la evolución de los gastos agrícolas se controla mensualmente a través del sistema de alerta, por el que la Comisión presenta informes sobre su ejecución, en los que se cotejan los gastos registrados desde el inicio del ejercicio con un perfil obtenido por el cálculo del ritmo medio de gastos agrícolas constatados, mes a mes, en los tres ejercicios precedentes.

En cualquier caso, el mayor reto que se presenta para la PAC es la reciente ampliación hacia el Centro, el Este y el Mediterráneo de Europa, ya que se ha incrementado considerablemente el tamaño del sector agrícola de la Unión y si se aplicara la PAC íntegramente a los nuevos socios, el gasto de esta política se dispararía hasta hacerse insostenible (De los Ríos, 1998, pp.504).

En esta línea, el 26 de junio de 2003, los ministros de agricultura de la Unión aprobaron una nueva reforma de la PAC, en la cual la mayor parte de las subvenciones se abonarían con independencia del volumen de la producción, con ayudas únicas a la explotación vinculadas al respeto del medio ambiente, la salubridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal (condicionalidad). Por tanto, ya no se tratan de ayudas a la producción agrícola.

Además, se potenciará la política de desarrollo rural con más recursos presupuestarios, a expensas de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño (modulación), en sintonía con las conclusiones de la Conferencia de Cork, celebrada en 1996, en la que se apostó claramente por los siguientes puntos: preferencia rural; planteamiento integrado; diversificación; sostenibilidad; subsidiariedad; simplificación; programación; financiación; gestión y evaluación e investigación del desarrollo rural sostenible en un contexto internacional.

A fin de respetar el límite presupuestario establecido para los 25 Estados miembros hasta 2013, los ministros acordaron incorporar un mecanismo de disciplina financiera. Además, esta reforma deberá reforzar la posición de la Unión en las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

*Normas presupuestarias del FEOGA-Garantía*

En virtud del Reglamento nº 1258/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 relativo a la financiación de la PAC, el Comité del FEOGA, compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión, se encargará de la gestión del Fondo en un contexto de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros.

Los Estados miembros designarán a los servicios y organismos habilitados para proceder al pago de los gastos. Los organismos pagadores habrán de ser servicios u organismos autorizados por los Estados miembros, que ofrezcan suficientes garantías de que:

- Antes de emitir la orden de pago, las solicitudes cumplen los requisitos necesarios y se ajustan a las disposiciones comunitarias.
- Los pagos realizados se contabilizan de forma exacta y exhaustiva.
- Los documentos exigidos se presentan dentro de los plazos establecidos y de la forma prevista en las normas comunitarias.

Los organismos pagadores deberán disponer de los documentos justificativos de los pagos efectuados y de los relativos a la ejecución de los controles administrativos y físicos obligatorios.

Cada Estado miembro deberá notificar a la Comisión:

- Los servicios u organismos autorizados para proceder al pago de los gastos.
- En caso de haya varios organismos pagadores autorizados, el servicio u organismo encargado de centralizar la información que debe ponerse a disposición de la Comisión y de impulsar la aplicación armonizada de las normas comunitarias.
- La denominación, el estatuto y el acto de autorización de los organismos pagadores.
- Las condiciones administrativas, contables y de control interno en las que se efectúen los pagos correspondientes a la ejecución de las disposiciones comunitarias en el marco de la PAC.

Los organismos pagadores abonarán las cantidades a los beneficiarios sobre la base de la normativa comunitaria. Solamente podrán ser objeto de financiación comunitaria los gastos efectuados por los organismos pagadores autorizados. Los Estados miembros remitirán cada mes a la Comisión las declaraciones de gastos.

La Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los recursos financieros necesarios para hacer frente a los gastos del FEOGA a través de anticipos. Además, podrá ponerse a disposición de los Estados miembros un fondo de operaciones para la aplicación de los programas en el marco de las medidas de desarrollo rural.

Al final del ejercicio, los Estados miembros remitirán a la Comisión la declaración anual de gastos, así como un certificado relativo a la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas remitidas. Antes del mes de mayo, la Comisión procederá a la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores.

Esta decisión de liquidación (liquidación contable) no prejuzgará de la adopción de decisiones posteriores (decisiones ad hoc) por las que se excluyan de la financiación comunitaria los gastos que no hayan sido efectuados con arreglo a las normas comunitarias. Los Estados miembros reembolsarán los importes en cuestión (correcciones financieras).

Antes del mes de julio de cada año, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe financiero sobre la gestión del Fondo. En caso de que se imponga la adopción de medidas, el representante de la Comisión someterá al Comité un proyecto de las medidas que vayan a adoptarse<sup>305</sup>.

El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate. El dictamen se emitirá por mayoría<sup>306</sup> (artículo 205 del Tratado de la Unión Europea). De acuerdo al artículo 49 del Reglamento financiero, el presupuesto del ejercicio de la sección de Garantía del FEOGA incluirá créditos no disociados. Por otra parte, los créditos que hubieren sido prorrogados y no se hubieren utilizado al final del ejercicio se anularán.

Los créditos no comprometidos de la sección de Garantía del FEOGA vinculados al desarrollo rural podrán ser prorrogados solamente al ejercicio siguiente, por un porcentaje máximo del 3 % de los créditos del título correspondiente. La prórroga sólo podrá ejecutarse si los créditos consignados en las líneas en cuestión del presupuesto del ejercicio siguiente no permiten satisfacer, en la ejecución de los programas de desarrollo rural, la diferencia estimada respecto al nivel acordado para el ejercicio precedente<sup>307</sup>.

---

<sup>305</sup> El Comité será consultado también a efectos de la evaluación de las previsiones de créditos y sobre los proyectos de informe relativos al Fondo que vayan a remitirse al Consejo.

<sup>306</sup> En caso de que el dictamen del Comité sea favorable, la Comisión adoptará las medidas en cuestión, que serán directamente aplicables. Si el dictamen no es favorable, la Comisión comunicará las medidas al Consejo. En tal caso, la Comisión podrá retrasar un mes como máximo a partir de dicha comunicación la aplicación de las medidas aprobadas por ella. El Consejo podrá adoptar por mayoría cualificada una decisión distinta en el plazo de un mes.

<sup>307</sup> La Comisión adoptará la decisión de prórroga, a más tardar, el 15 de febrero del ejercicio al que fuere destinada la prórroga, e informará de ello a la Autoridad Presupuestaria.



Por último, hay que resaltar que en los próximos marcos plurianuales, los pagos directos a los agricultores se caracterizarán por su regresividad, modulación y disciplina presupuestaria. En particular, entre 2005 y 2012, con excepción de los destinados a los departamentos franceses de ultramar, islas Azores, Madeira, Islas Canarias e islas del Mar Egeo, se irán reduciendo cada año: -3% en 2005, -4% en 2006 y después -5% anualmente (regresividad). Los montantes ahorrados con este procedimiento se distribuirán entre los Estados miembros, asignándolas a medidas de desarrollo rural (modulación)<sup>308</sup>.

Con el objeto de no perjudicar a las explotaciones de menor tamaño, los agricultores podrán optar a una ayuda adicional. Este importe, reducido eventualmente por los Estados miembros, corresponde a la pérdida por la modulación en los primeros 5.000 euros de pagos directos. Con el fin de ajustarse a las perspectivas presupuestarias establecidas por el Consejo Europeo<sup>309</sup> para el período 2007/2013, los pagos directos podrán ser modificados si los gastos agrícolas derivados de los mercados y las ayudas directas pueden sobrepasar los límites máximos anuales previstos.

En las perspectivas financieras 2007-2013 la Comisión propone una nueva rúbrica del presupuesto para recursos naturales, antes de agricultura, a la que se le añade la financiación para el desarrollo rural. Estas dos partidas alcanzarán un gasto de 57.805 millones de euros, lo que supondrá algo más del 36% del presupuesto en 2013.

### 3.3.3.2. Rúbrica 2. Acciones Estructurales

La cohesión económica y social se ha venido arbitrando en la Unión a través de un conjunto de acciones encaminadas de una forma general a paliar las desigualdades sociales, pero articulándose en torno a tres vertientes específicas que se encuentran afectadas frecuentemente por la desigualdad: la regional, la laboral y la agraria. Estas acciones se encaminan a fomentar reformas estructurales en las zonas más desfavorecidas por el proceso de integración.

Aunque la vertiente regional es la que constituye el eje central de la Política de cohesión económica y social, los programas de ayuda configuran un “todo unitario” donde los objetivos que se persiguen tienden a la globalidad. No obstante, están diferenciados institucionalmente los instrumentos que se han empleado para intentar corregir esos tres planos de la desigualdad social, tal como se estudia a continuación.

Estas acciones estructurales tienen como objetivo que la cohesión económica y social en la Unión sea cada vez mayor, sobre la base de una cooperación entre la Comisión y los países miembros, con una cofinanciación de las intervenciones.

---

<sup>308</sup> Cada Estado miembro recibirá al menos un 80% de las cantidades generadas. Podrá recibir hasta un 90% del total si se trata de paliar la supresión del mecanismo de intervención en el sector del centeno.

<sup>309</sup> Reglamento (CE) N° 864/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004.

La Política Regional Comunitaria otorga un papel primordial a la labor que desempeña la Unión Europea como ente supranacional, diseñadora de los criterios políticos de actuación y del tipo de medidas que se deben adoptar y, además, a la administración regional como principal órgano de información y ejecución de tales medidas (García, 1998, pp.413).

En la actualidad, la mejora de las estructuras agrícolas, industriales y sociales de las regiones comunitarias son planeadas por los Fondos Estructurales: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), FEOGA-Orientación y el Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera (IFOP), junto al Fondo de Cohesión.

La última reforma de los Fondos Estructurales se llevó a cabo en 1999 en el Consejo de Berlín, para aplicarse en el período de programación actual 2000-2006<sup>310</sup> y la Comisión ha propuesto ya la cuantía de los Fondos para el período de programación 2007-2013.

*La Política Regional. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*

La instauración del FEDER a mediados de los setenta significó en la práctica el reconocimiento formal de la Política Regional como parte fundamental de la integración económica, configurándose como el instrumento financiero sobre el que gira en gran medida las intervenciones estructurales. Es preciso subrayar que en el Tratado Constitutivo de las Comunidades no se trataba explícitamente a la Política Regional.

No obstante, la asignación financiera del FEDER fue exigua en sus primeros años de funcionamiento, pero se fue incrementado paulatinamente impulsado por las sucesivas ampliaciones de la Unión y las reformas de los Fondos Estructurales, cuya evolución se ha analizado en el Capítulo 1.

En este primer período de andadura, el FEDER benefició tanto a las regiones más pobres como a las más desarrolladas, de tal modo que hasta el Reglamento de 1979 el conjunto de los países miembros recibía una cuota proporcional de ayudas de este Fondo, independientemente de su nivel de renta per cápita<sup>311</sup>.

Hay que subrayar que a partir de 1979 una parte del FEDER no se distribuye en función de las cuotas, sino que el 5 % del total queda al margen de este reparto reglamentario, por lo que se puede considerar el origen de una verdadera Política Regional Comunitaria autónoma y no subsidiaria.

---

<sup>310</sup> Los Fondos Estructurales se reformaron en 1999 al amparo de los cinco Reglamentos siguientes: Reglamento nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecieron disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (sobre las funciones de los Fondos con finalidad estructural y su eficacia, así como sobre coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con el resto de instrumentos financieros); Cuatro Reglamentos verticales, nº 1783/1999, nº 1784/1999, nº 1257/1999 y nº 1263/1999, sobre disposiciones de desarrollo del Reglamento nº 1260/1999, relativos respectivamente al FEDER, al FSE, a la sección de Orientación del FEOGA y al IFOP (Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca).

<sup>311</sup> En ese año, se detecta un cambio de mentalidad en la Comunidad Europea, al otorgarle un carácter comunitario a los problemas de desarrollo regional, que hasta entonces competían exclusivamente a cada Estado miembro.

En la actualidad, el FEDER (Reglamento 1.261/1999 de 21 de junio de 1999) promueve la cohesión económica y social a través de la corrección de los principales desequilibrios regionales y de la participación en la reconversión de las regiones contribuyendo al fomento de un desarrollo sostenible y a la creación de puestos de trabajos.

En este contexto, el fondo participa en la financiación de inversiones productivas para la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo sostenibles y la financiación de inversiones en infraestructuras, como pueden ser las de creación y desarrollo de redes transeuropeas en sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía, así como las que se centren en la renovación de zonas urbanas degradadas, de las zonas rurales y de las que dependen de la pesca.

También potencia el desarrollo de las posibilidades propias a través de medidas de apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las PYMES, sin olvidar las medidas de asistencia técnica necesaria y las inversiones en sectores de educación y salud que contribuyen al ajuste estructural de éstos.

#### *La Política Social. El Fondo Social Europeo*

Una vertiente de la Política de Cohesión la conforma la Política Social, que se encuentra vinculada en la actualidad a la Política Regional desde un punto de vista institucional. El objetivo primordial de la Política Social Europea, de acuerdo al preámbulo del Tratado CE, es la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos.

Los artículos 123 hasta 128 contemplan el órgano comunitario encargado de esta misión, que es el Fondo Social Europeo (FSE), cuya financiación va destinada a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, contribuir a la elevación de su nivel de vida y fomentar la movilidad geográfica y profesional.

En particular, el Reglamento 1.262/1999 de 21 de junio de 1999, dispone que el FSE tiene por objetivo fundamental la mejora del mercado de trabajo y de los recursos humanos, sosteniendo y completando las acciones de los Estados miembros destinadas al desarrollo del mercado de trabajo y de los recursos humanos en los ámbitos de diversas políticas, en especial en la de planes de acción nacionales plurianuales para el empleo tales que: “el desarrollo y promoción de las políticas activas del mercado de trabajo para combatir y evitar el desempleo, sobre todo el de larga duración; la promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo; el fomento y mejora de la formación profesional; la promoción de una mano de obra cualificada, con especial atención a la creación de empleo y de la cualificación y refuerzo del capital humano en la investigación, la ciencia y la tecnología; y la adopción de medidas específicas para potenciar el acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo”.

*La Política Agrícola Común. Sección Orientación del FEOGA*

En 1962 se instituyó el Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola (FEOGA), dentro del cual la sección Orientación está destinada a fomentar reformas estructurales en este sector, si bien con una asignación financiera muy inferior a la sección Garantía.

Específicamente, el FEOGA-Orientación (Reglamento 1.257/1999 sobre ayuda al desarrollo rural y Reglamento 1.258/1999 sobre financiación de la PAC) tiene encomendada, además de una aportación al desarrollo rural en las zonas cubiertas por el Objetivo 1, la misión de completar la política de mercado asegurando que el gasto agrícola tenga mejor empleo que en la etapa anterior en lo que se refiere a la adecuación del espacio con fines agrícolas y a la protección de la naturaleza.

*La Política Pesquera Común. El IFOP*

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) (Reglamento 1.263/1999) desarrolla todos aquellos aspectos del sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de estos productos que tengan por objetivos: alcanzar un equilibrio duradero entre los recursos pesqueros y su explotación; incrementar la competitividad de las empresas del sector; mejorar el abastecimiento y revalorización de productos de la pesca y de la acuicultura; revitalizar las zonas pesqueras.

*Las Iniciativas Comunitarias.*

En la actualidad, como ya se ha dicho, las Iniciativas Comunitarias (5,35% de las dotaciones totales) se estructuran para el período de programación 2000-2006 en cuatro clases de intervenciones:

- INTERREG para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, financiada por el FEDER.
- LEADER para fomentar el desarrollo rural, financiada por el FEOGA-Orientación.
- EQUAL para desarrollar recursos humanos en un entorno de igualdad de oportunidades, financiado por el FSE.
- URBAN para la rehabilitación económica y social de ciudades y barrios en crisis y promover el desarrollo urbano duradero.

*Objetivos prioritarios de la Política Regional.*

En el período 2000-2006 se han reducido de siete a cuatro para facilitar la gestión de los recursos financieros, representando el 94 % de las dotaciones totales:

- Objetivo nº 1: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE, sección de Orientación del FEOGA e IFOP).

- Objetivo nº 2: reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial (FEDER y FSE).
- Objetivo nº 3: adaptar y modernizar las políticas y sistemas de educación, formación y empleo (FSE).
- IFOP, excluyendo el Objetivo nº 1: reforzar la competitividad de las estructuras pesqueras, potenciar empresas comerciales viables y mantener el equilibrio entre capacidades pesqueras y recursos disponibles.

Las ayudas se concentran en el objetivo 1 para el período 2000-2006 como en años anteriores, absorbiendo casi el 70 % del total, si bien se eliminará progresivamente (phasing out) los objetivos 1 y 2 en el caso de aquellas regiones que a partir de 2000 dejen de cumplir las condiciones de admisibilidad de estos fondos.

Además, existen otros instrumentos de cohesión que refuerzan la acción de los mencionados:

#### *El Fondo de Cohesión*

El Protocolo 15 del Tratado de Maastricht sobre la cohesión económica y social presenta las directrices del Fondo de Cohesión. En concreto, este Fondo realiza actuaciones en materia de infraestructuras del transporte, abastecimiento de agua potable y medio ambiente (tratamiento de aguas residuales, tratamiento de residuos sólidos urbanos, protección de zonas costeras, repoblación forestal, protección de hábitats, etc.).

También, aunque de forma minoritaria, financia estudios preparatorios y medidas de apoyo técnico. La ayuda concedida con cargo al Fondo de Cohesión oscilará entre el 80 % y el 85 % de los gastos públicos o similares definidos a efectos de los Fondos Estructurales.

En los Reglamentos 1.264/94 y 1.264/99 se establecían el ámbito de aplicación: aquellos Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90 % de la media comunitaria calculada empleando paridades de poder adquisitivo, esto es, Grecia, España, Irlanda y Portugal, con un programa tendente a satisfacer los criterios de convergencia económica, con el siguiente reparto:

- España: 61-63,5 % del total.
- Grecia: 16-18 % del total.
- Portugal: 16-18 % del total.
- Irlanda: 2-6 % del total.

Por su parte, *el Banco Europeo de Inversiones* (BEI) contribuye a la cohesión a través de la concesión o garantía de préstamos (reembolsables) a favor de inversiones que conduzcan al desarrollo económico de las regiones menos favorecidas; a la realización de los objetivos de la política energética; a la modernización o reconversión de empresas y a la mejora de las comunicaciones intracomunitarias.

Por último, el *Nuevo Instrumento Comunitario* (NIC), que financia también a través de préstamos (reembolsables) proyectos e inversiones que contribuyen a la convergencia e integración de las políticas económicas de los Estados miembros y al refuerzo de la competitividad de la Unión.

*Principios de utilización de los Fondos Estructurales*

En el Reglamento financiero se señalan los cinco principios básicos que presiden las actuaciones de carácter estructural y sobre los cuales debe articularse la acción conjunta de los Fondos Estructurales: concentración, programación, colaboración, adicionalidad y eficacia.

a) Principio de concentración: Las intervenciones comunitarias deben priorizar aquellas zonas menos desarrolladas con un menor nivel de renta por habitante.

b) Principio de programación: Las asignaciones de los Fondos Estructurales se emplean generalmente para cofinanciar programas operativos plurianuales y en la concesión de subvenciones globales gestionadas por un intermediario elegido por el país miembro correspondiente de acuerdo con la Comisión, así como la asistencia técnica.

La Comisión es la institución comunitaria encargada de coordinar las acciones emprendidas para hacer operativa la Política de cohesión económica y social. El procedimiento para la decisión de ayudas comunitarias se instrumenta a través de cuatro fases:

En la primera fase, los Estados miembros someten a la Comisión Europea sus planes de actuación de finalidad territorial:

- Plan de Desarrollo Regional (PDR), para las regiones del objetivo nº1.
- Plan de Reconversión Regional y Social, para las zonas del objetivo nº2.

Los Planes de Desarrollo Regional deben incluir la siguiente información:

- Descripción de la situación actual en materia de disparidades y retrasos, los recursos financieros movilizados y los principales resultados de las acciones emprendidas durante el período de programación anterior.
- Descripción de una estrategia, con las principales líneas de actuación seleccionadas y los objetivos específicos, cuantificados si su naturaleza lo permite; una apreciación previa de las repercusiones, incluso en materia de empleo.
- Apreciación de la situación medioambiental de la región en cuestión y evaluación de los efectos medioambientales de la estrategia y acciones mencionadas, según los principios del desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones vigentes del Derecho Comunitario.

- Un cuadro financiero global indicativo, que recapitule los recursos financieros nacionales y comunitarios previstos para cada una de las principales líneas de actuación seleccionadas para el desarrollo regional dentro del Plan, e indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos Estructurales, del BEI y de los demás instrumentos financieros previstos para la realización del Plan.

Por otra parte, el Consejo estableció que los PDR (regiones Objetivo nº1) debían incluir específicamente:

- Descripción de la estrategia de desarrollo proyectada por el Estado miembro con indicación de los recursos financieros nacionales y regionales previstos.
- Indicación de las prioridades de acción del Estado miembro y de las medidas de desarrollo regional para las que se solicite una participación financiera de la Comunidad.

El período de programación era de siete años, pudiendo ser revisados anualmente o cuando se diesen cambios importantes en la situación socioeconómica y del mercado del empleo.

En una segunda fase, el Estado miembro y la Comisión Europea, una vez presentados los planes para cada objetivo, negocian y elaboran los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA).

Los MCA, son la respuesta de la Unión a los Planes de Desarrollo sugeridos en los Estados miembros. Los MCA debían incluir:

- Las líneas de actuación prioritarias, seleccionadas para la intervención comunitaria.
- Las formas de intervención.
- El plan indicativo de financiación, con indicación del importe de las intervenciones y sus fuentes.
- La duración de las intervenciones.

Los MCA incluirán, además de lo anterior:

- Las disposiciones referentes al seguimiento y la evaluación.
- Las disposiciones necesarias para comprobar la adicionalidad (principio según el cual la ayuda comunitaria se convierte en un complemento al esfuerzo realizado por los Estados miembros), y efectuar una primera evaluación de ésta.

En la tercera fase, el Estado miembro propone a la Comisión, la aplicación de los planes a través de:

- Programas operativos de duración plurianual. En ellos se definen las medidas a desarrollar, las entidades gestoras de las ayudas y el plan de financiación.
- Subvenciones globales, las cuales financian iniciativas locales de desarrollo, (asesoramiento comercial, transferencia de tecnología, garantías de fondos de capital, asistencia directa para inversiones e infraestructuras relacionadas con las Pymes, etc.), por medio de una ayuda global transferida por la Unión Europea a una entidad intermediaria.
- Solicitudes individuales para proyectos de grandes dimensiones (únicamente FEDER).
- Cofinanciación de regímenes de ayudas nacionales para cada uno de los ejes prioritarios en cada región.

Por último, una vez adoptados dichos programas por la Comisión, se producen tres circunstancias:

- En primer lugar, las autoridades del Estado miembro y de las Regiones garantizan la implantación de las acciones que de ellos se derivan.
- Estas acciones se llevarán a cabo con la contribución financiera de los Fondos Estructurales y del Estado miembro, a la cual vienen a sumarse otras fuentes de financiación (sector privado, préstamos del Banco Europeo de Inversiones).
- Finalmente, el control de los proyectos se realizará bajo la supervisión de los Comités de Seguimiento integrados por representaciones de las Regiones, del Estado miembro y de la Comisión.

Respecto a las Iniciativas Comunitarias, se aprueban sobre la base de las comunicaciones de la Comisión realiza a los Estados miembros proponiéndoles que presenten solicitudes de asignación financiera para intervenciones que tengan especial interés para la Unión.

c) Principio de colaboración. Muy vinculado al proceso anterior descrito, se fundamenta en una intensa concertación entre la Comisión y las autoridades y organismos competentes de los Estados miembros correspondientes, a escala central, regional, local o de otra clase, en todas las fases de la programación (preparación, valoración, ejecución, control y evaluación de las acciones). En esta cooperación pueden participar, asimismo, los interlocutores económicos y sociales, de acuerdo a las normas institucionales y prácticas existentes específicas de cada Estado en cuestión.

d) Principio de adicionalidad: en función de cada objetivo, la ayuda comunitaria concedida a cada Estado miembro durante el período de programación no puede originar una reducción de los gastos estructurales públicos o similares respecto al período de programación anterior.



Por lo tanto, la ayuda se suma al esfuerzo financiero de los Estados miembros, sin sustituirlo. El grado de participación comunitaria en las diferentes acciones estructurales se ajusta de acuerdo a múltiples criterios: gravedad de los problemas específicos a que van destinadas las acciones, capacidad financiera del Estado miembro en cuestión, etc. No obstante, deben respetar determinados límites: un mínimo del 50 % de los gastos públicos y un máximo del 75 % del coste total para las medidas aplicadas en las regiones nº 1; mientras que un mínimo del 25 % de los gastos públicos y un máximo del 50 % del coste total para las intervenciones en el resto de regiones.

e) Principio de eficacia. La responsabilidad general de la ejecución, seguimiento, control y eficacia de las intervenciones estructurales corresponde al Estado miembro. Se ha creado una reserva de resultados para fomentar la eficacia de las intervenciones.

Por último, hay que resaltar que en la propuesta de la Comisión para las perspectivas financieras 2007-2013, el importe de los Fondos Estructurales crece un 32 % respecto al período de programación anterior (50.960 millones de euros), con el fin de garantizar las necesidades futuras de los nuevos Estados miembros y mantener en la medida de lo posible las intervenciones en las regiones de los quince con desequilibrios estructurales. Mientras que la partida propuesta destinada a competitividad y empleo será de 25.825 millones de euros, con un aumento superior al 200 %.

#### 3.3.3.3. Rúbrica 3: Políticas internas

Las Políticas internas están compuestas por gastos muy diversos, cuyo objetivo es acelerar la realización del gran mercado interior al amparo del Acta Única Europea, agrupadas en una única rúbrica en las perspectivas financieras desde 1993. Hay que destacar la Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT), la política de formación, juventud y empleo, la política de energía, seguridad nuclear y medio ambiente, las redes transeuropeas y otras políticas.

El montante total de los créditos de compromiso asignados en el presupuesto de la Unión de 2003 a las Políticas internas (artículos 160 y 161 del Reglamento financiero y artículos 229, 266 y 230 de las Normas de desarrollo) sumaron 6.795,80 millones de euros, lo que supuso un incremento del 3,62 % respecto a 2002. Destacan por la cuantía en créditos de compromiso en 2003, Redes Transeuropeas (10,6 %), la política de I+D (59,6 % respecto al total) y Educación, formación profesional y juventud (8,2 %).

#### *Acciones complementarias de las políticas estructurales.*

Estas acciones están destinadas a complementar, en aspectos muy concretos, las intervenciones estructurales de la rúbrica 2, en particular:

- Encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrarias, controles en el sector vitivinícola, en el del aceite de oliva y en el de las frutas y hortalizas, así como la protección de los bosques contra la polución atmosférica y los incendios en el sector agrario.
- Contribución del Fondo Internacional para Irlanda en materia regional.

- Contribución comunitaria a las actividades de control y vigilancia en aguas marítimas de determinados Estados miembros y aguas internacionales y apoyo a la gestión de los recursos en el sector marítimo y pesquero.
- Instauración y potenciación de una política común de transportes a través de la definición, promoción, control y evaluación de medidas concernientes a la seguridad, incluyendo la financiación de una Agencia para la seguridad aérea y una Agencia para la seguridad marítima y a la movilidad duradera.

*Educación, formación y política de juventud.*

Las acciones comunitarias que se destinan a este apartado, cofinanciando estas actividades, son principalmente:

- Programa Sócrates: cuyo fin es el de promover un espacio educativo europeo que favorezca el desarrollo de la formación permanente. Esta actividad se lleva a cabo en los tres sectores de la educación: enseñanza escolar, enseñanza superior y educación de adultos<sup>312</sup>.
- Programa Leonardo da Vinci: cuyo propósito es mejorar los sistemas de formación profesional de los países miembros mediante proyectos transnacionales, inversiones e intercambios, haciendo hincapié en el perfeccionamiento de las competencias lingüísticas, de los conocimientos y de la difusión de las innovaciones en el entorno de la formación profesional<sup>313</sup>.
- Programa Juventud: encaminado a jóvenes no insertos en la formación reglada, con el objeto de que adquieran una experiencia de educación no formal<sup>314</sup>.

Además, la Unión colabora también en acciones para el desarrollo de la industria audiovisual (MEDIA), la consolidación del sector de la producción y la distribución, el desarrollo del patrimonio audiovisual europeo, así como la cooperación y los intercambios de conocimientos técnicos por la conexión en red de los participantes en la formación.

En el ámbito social, las intervenciones comunitarias se dirigen especialmente a:

- Promover el diálogo social (encuentros entre organizaciones laborales y participación de los interlocutores sociales en la estrategia europea del empleo) y el empleo (acciones para la igualdad entre hombres y mujeres, y EURES, servicio de empleo a escala comunitaria).
- Mejorar la protección social y la libre circulación: programas destinados a luchar contra la exclusión social, fomentando la participación en el empleo.

---

<sup>312</sup> La Decisión nº 253/00/CE del Parlamento y del Consejo ha asignado a este programa 1.850 millones de euros para el período 2000-2006.

<sup>313</sup> La Decisión nº 382/99/CE del Parlamento y del Consejo establece la programación financiera para la segunda fase (2000-2006) del programa, por un total de 1.150 millones de euros.

<sup>314</sup> La Decisión nº 1031/00/CE del Parlamento y del Consejo dispone la programación financiera para la segunda fase (2000-2006) del programa, por un montante de 520 millones de euros.

- Concienciar a los ciudadanos en los problemas de salud pública (lucha contra el cáncer, las drogas y el SIDA) y mejorar las condiciones de higiene, seguridad y salud en el lugar de trabajo.

*Acciones de política energética, control de la seguridad nuclear y medio ambiente*

Estas acciones obedecen al doble fin de controlar los recursos energéticos y de conservar el medio ambiente.

Respecto a la política energética, los gastos se realizan fundamentalmente con cargo a un programa marco plurianual como Altener, SAVE o Sinergia y, en el ámbito de control de la seguridad nuclear, por la compra e instalación de equipos de control en las grandes instalaciones para el tratamiento y manipulación del plutonio, por inspecciones personales y por la formación de los supervisores.

Los gastos vinculados a la preservación del medio ambiente se refieren a intervenciones de tipo horizontal y de demostración, como el programa LIFE, así como la elaboración y respeto de la legislación medioambiental y la financiación de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

Es preciso subrayar que los gastos directos que apoyan proyectos de infraestructura medioambiental en los países miembros menos prósperos son financiados con cargo a los Fondos Estructurales y que los concernientes a problemas medioambientales cuya dimensión exceda el territorio comunitario se asignan a las medidas exteriores.

*Acciones ligadas a la profundización del mercado interior*

En este apartado se incluyen los gastos relativos a la protección de los consumidores, industria, información estadística, redes transeuropeas y espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>315</sup>. Estas acciones reflejan la voluntad comunitaria de consolidar el mercado interior y potenciar la eficacia de su funcionamiento en interés de los agentes económicos, los consumidores y los ciudadanos (Comisión Europea, 2002a, ob. cit. pp. 253).

Específicamente, se realizan actividades para la convergencia de normas y legislaciones, mejorar el entorno de las empresas y asegurar una correcta aplicación y la transparencia de las normas. Se le otorga, asimismo, una gran importancia a la promoción de la PYME y al desarrollo de las redes transeuropeas en el ámbito de los transportes, las telecomunicaciones y la energía.

---

<sup>315</sup> Los créditos estructurados en el subapartado “Espacio de libertad, seguridad y justicia” cubrían un amplio conjunto de actividades, entre las que sobresalían: la lucha contra las discriminaciones; exclusiones y malos tratos; la recepción, acogida, integración y repatriación voluntaria de refugiados, desplazados y solicitantes de asilo a través de un instrumento propio; el Fondo europeo para los refugiados; programas de cooperación judicial y policial y de lucha contra la criminalidad; y medidas de prevención en el campo de las drogas y toxicomanías, así como el desarrollo del Sistema de Información “Schengen”, con vistas a la ampliación de la Unión Europea en 2004.

*Acciones tendentes a mejorar la competitividad de la industria comunitaria a través de la investigación y el desarrollo tecnológico (IDT)*

La política de IDT de la Unión Europea tiene como fin potenciar las bases científicas y tecnológicas de su industrial mejorando su competitividad en los mercados internacionales, apoyando actividades de investigación que se estimen necesarias al amparo del artículo 166 del Tratado de Ámsterdam dentro del Programa Marco Plurianual<sup>316</sup>.

El 3 de junio de 2002, el Consejo aprobó el VI Programa Marcos I+D de la CE y de EURATOM<sup>317</sup>, con un presupuesto global de 12.555 millones de euros: casi el 93 % para la CE y el 7 % para EURATOM (cuadro III-12).

**CUADRO III-12**  
**ESTRUCTURA Y FINANCIACIÓN DEL VI PROGRAMA MARCO I+D**  
**(2002-2006)**  
**(Millones de euros)**

Ciencias de la vida, genómica y biotecnología aplicada a la salud	2.255
Tecnologías de la sociedad de la información	3.625
Nanotecnologías, materiales multifuncionales y nuevos procedimientos de producción	1.300
Aeronáutica y espacio	1.075
Calidad y seguridad de los alimentos	685
Desarrollo sostenible, cambio planetario y ecosistemas	2.120
Los ciudadanos en una sociedad basada en el conocimiento	225
<b>Total CE</b>	<b>11.285</b>
Fusión termonuclear controlada	890
Otras actividades de tecnología y seguridad nucleares	90
Acciones directas (Centro Común de Investigación)	290
<b>Total EURATOM</b>	<b>1.270</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12.555</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, 2002.

El VI Marco tiene como fin colaborar en la instauración de un verdadero “Espacio Europeo de Investigación” (EEI), con un mercado interior de la ciencia y la tecnología, que potencie la calidad científica, la competitividad y la innovación a través de una cooperación y coordinación cada vez mayor entre los interesados a toda las escalas.

Por último, hay que mencionar las redes de excelencia que tienen como objetivo integrar paulatinamente las actividades de los miembros de redes creando de este modo centros virtuales de excelencia. Mientras que los proyectos integrados apoyan a acumular “masa crítica” precisa dentro de una investigación orientada a objetivos y con ambiciones y finalidades científicas y tecnológicas visiblemente definidas.

<sup>316</sup> El Programa Marco establece los objetivos científicos y tecnológicos que deben alcanzarse a través de las acciones previstas en el artículo 164 del Tratado de Ámsterdam y las prioridades correspondientes, apuntando las grandes líneas de estas acciones. Además, fija la cuantía global máxima y la participación financiera de la Unión en el programa, así como el peso relativo que supone cada una de las actividades propuestas.

<sup>317</sup> Decisión nº 173/2002/CE de 27 de junio de 2002 y Decisión 2002/668/EURATOM del Consejo de 3 de junio de 2002.

Además, se han establecido nuevas líneas para proyectos piloto impulsados por el Parlamento, entre los que se encuentran la movilidad de las personas mayores, la preparación de las PYMES a la ampliación, las regiones del conocimiento y Kioto-Europa: Mecanismo de Desarrollo Limpio.

#### 3.3.3.4. Rúbrica 4. Políticas exteriores

Las Políticas exteriores están constituidas por la ayuda a terceros países, salvo los candidatos a la adhesión y la Política Europea de Seguridad Común. Se aprecian acciones horizontales (apoyos alimentarios, humanitarios y los acuerdos internacionales en materia de pesca), y las intervenciones con finalidad geográfica (cooperación con los países de América Latina y Asia (PVDALA), con los Estados independientes de la antigua Unión Soviética (programa TACIS), con la región de los Balcanes Occidentales (CARDS) y con los países terceros de la Cuenca mediterránea (MEDA).

La ayuda alimentaria de la Unión se efectúa con el objeto de garantizar una respuesta apropiada a situaciones de inseguridad alimentaria provocadas por crisis alimentarias graves<sup>318</sup>.

El apoyo humanitario intentar potenciar la presencia y la capacidad de la Unión en respuesta a situaciones excepcionales y poblaciones en dificultades, catástrofes y conflictos, así como propiciar un resultado multiplicador sobre la asistencia aportada por otros donantes<sup>319</sup>.

La cooperación con los países en desarrollo de Asia, América Latina y del África Austral incluida Sudáfrica (PVDALA)<sup>320</sup> pretende facilitar las relaciones de estas zonas con la Unión Europea, favorecer la integración regional, suministrar las transferencias tecnológicas y mejorar las condiciones económicas y sociales de estos países. Además, existe un conjunto de materias anexas: igualdad entre los sexos, cooperación Norte/Sur contra la droga y lucha contra el SIDA.

La cooperación con los países mediterráneos es una de las prioridades de la Unión Europea, como se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Cannes y en la Conferencia euro-mediterránea de Barcelona. Dentro de este subapartado, hay que resaltar el programa MEDA<sup>321</sup>, que se ocupa de la financiación de:

- La transición económica a través de la modernización y reestructuración económica de los terceros países mediterráneos de cara a la instauración paulatina de una zona de libre comercio, fomentando inversiones directas.

---

<sup>318</sup> Estos programas se rigen por los Reglamentos CE nº 1292/96 del Consejo y nº 2519/97 de la Comisión y la Decisión del Consejo de 13 de junio de 2000 sobre la Convención concerniente a la ayuda alimentaria.

<sup>319</sup> La ayuda humanitaria está gestionada por la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) y se rige por el Reglamento CE nº 1257/96 del Consejo relativo a la ayuda mencionada.

<sup>320</sup> Este programa se rige fundamentalmente por el Reglamento 443/92 del Consejo.

<sup>321</sup> El programa MEDA está regulado por el Reglamento nº 2698/2000 del Consejo, que modificó el Reglamento 1488/96 del Consejo relativo a las medidas financieras y técnicas precisas para reformar las estructuras socioeconómicas de colaboración euro-mediterráneas.

- Un mayor equilibrio socio-económico a través de la mejora de los servicios sociales, desarrollo del mundo rural, enseñanza y cultura, derechos humanos, etc.
- El fomento de la cooperación regional en materia medioambiental y transfronteriza con las regiones mediterráneas de la Unión.

El Consejo ha aprobado para el programa MEDA una cuantía indicativa de 5.350 millones de euros para el período 2000-2006.

Por su parte, la cooperación con los Balcanes Occidentales se articula a través del Programa CARDS<sup>322</sup> que suministra ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia, y Macedonia. El montante del CARDS para el período 2000-2006 asciende a 4.650 millones de euros.

En las perspectivas 2007-2013, el presupuesto de la Política exterior será de 15.740 millones de euros, lo que representa cerca del 10 % respecto al total, según el informe propuesto por la Comisión.

#### 3.3.3.5. Rúbrica 5: Administración

En esta rúbrica de las perspectivas financieras se recogen los gastos de funcionamiento de las instituciones comunitarias, que constituye la partida principal de gastos del resto de instituciones, excepto en el caso de la Comisión Europea.

Los gastos administrativos de la Comisión, consignados en la parte A de la sección III del presupuesto general, son:

- a) Ciertos gastos de carácter interinstitucional:
  - Pensiones de los funcionarios y agentes temporales de todas las instituciones.
  - Subvención de la Unión a las escuelas europeas.
  - Gastos de funcionamiento de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- b) Gastos de la institución concernientes a:
  - Personal.
  - Inmuebles y material.
  - Informática.
  - Personal complementario y gastos de funcionamiento descentralizado (reuniones, convocatorias, estudios, formación, etc.).

---

<sup>322</sup> La base legal del Programa CARDS se fundamenta en el Reglamento nº 2666/2000 del Consejo.

- Actividades de cooperación interinstitucional (interpretación, traducción, ámbito social, etc.).
- Diario Oficial.
- Publicaciones de carácter general.
- Personal y funcionamiento de las delegaciones exteriores de la Unión Europea.
- Personal y funcionamiento de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

c) Gastos derivados de misiones concretas como:

- Subvenciones de carácter general.
- Subvenciones a distintos organismos (por ejemplo, al Instituto Universitario Europeo de Florencia y al Colegio Europeo de Brujas).
- Participación de manifestaciones que presentan un interés para la Comunidad.

Las instituciones comunitarias desarrollan su labor con más de 30.000 funcionarios, el equivalente a los efectivos, por ejemplo, del Ministerio francés de agricultura o de una ciudad de dimensión considerable como Viena.

En las perspectivas 2007-2013, los gastos de administración ascenderán a 4.500 millones de euros en 2013.

#### 3.3.3.6 Rúbrica 6. Reservas

Se hace cargo de tres tipos de reservas para poder disponer, respetando el límite de gastos de las perspectivas financieras, de los márgenes precisos para financiar gastos no previsibles en el instante de establecer el presupuesto como ya se ha estudiado con anterioridad:

- Reserva monetaria: Se encarga de financiar los costes agromonetarios derivados de reajustes monetarios en el contexto del Sistema Monetario Europeo (SME), con una cuantía de 500 millones de euros.
- Reserva para ayuda de emergencia. Con un montante de 200 millones de euros, a precios de 1999, sirve para hacer frente a las necesidades financieras de emergencia de terceros países, al margen de la cantidad inicial consignada en el presupuesto.
- Reserva para garantía de préstamos. Esta reserva financia los riesgos presupuestarios derivados de las operaciones de préstamos y empréstitos a terceros países realizados o garantizados por la Unión, con un importe de 2000 millones de euros.

### 3.3.3.7. Rúbrica 7. Ayuda de Preadhesión

Las condiciones para la adhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental que así lo desearan a la Unión Europea, se fijaron en el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993, en el marco de referencia de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que comenzó el 1 de enero de 1999. Como resultado, se garantizó a estos países que se integrarían como miembros de pleno derecho en la Unión tan pronto como cumplieran las condiciones políticas y económicas que imponía la adhesión, como sucedió en mayo de 2004.

En particular, los criterios de adhesión se fundamentaban en la existencia de instituciones estables garantes de la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de las minorías y su protección (criterio político); el contar con una economía de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea (criterio económico); y la capacidad de asumir las obligaciones derivadas de la adhesión y, específicamente, la de suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria (criterio de la asimilación del acervo comunitario).

La estrategia de preadhesión desarrollada por la Comisión Europea en la comunicación Agenda 2000, incluía un programa nacional para la adopción del acervo comunitario (PNNA). El objetivo general de las propuestas era inscribir las distintas formas de ayudas disponibles para los países candidatos en una base única, así como familiarizar a los países candidatos con las políticas de la Unión, que tienen la oportunidad de participar en programas comunitarios (Rodríguez, 2002b, pp.4).

La ayuda de preadhesión destinada a los países candidatos aprobada en el Consejo de Berlín alcanzaba casi los 22.000 millones de euros, a precios de 1999. La Unión Europea asignó el doble de recursos financieros a esta partida a partir del año 2000, lo que se reflejó en el marco financiero de la preadhesión.

Hay que destacar el programa PHARE, que impulsó el desarrollo de las instituciones y la infraestructura reglamentaria necesaria para asegurar la adecuación del acervo y fomenta la cohesión económica y social. Además, a partir del año 2000, en virtud del acuerdo global que se logró en el Consejo de Berlín la ayuda de preadhesión incluía un apoyo a la agricultura y al desarrollo rural (SAPARD)<sup>323</sup>, y un instrumento estructural (ISPA)<sup>324</sup> que se concentraba en dos sectores considerados prioritarios para el objetivo de la convergencia real como los transportes y el medio ambiente<sup>325</sup>.

---

<sup>323</sup> El SAPARD se rige por el Reglamento CE nº 1268/99 del Consejo, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de las medidas de preadhesión en el sector agrícola, y por el Reglamento CE nº 2222/00 de la Comisión que establece las normas financieras de este programa.

<sup>324</sup> El ISPA está regulado por los Reglamentos del Consejo 1266/99 y 1267/99 que coordinan la asistencia y establecen el instrumento estructural.

<sup>325</sup> Este instrumento estructural es similar al Fondo de Cohesión, cuya misión es aportar ayuda financiera para la realización de proyectos relativos al medio ambiente y las redes transeuropeas, que fomente la cohesión económica y social en la Unión.



Hay que tener en cuenta que la protección del medio ambiente es uno de los retos principales de la Unión para las próximas décadas, de manera que la integración de la problemática medioambiental en las demás políticas de la Unión se ha configurado como una obligación para las instituciones comunitarias.

### **Algunas consideraciones finales**

El 1 de mayo de 2004 diez nuevos países se adhirieron a una Unión Europea comprometida en convertirse en los próximos años en una de las economías más eficientes del mundo, pero que tendrá que apoyar la construcción institucional de sus nuevos socios para que se doten de una capacidad efectiva de aplicación del acervo comunitario.

Pero también se encuentran entre las prioridades futuras de la Unión, alcanzar a Japón y Estados Unidos en investigación y tecnología, reducir considerablemente el desempleo y ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de mejorar su formación.

Por lo que la Unión debe fomentar iniciativas encaminadas a mejorar la competitividad de las empresas europeas respecto a las de EEUU y Japón, motivo por el cual se deben potenciar las políticas interiores, especialmente la investigación y desarrollo tecnológico, donde se detecta un retraso frente a las potencias no europeas.

Además, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es un objetivo prioritario de la Unión para las décadas próximas, plasmadas en las nuevas perspectivas financieras 2007-2013, en un entorno de libertad, justicia y seguridad (en la alimentación, en el transporte aéreo, etc.) de todos los ciudadanos europeos, con una salud pública de calidad.

En esta línea, se apuesta claramente para el futuro por la vigencia de la política de cohesión, destinada a mejorar las condiciones de vida de las regiones comunitarias menos desarrolladas. Este objetivo se ha reforzado con la incorporación de los países candidatos, que demandarán más proyectos transfronterizos a lo largo del territorio comunitario.

Tampoco las autoridades comunitarias se olvidan de las necesidades de las zonas agrícolas más deprimidas, motivo por el cual se defiende la continuidad de las ayudas necesarias para este sector, fomentando el desarrollo rural. Este segundo pilar de la PAC, con unos recursos presupuestarios muy escasos todavía, se desarrolla especialmente en las regiones más pobres del sur de Europa, impulsando el mantenimiento e, incluso en algunos casos, el crecimiento de la población en el campo europeo. Este hecho contrasta con la prioridad que conceden las zonas más ricas a los pagos agroambientales.

La Unión debe jugar un papel cada vez más importante en el concierto político internacional en sintonía con su relevancia económica, con gran atención a las necesidades de terceros países en vías de desarrollo, en el marco de la estrategia “la Unión como socio global”, proyectada para el período 2007-2013.

A su vez, las autoridades comunitarias deben hacer frente eficazmente a crisis internas o externas, por lo que se deberá prestar en el futuro gran atención a la Política Exterior y de Seguridad Común. Se apuesta por un estrecho seguimiento a los flujos de inmigración y el derecho a circular libremente en toda la Unión en condiciones de seguridad y justicia

Para hacer frente a estas necesidades, junto a las nuevas prioridades que impone el entorno económico y social internacional, la Unión debe disponer de recursos suficientes para cumplir los compromisos adquiridos por sus instituciones al más alto nivel. De ahí la gran relevancia que hay que atribuirle al futuro del presupuesto comunitario.

La autonomía financiera comunitaria depende desde 1980 de los recursos propios ingresados por las instituciones europeas respecto a actividades de su competencia, una vez que se suprimieron las contribuciones nacionales típicas de cualquier organización internacional, de acuerdo a las disposiciones de los Tratados fundacionales.

Estos recursos son muy escasos todavía en comparación con el porcentaje de los gastos de los presupuestos nacionales y, sobre todo, respecto a la renta nacional bruta de los Estados miembros (poco más del 1 % en 2003), con un límite inamovible en muchos años del 1,24 %.

En la actualidad, una profundización en la integración europea requeriría una mayor cooperación de los Estados miembros en materia presupuestaria para reforzar la identidad del continente en el escenario internacional y fomentar la solidaridad en su propio territorio.

Otra característica básica del presupuesto es su evolución constante desde su creación en los cincuenta, con la superación de numerosas crisis y enfrentamientos entre las autoridades presupuestarias y los propios Estados miembros, con un denominador común: la creciente necesidad de recursos por parte de las políticas comunes.

Esta situación dio lugar al desarrollo de sucesivas Decisiones de las autoridades comunitarias sobre el funcionamiento y reforma de los recursos propios, instaurándose incluso uno nuevo sobre el PNB de los Estados miembros, si bien no se ha aceptado hasta la fecha el establecimiento de un necesario quinto recurso de financiación.

Las sucesivas perspectivas financieras han aportado un nuevo equilibrio político e institucional a las finanzas comunitarias, que se deterioró considerablemente en los años ochenta, caracterizados por continuos enfrentamientos y crisis presupuestarias. En particular, los tres últimas impulsaron, respectivamente, el Acta Única (1988-1992: "paquete Delors I"), la aplicación del Tratado de Maastricht (1993-1999: "paquete Delors II") y la reciente ampliación hacia el Centro, Este y el Mediterráneo de Europa (2000-2006: "Agenda 2000").

El período cubierto por cada uno de estos programas ha oscilado entre cinco años (Delors I) a siete años (Delors II y Agenda 2000), y se sustituirán por un marco financiero plurianual, que regulará la evolución prevista de los gastos comunitarios por un periodo (mínimo) de 5 años respetando el límite de los recursos propios.

Los futuros intentos de profundización del proceso de integración europea en el ámbito político dependerán en gran medida de la evolución de las disparidades económicas regionales en la Unión, motivo por el cual las autoridades comunitarias se ha comprometido, especialmente desde 1975, en trabajar por la corrección de los desequilibrios territoriales, factor clave para el éxito del proceso.

A pesar de todo, los datos históricos ponen de manifiesto que los créditos para pagos son generalmente inferiores a los créditos para compromisos, debido, en gran medida, al incremento de la cuantía del presupuesto general y a que determinados proyectos no se concretan en la práctica.

Desde una óptica institucional, la ratificación por los Estados miembros de la Constitución Europea dotaría al Parlamento, como cotitular de la Autoridad Presupuestaria, de un mayor influencia en la ejecución de la Comisión. Esta última comparte con los Estados miembros la administración de determinadas líneas presupuestarias, con la supervisión, en cualquier caso, del Tribunal de Justicia.

Estas relaciones y reparto de poderes en el ámbito de las finanzas comunitarias, se han potenciado históricamente y probablemente se continuará impulsando de forma general en la evolución comunitaria, siempre con la idea de no edificar una gran administración central, que provocaría probablemente el rechazo de determinados Estados miembros.

Las relaciones presupuestarias fundamentales en la construcción europea fueron la de los Estados miembros con las instituciones comunitarias, al transferir los primeros competencias y recursos financieros a las segundas, de manera que este consentimiento y acuerdo mutuo será siendo clave para el futuro del proyecto europeo.

### **Resumen del Capítulo 3**

El presupuesto comunitario no respeta íntegramente la mayor parte de los principios presupuestarios clásicos (unidad, universalidad, anualidad, especialidad y publicidad), con numerosas excepciones en su aplicación, que desde su origen han pretendido, entre otras cuestiones, impedir el incremento excesivo de los gastos agrícolas. Un desarrollo estricto de los principios hubiera provocado seguramente mayores conflictos entre las instituciones y los Estados miembros e, incluso, podría haber ralentizado o paralizado el proceso de integración europea.

Las políticas comunes se sufragan con los recursos de un presupuesto poco relevante pero muy peculiar, que incorpora dos reglas propias (unidad de cuenta y equilibrio), ya que no se financia con impuestos europeos y no es posible el déficit en su balance al final del ejercicio en cuestión.

La complejidad del presupuesto comunitario se debe a su propia evolución y continuas modificaciones, pero sobre todo por la intención de dotar de nitidez y precisión a todo el procedimiento, motivo por el cual incorpora también el principio de buena gestión financiera y transparencia.

El procedimiento presupuestario se caracteriza por su complejidad técnica, ya que debe garantizar el equilibrio entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros y la financiación de las intervenciones sociales, económicas, etc., con múltiples normas que lo gobiernan con detalle. A pesar de todo, no se ha llevado a cabo hasta la fecha su simplificación, exigida por el Parlamento Europeo en reiteradas ocasiones.

Hay que subrayar la clasificación de los gastos, entre los obligatorios, que son establecidos jurídicamente por los Tratados, el derecho derivado, los convenios, los tratados internacionales o los contratados de derecho privado; y los no obligatorios, sobre los que decide realmente el Parlamento Europeo, pero entre los que no se incluyen los gastos agrícolas. El Parlamento ha solicitado en reiteradas ocasiones la supresión de la distinción entre ambos tipos de gastos, lo que no fue contemplado en el Tratado de Ámsterdam, aunque si ha prosperado esta demanda en el proyecto de Constitución Europea.

En este marco, los acuerdos interinstitucionales de índole política han proporcionado una mayor estabilidad y disciplina financiera, lo que ha favorecido considerablemente el desarrollo de los gastos inherentes al propio proceso de integración. Estos acuerdos se han materializado en las perspectivas financieras, que constituyen un marco de planificación consensual y vinculante entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y reflejan las prioridades políticas para el período en cuestión.

En este sentido, la Comisión ha propuesto una nueva distribución para el período ulterior a 2006, que se articularán sobre grandes prioridades políticas/económicas con dos importantes limitaciones, por una parte, la condición de la disciplina presupuestaria, sin poner en duda su legitimidad y, por otra, el mantenimiento del techo de los recursos propios para las próximas perspectivas financieras.

Para favorecer la evaluación de las asignaciones presupuestarias respecto a los objetivos planteados, las perspectivas financieras se estructuran en rúbricas por categorías de gastos, que establecen el montante máximo en créditos de compromiso, entre las que destacan “Agricultura”, “Acciones estructurales”, “Políticas exteriores y “Políticas internas”.

Un objetivo prioritario perseguido en los distintos Tratados es el de la cohesión económica y social, señalándose expresamente que todas las políticas comunitarias deben colaborar en su consecución.

Desde el Tratado de Luxemburgo, el Parlamento tiene la última palabra sobre los gastos a favor de las regiones (FEDER); la lucha contra el paro, con especial atención al de los jóvenes y las mujeres (FSE), y los programas culturales y de educación (Erasmus, Sócrates, etc.).

Por ello y aún teniendo en cuenta la creciente importancia de las acciones estructurales en el presupuesto comunitario, hay que prestar especial atención al impacto que la PAC ha tenido sobre la cohesión para estimar las consecuencias de sus reformas.



## **ANEXO DEL CAPÍTULO 3**









## **CAPÍTULO 4**

### **UNA VISIÓN TEÓRICA DEL ANÁLISIS DE DATOS MULTIVARIANTES**



En este Capítulo se abordan las características de las técnicas multivariantes más relevantes, con especial atención a las tres aplicadas en nuestro trabajo empírico y que consideramos que eran las más idóneas para apoyar a las conclusiones, repasando sus principios y posibilidades de aplicación para representar, estructurar y explicar simultáneamente varias variables, atributos muy efectivos para las investigaciones en el campo de las Ciencias Sociales.

Específicamente, se ahonda en el método de **componentes principales**, el **análisis cluster** y el **escalamiento multidimensional**, haciendo hincapié en sus principales aportaciones y limitaciones, así como las contribuciones de acreditados investigadores que han perfeccionado la aplicación de estos procedimientos en las últimas décadas.

En esta línea, resaltamos como en estas técnicas se forjan nuevos conceptos, hipótesis y soluciones al interpretar los componentes, los grupos y las dimensiones, respectivamente, que nos deben valer como punto de arranque para futuros estudios sobre las finanzas comunitarias.

En síntesis, las etapas que se siguen al aplicar estas técnicas de análisis multivariante son:

**a) Objetivos del análisis**

Se define el problema especificando los objetivos y las técnicas multivariantes que se van a utilizar

**b) Diseño del análisis.**

Se determina el tamaño muestral, las ecuaciones a estimar (si procede), las distancias a calcular (si procede) y las técnicas de estimación a emplear. Una vez determinado todo esto se observan los datos.

**c) Hipótesis del análisis**

Se evalúan las hipótesis subyacentes a la técnica multivariante. Dichas hipótesis pueden ser de normalidad, linealidad, independencia, homocedasticidad, etc. También se debe decidir qué hacer con los datos missing.

**d) Realización del análisis**

Se estima el modelo y se evalúa el ajuste a los datos. En este paso pueden aparecer observaciones atípicas (outliers) o influyentes, cuya influencia sobre las estimaciones y la bondad de ajuste se debe analizar.

**e) Interpretación de los resultados**

Dichas interpretaciones pueden llevar a reespecificaciones adicionales de las variables o del modelo con lo cual se puede volver de nuevo a los pasos 3) y 4).

**f) Validación del análisis**

Consiste en establecer la validez de los resultados obtenidos con la muestra analizando si se pueden generalizar a la población de la que proceden. Para ello se puede dividir la muestra en varias partes en las que el modelo se vuelve a estimar y se comparan las soluciones extraídas. Otras técnicas que se pueden utilizar en este punto son las de remuestreo.

#### 4. 1. Introducción: el análisis de datos multivariantes

La investigación aplicada, tanto en Ciencias Naturales como en Ciencias Sociales, hace frente, en general, a fenómenos complejos que exigen para su análisis de un notable número de variables. Las técnicas multivariantes se aplican precisamente al análisis de este tipo de investigaciones, con un tratamiento multidimensional. Algunos autores las denominan técnicas, en otras ocasiones métodos o sencillamente análisis multivariante (Bisquerra, 1989, pp.1).

El análisis multivariante remite al estudio de vectores de variables aleatorias correlacionadas (Seber, 1984, pp. 3). De ahí que algunos autores consideran que se requiere el cálculo matricial para su correcta aplicación.

Por su parte, Kendall (1975) lo describe como el “conjunto de técnicas estadísticas que trabajan simultáneamente con más de dos variables en una muestra de observaciones”.

Según Cuadras, (1981, pp.3), es la rama de la estadística y del análisis de datos que “estudia, interpreta y elabora el material estadístico sobre la base de un conjunto de  $n > 1$  variables, que pueden ser de tipo cuantitativo, cualitativo o una mezcla de ambos”.

El análisis multivariante, en un sentido amplio, se refiere a todos los métodos estadísticos que examinan simultáneamente medidas múltiples en una investigación. En un sentido estricto, muchas técnicas multivariantes son extensiones del análisis univariante (análisis de distribuciones de una sola variable) y del bivariante (clasificaciones cruzadas, correlación, análisis de la varianza y regresiones simples utilizadas para estudiar dos variables) (Hair y otros, 1999, pp.4).

El elemento fundamental del análisis multivariante es el valor teórico, una combinación lineal de variables con ponderaciones definidas empíricamente. El investigador determina las variables, en tanto que las ponderaciones se establecen con la técnica multivariante. Un valor teórico de  $n$  variables ponderadas ( $x_1$  a  $x_n$ ) se puede presentar como:

$$\text{Valor teórico} = w_1x_1 + w_2x_2 + w_3x_3 + \dots + w_nx_n$$

donde  $x_n$  es la variable observada y  $w_n$  es la ponderación determinada por la técnica multivariante.

El resultado es un valor único que expresa una combinación de las variables que en mayor medida se ajustan al fin del análisis determinado<sup>326</sup>.

En cada supuesto, el valor teórico recoge el carácter multivariante de la técnica, motivo por lo que es la pieza clave de la investigación.

En esencia, el análisis de datos multivariantes aborda el estudio estadístico de varias variables medidas en elementos de una población con los siguientes fines:

- Compendiar los datos a través de un pequeño conjunto de nuevas variables elaboradas con transformaciones de las originales, con la pérdida menor posible de información.
- Hallar grupos en los datos, si es posible.
- Definir nuevas observaciones en grupos establecidos.
- Vincular dos conjuntos de variables.

El análisis mutivariante de datos proporciona métodos objetivos para conocer cuántas variables indicadoras, que en ocasiones se denominan factores, son precisas para describir adecuadamente una realidad compleja y determinar las propiedades de estas variables<sup>327</sup> (Peña, 2002, pp.2).

En nuestro caso, se explica la evolución del presupuesto comunitario a través de las principales partidas de gastos, que se agrupan en componentes principales y se analizan sus principales características. Asimismo, con esta herramienta estadística se relacionan los dos conjuntos de variables, que pueden pertenecer a las mismas medidas en instantes diferentes en el tiempo o en el espacio y nuestro objetivo es analizar la vinculación entre los conjuntos y las variables.

Esta técnica se aplica en nuestro trabajo con el desarrollo del programa de ordenador SPSS<sup>328</sup>, si bien existen otros como el STATGRAPHICS, el MINITAB, el S-PLUS, el MATLAB y GAUSS.

---

<sup>326</sup> En regresiones múltiples, el valor teórico se obtiene de modo que mantenga la mayor correlación posible con la variable que se está prediciendo; en el análisis discriminante, el valor teórico se determina de manera que los resultados de cada observación se diferencien claramente entre conjunto de observaciones; por su parte, en el análisis factorial los valores teóricos se construyen para representar óptimamente las estructuras subyacentes o la dimensionalidad de las variables de forma similar a sus intercorrelaciones.

<sup>327</sup> En este sentido, se identifica los grupos que pueden encontrarse en las observaciones, de forma que si existen grupos establecidos a priori, se definen nuevas observaciones con ellos.

<sup>328</sup> Este programa de ordenador está orientado a investigadores de Ciencias Sociales que abordan grandes encuestas con variables de diferentes tipos, aportando gran flexibilidad a la hora de introducir y manipular datos, así como en la obtención de los resultados del análisis, con el empleo de algoritmos de cálculo muy fiables y contrastados en diversas aplicaciones.

En los últimos años, estas aplicaciones estadísticas están experimentando una gran transformación en dos direcciones<sup>329</sup> (Peña, 2002, ob. cit. pp.11):

Por una parte, las grandes masas de datos disponibles en determinadas aplicaciones están impulsando el desarrollo de métodos de aproximación local, que no exigen hipótesis generales sobre el conjunto de observaciones. Esta orientación hace posible elaborar indicadores no lineales, que compendian la información por tramos sin intentar una aproximación general.

Por otra, el segundo enfoque obvia las hipótesis sobre las distribuciones de datos y cuantifica la incertidumbre a través de métodos de computación, de tal modo que se prevé una aplicación cada vez mayor de estas técnicas a cuestiones más complejas y generales<sup>330</sup>.

#### 4.1.1. *Clasificación de los métodos multivariantes*

Para apoyar la elección de la técnica más apropiada a cada problema propuesto puede ayudar el disponer un marco de referencia general, que se puede obtener a través de una clasificación de métodos multivariantes<sup>331</sup> (Bisquerra, 1989, ob. cit. pp.5):

- Métodos descriptivos o exploratorios, en los que el investigador se aproxima a los datos sin ninguna hipótesis previa, de modo que se observa la realidad y se exploran los datos en búsqueda de nuevos conocimientos,<sup>332</sup> en los cuales se encaja nuestro análisis factorial de componentes principales sobre la evolución del gasto comunitario.
- Métodos explicativos, que se fundamentan en unas hipótesis que se intentan validar empíricamente. En este grupo, se engloban, por ejemplo, el análisis multivariante de la varianza, la regresión múltiple, los modelos log-lineales y el análisis causal.

---

<sup>329</sup> En esta línea de investigación, se pueden resaltar, entre otros, a autores como MacQuenn (2002), que desarrolló el algoritmo de k-medias; a Wolfe (1970), que introdujo el primer algoritmo de estimación multivariante, o a Dempster, Lird y Rubin (1977), que trabajaron sobre la aplicación de algoritmos de estimación de variables ausentes como el EM. No obstante, el establecimiento casi definitivo de gran parte de los análisis multivariante se registró en la década de los treinta, con los trabajos de Hotelling (1933), Wilks (1935), Fisher (1936), Mahalanobis (1936) y Bartlett (1939).

<sup>330</sup> Como consecuencia, hay una notable colección de trabajos sobre análisis multivariante, tanto en lengua inglesa como en español. Entre los primeros, se pueden citar a Flury (1997), Johnson and Wichern (1998), Morrison (1990) o Seber (1984, ob. cit.); destacando Jackson (1991) y Rechner (1998) para componentes principales, técnica aplicada en el presente trabajo de investigación. Por su parte, en lengua española, cabe señalar, entre otros, a Cuadras (1996), Escudero (1977), Peña (2002) o Batista y Martínez (1989).

<sup>331</sup> Los primeros esfuerzos de clasificación se originaron en el campo de la Economía y, desde entonces, diversos autores han propuesto diferentes clasificaciones, pero su diversidad y los distintos enfoques han dificultado esta labor, por lo que se propone una primera distinción.

<sup>332</sup> En este conjunto, se incluyen, por ejemplo, el análisis factorial, el cluster análisis, el análisis de correspondencias y las escalas multidimensionales.

Por su parte, Prieto (1985) diferencia entre métodos predictivos y reductivos, como se muestra en el siguiente esquema. En este sentido, los predictivos identifican un grupo de variables independientes, un criterio o variable dependiente y, eventualmente, otras intervinientes cuya influencia se desea mantener bajo control.

El problema se centra en concretar las dependencias significativas entre los dos primeros tipos de variables. Por otro lado, los métodos reductivos analizan las interdependencias con el fin de disminuir al mínimo el número de variables precisas para describir la información relevante contenida en las observaciones (cuadro IV.1).

### **CUADRO IV. 1 MÉTODOS DE ANÁLISIS MULTIVARIABLE**

#### **I. Método predictivos.**

- Regresión múltiple.
- Path análisis.
- Análisis de la covarianza.
- Análisis de la varianza.
- Análisis discriminante.

#### **II. Métodos reductivos.**

- Componentes principales.
- Análisis factorial.
- Correlación canónica.
- Análisis de clusters
- Análisis de correspondencias.

Fuente: Prieto, 1985.

Pedret (1986), basándose únicamente en los métodos descriptivos, los clasifica de la siguiente forma (cuadro IV.2).

### **CUADRO IV. 2 MÉTODOS DESCRIPTIVOS DE ANÁLISIS MULTIVARIANTES**

#### **I. Tipo de variables tratadas cuantitativas.**

- Análisis factorial de componentes principales.
- Escalas multidimensionales métricas

#### **II. Tipo de variables tratadas cualitativas.**

- Ordinales: Escalas multidimensionales no métricas.
- Nominales: Análisis de correspondencias.

Fuente: Pedret, 1986.

Dillon y Goldstein, (1984, pp. 21), presentan la taxonomía del cuadro IV.3, en la que se basa la estructura de su manual, empleando el concepto de modelo.



**CUADRO IV. 3**  
**TIPOS DE MODELOS MULTIVARIANTES.**

**I. Modelos de dependencia.**

Un criterio:

- Regresión múltiple (métrico)
- Análisis logit (no métrico)
- Análisis discriminante (no métrico)

Dos o más criterios:

- Manova (métrico)
- Análisis canónico (métrico y no métrico)

**II. Métodos de interdependencia.**

- Componentes principales (métrico)
- Análisis factorial (métrico)
- Escalas multidimensionales (métrico)
- Análisis de clusters (métrico)
- Escalas multidimensionales (no métrico)
- Modelos log-lineales (no métrico)

Fuente: Dillon y Goldstein, 1984.

Por su parte, Denzin, 1978, pp.292, menciona la triangulación de datos y métodos de investigación, de tal modo que el análisis multivariante es como un microscopio que “da una visión o tratamiento combinado para llegar a interpretar la realidad” (Lefebvre, 1976).

Por lo tanto, si por ejemplo sobre una misma matriz de datos se efectúa un análisis factorial y un análisis por conglomerados, como se realiza en nuestro trabajo empírico, las conclusiones serán más consistentes y reflejarán en mayor medida la realidad.

*4.1.2. Orientaciones para el análisis multivariante y su interpretación*

La utilidad del análisis multivariante radica en sus medios aparentemente “efectivos” para clasificar una variedad de posibles opciones y encontrar aquellas que tienen significación estadística, pero en la investigación se debe guardar mucha precaución (Hair y otros, 1999. ob. cit, pp. 19).

Desde una óptica académica, el investigador debe prestar atención tanto en la significación estadística de los resultados obtenidos, como en sus consecuencias teóricas y sustantivas, que en muchos casos se derivan de su significación práctica. En particular, hay que tener en cuenta especialmente los siguientes aspectos:

- El tamaño muestral.
- El conocimiento de los datos.

- Buscar la parsimonia del modelo.
- Atender a los errores.
- Comprobar los resultados.

En definitiva, el empleo de técnicas de análisis multivariante se debe acompañar de un fundamento teórico adecuado para apoyar el método seleccionado y, en consecuencia, verificar y facilitar la interpretación de los resultados.

En nuestro caso, se ha realizado un análisis factorial de tipo exploratorio con extracción de componentes principales y con el método de rotación varimax; así como dos análisis cluster de tipo jerárquico con el método de Ward, con la distancia euclídea como medida de disimilaridad para el conjunto de los gastos comunitarios desde su origen hasta la actualidad; y, por último, un escalamiento multidimensional de los gastos del FEOGA-Garantía tanto por capítulos como por Estados miembros, desde 1986 hasta 2002, ya que se trata de la partida que figura con más importancia a mucha distancia del resto y, por eso, era necesario abordarla con más detalle.

#### **4.2. El análisis factorial**

El análisis factorial es uno de los procedimientos más empleados de las técnicas multivariantes. Este método debe cumplir con el principio de parsimonia e interpretabilidad, por lo que los fenómenos deben explicarse con el menor número de elementos posibles, siendo susceptibles de definición propia.

Existen múltiples razones por la que se puede realizar un análisis factorial (Comrey, 1985, pp. 18):

- Tener medidas de un conjunto de variables y se desea obtener alguna idea sobre qué construcciones pueden usarse para explicar las intercorrelaciones entre estas variables.
- Desear probar una teoría sobre el número y naturaleza de las construcciones factoriales necesarias para explicar las intercorrelaciones entre las variables que se están estudiando.
- Querer determinar el efecto sobre las construcciones factoriales provocadas por cambios en las variables medidas y en las condiciones bajo las cuales fueron tomadas las medidas.
- Desear verificar hallazgos previos, empleando una muestra nueva de la misma población o una muestra de población diferente.
- Querer probar el efecto producido en los resultados obtenidos por una variación en los procedimientos de análisis factorial utilizados.

En cualquier caso, los pasos a seguir en un análisis factorial son, en general, los siguientes:

- Seleccionar las variables.
- Calcular la matriz de correlaciones entre las variables.
- Extraer los factores rotados.
- Rotar los factores.
- Interpretar la matriz de factores rotados.

Las variables estudiadas en un análisis pueden representar únicamente una selección fundamentada en los datos disponibles, mientras que las variables elegidas pueden reflejar el resultado de una elaborada investigación<sup>333</sup>.

<sup>333</sup> En el modelo general del análisis factorial, sea la matriz de observaciones  $X_{N \times n}$  en las que se incluyen los valores de las variables observadas,  $X_1, X_2, X_3, \dots, X_N$  en un grupo de  $N$  sujetos (casos). Se trata de especificar cada variable como combinación lineal de un conjunto de factores comunes  $F_1, F_2, \dots, F_m$  ( $m < n$ ) y un factor único:

$$\begin{aligned} X_1 &= a_{11}F_1 + a_{12}F_2 + a_{13}F_3 + \dots + a_{1m}F_m + d_1U_1 \\ X_2 &= a_{21}F_1 + a_{22}F_2 + a_{23}F_3 + \dots + a_{2m}F_m + d_2U_2 \\ X_3 &= a_{31}F_1 + a_{32}F_2 + a_{33}F_3 + \dots + a_{3m}F_m + d_3U_3 \\ &\vdots \\ X_n &= a_{n1}F_1 + a_{n2}F_2 + a_{n3}F_3 + \dots + a_{nm}F_m + d_nU_n \end{aligned}$$

En general, para la variable  $i$  el modelo se expresa como:

$$X_i = \sum_{j=1}^m a_{ij}F_j + d_iU_i$$

Además, es conveniente tipificar las variables observadas, con el objeto de impedir los problemas que provocan las diferentes dimensiones de las mismas. De este modo, en el modelo se acepta que las variables poseen de media 0 y desviación típica 1.

$$X_i \text{-----}(0;1) \quad i=1,2,3,\dots,n.$$

En los modelos ortogonales de análisis factorial se requieren las siguientes condiciones a los factores (Álvarez, 2000, pp. 312):

- Tipificación.

Los factores comunes y los únicos son variables de media 0 y desviación típica 1.

$$F_j \text{-----}(0;1) \quad j=1,2,3,\dots,m$$

$$U_i \text{-----}(0;1) \quad i=1,2,3,\dots,n$$

- Ortogonalidad.

Los factores están incorrelacionados entre sí, los comunes, los únicos y los comunes con los únicos. Esta falta de correlación se mide a través de la covarianza, cuyo valor es 0 en el supuesto de independencia.

$$\begin{aligned} \text{Cov}(F_i, F_j) &= 0 & i=j \\ \text{Cov}(U_i, U_j) &= 0 & i=j \\ \text{Cov}(F_i, U_j) &= 0 \end{aligned}$$

En general, el análisis factorial aborda el problema de cómo analizar la estructura de las interrelaciones (correlaciones) entre un amplio número de variables, con la definición de un conjunto de dimensiones subyacente comunes, denominados factores.

Se trata de identificar las dimensiones subyacentes, los factores comunes, que determinan la relación entre variables, lo que simplifica notablemente la descripción y comprensión de fenómenos complejos.<sup>334</sup> Una vez que se determinan estas dimensiones y la explicación de las respectivas variables, se pueden alcanzar los dos fines principales de esta técnica, esto es, el resumen y la reducción de datos.

Al compendiar los datos con el análisis factorial, resultan unas dimensiones subyacentes, que una vez interpretadas, definen los datos con una cantidad muy reducida respecto a las variables individuales originales. Es posible calcular la disminución de datos con la estimación de la puntuación para cada dimensión subyacente y sustituirlos por las variables originales.

#### 4.2.1. *Origen del análisis factorial*

Esta técnica surge por primera vez a principios del siglo XX, destacando las aportaciones de Spearman, (1904, pp. 201-293), por su Teoría del Factor Único de la capacidad intelectual.<sup>335</sup>

Por su parte, Hotelling, (1933, ob. cit.), con la influencia de Pearson, elaboró un método de extracción de factores sobre la técnica de componentes principales, que son las variables que explican la máxima variabilidad de la distribución original como se estudiará más adelante. Hay que subrayar que esta técnica es una de las más empleadas desde entonces.

Thurstone, 1947, desarrolló la relación entre las correlaciones y las saturaciones de las variables en los factores. Agregó el concepto de estructura simple. Además, esbozó la teoría y el método de las rotaciones factoriales (ortogonales y oblicuas) para la obtención de la estructura factorial más simple, que facilita la comprensión de los datos.<sup>336</sup>

A medida que se perfeccionaba el análisis factorial desde su origen, se han planteado problemas de hondo calado que han derivado en diferentes propuestas de solución de acuerdo a las diversas tendencias<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> Los factores no son entidades mensurables con una escala, sino variables hipotéticas no directamente observables que se infieren sobre la base de la medición de las variables directamente observadas.

<sup>335</sup> De acuerdo a esta teoría, cada variable puede ser descrita en función de un factor general, “g”, y un factor específico, “s”.

<sup>336</sup> Desde su origen, las rotaciones eran gráficas. Por esa razón, Kaiser (1958, pp. 187-200), desarrolló el método varimax para construir rotaciones ortogonales a través de procedimientos matemáticos.

<sup>337</sup> En este sentido, hay que destacar las siguientes cuestiones (Harman, 1967): la estimación de las comunalidades; los métodos de extracción de factores; el número de factores a extraer; los métodos de rotación de factores (ortogonales y oblicuos). Estos aspectos se recogen con profundidad en trabajos como los de Harris, (1985, 298-324), Kim, (1978), Long, (1983), Morrison, (1967, 259-302), Mulaik, (1972), entre otros.

#### 4.2.2. Clasificación

Se diferencian dos maneras de aplicar y comprender el análisis factorial:<sup>338</sup> confirmatorio y exploratorio (Álvarez, 2000, ob. cit. pp. 309).

- Análisis factorial exploratorio.

El investigador no expresa hipótesis alguna sobre la distribución de las proporciones factoriales, que se deducen a partir de los datos, exigiéndole únicamente que se ajusten a los principios de simplicidad y parsimonia, lo que no facilita la interpretación de los datos<sup>339</sup>.

- Análisis factorial confirmatorio.

Se exige una hipótesis previa relativa al número de factores comunes y a las relaciones de dependencia entre las variables con cada uno de los factores.

En este tipo de análisis sobresale el trabajo de Jöreskog y Sörbom, 1979, que idearon el paquete LISREL, que se puede emplear con garantías con este procedimiento.

---

<sup>338</sup> De acuerdo a Comrey, (1985, ob. cit. pp. 251-262), se pueden diferenciar varios tipos de análisis factorial:

- Tipo R. Se asienta en la búsqueda de un mínimo número de factores como combinación lineal de las variables iniciales. Es el tipo de análisis factorial más empleado y tradicional, denominado por Cattell, (1952), “técnica R” para distinguirlo de otros diseños, tales como las técnicas P y Q:
- Tipo Q. Es el procedimiento opuesto al anterior. Se fundamenta en buscar los factores en el campo de los individuos, no abordando las relaciones entre las variables, ya que se centran en las vinculaciones entre los individuos. Un ejemplo de este planteamiento se puede hallar en el trabajo de Gilbertstadt y Duker, 1965, al elaborar el recetario MMPI.

En el supuesto que junto a variables e individuos se incluya el aspecto temporal en el análisis, se pueden especificar cuatro clases adicionales de análisis factorial:

- Tipo O. Consiste en medir un grupo de variables en diferentes instantes de tiempo sobre un mismo individuo. Se analizan las relaciones entre estos momentos en el tiempo.
- Tipo P. Es el proceso inverso al Tipo O. Se analizan las relaciones entre las variables, de acuerdo a las respuestas que un mismo individuo produce en diferentes instantes de tiempo a esas variables.
- Tipo S. Se analizan las relaciones entre individuos, atendiendo a las respuestas que otorgan en diferentes momentos a una misma variable.
- Tipo T. Aborda las relaciones entre momentos en el tiempo en función de los patrones respuestas de unos individuos para una variable específica.

Estas clases de análisis factorial se pueden emplear con variables cuantitativas continuas, medidas con escalas de intervalo o de razón. En el supuesto de variables ordinales, se puede utilizar el método de escalas multidimensionales, y en el caso de variables cualitativas es preciso aplicar el análisis de correspondencias.

<sup>339</sup> El análisis factorial exploratorio se originó con Spearman, 1904, ob. cit, prosiguió con Thurstone, 1947, ob. cit. y con Harman, 1967.

Los modelos de análisis factorial pueden clasificarse también en:

- Modelo lineal.

Establece combinaciones lineales entre las variables observadas y los factores, y exige para su adecuada aplicación que la relación funcional entre las variables observadas sea también de tipo lineal.

- Modelo no lineal.

Si la relación funcional entre las variables no es de tipo lineal, es conveniente emplear alguno de los modelos de análisis no lineal desarrollados por McDonald (1967).

#### 4.2.3. Examen de la matriz de correlaciones: Supuestos básicos para aplicar el análisis factorial

De acuerdo a Hair y otros, ob. cit, (1999), los supuestos básicos previos del análisis factorial poseen connotaciones más de tipo conceptual que estadístico. Desde este punto de vista, supuestos como la homocedasticidad, la normalidad o la linealidad pueden obviarse.

Ahora bien, una vez implementado el análisis resulta de obligado cumplimiento la comprobación de otros supuestos que determinan la idoneidad o no conveniencia de su aplicación. Estos indicadores y/o pruebas proporcionados por la mayoría de paquetes estadísticos, que se han empleado con éxito en nuestro trabajo empírico, son los siguientes (correlaciones parciales; índice KMO; test de esfericidad de Bartlett; el determinante de la matriz de correlaciones y la medida de adecuación de la muestra de cada una de las variables):

*Correlaciones parciales*, es decir, las correlaciones entre variables cuando se tienen en cuenta los efectos de las otras variables. Si los factores “verdaderos” existen en los datos la correlación parcial será pequeña ( $r < 10$ ), ya que la variable puede explicarse mediante los factores obtenidos.

Por el contrario si las correlaciones parciales son altas ( $r \geq 10$ ), entonces no existen factores subyacentes “verdaderos”. Por ejemplo, el programa SPSS (Statistical Package for Social Sciences) en sus diferentes versiones proporciona las correlaciones parciales en la matriz anti-imagen, que es simplemente el valor negativo de dichas correlaciones.

La medida de adecuación muestral genérica de la matriz de correlaciones también llamada *índice KMO (Kaiser-Meyer-Olkin)*. Este estadístico compara las magnitudes de los coeficientes de correlación observados con las magnitudes de los coeficientes de correlación parciales para el conjunto de las variables, es decir:

$$KMO = \frac{\sum_{i \neq j} r_{ij}^2}{\sum_{i \neq j} r_{ij}^2 + \sum_{i \neq j} a_{ij}^2}$$

donde:

$\sum_{i \neq j} r_{ij}^2$ : Sumatorio cuadrático de los coeficientes de correlación simple de todas las variables tomadas por binomios.

$\sum_{i \neq j} a_{ij}^2$ : Sumatorio cuadrático de los coeficientes de correlación parcial de todas las variables tomadas por binomios.

Si los coeficientes de correlación parcial son bajos (aspecto deseable), el segundo sumando del denominador será muy pequeño comparado con el primero y  $KMO \cong 1$ .

En cuanto a su interpretación, valores pequeños del KMO cuestionan el empleo del análisis factorial, ya que las correlaciones entre pares de variables no pueden explicarse por otras variables. Kaiser (1974) ofreció un baremo, aún vigente, para interpretar el índice obtenido en la medida KMO:

$1 \geq$	$KMO \geq$	$0,9 \Rightarrow$	maravilloso
$0,9 \geq$	$KMO \geq$	$0,8 \Rightarrow$	meritorio
$0,8 \geq$	$KMO \geq$	$0,7 \Rightarrow$	mediano
$0,7 \geq$	$KMO \geq$	$0,6 \Rightarrow$	mediocre
$0,6 \geq$	$KMO >$	$0,5 \Rightarrow$	bajo
	$KMO \leq$	$0,5 \Rightarrow$	inaceptable

Obviamente un valor  $KMO \leq 0,5$  desaconseja la implementación del análisis factorial, salvo que se obtengan resultados que pueden ser justificadamente cuestionados.

*Test de esfericidad de Bartlett.* Esta prueba, indican García y otros (2000), permite verificar la significación de una matriz de correlaciones R, partiendo del supuesto de que tiene una distribución que tolera la extracción de factores. Para ello se somete a contraste la hipótesis de que las variables de R no correlacionarían en la población de la que procede la muestra y de que las correlaciones observadas en R difieren de “0” sólo por azar.

En definitiva, este test comprueba si la matriz de correlaciones se ajusta o no a una matriz identidad (I), es decir, una matriz donde hay ausencia de correlación significativa entre las variables, excepto en la diagonal que estaría constituida por “unos”, lo que implicaría que la nube de puntos se ajustaría a una esfera perfecta, expresándose así las hipótesis estadísticas de la siguiente forma:

$$H_0: R=I \text{ o también } H_0: |R| = 1$$

$$H_1: R \neq I \text{ o también } H_1: |R| \neq 1$$

La ecuación de determinación del test de Bartlett es la siguiente:

$$B = - [ n - 1 - 1/6 (2p + 5) ] \ln | R |$$

donde:

n = tamaño de la muestra

p = número de variables analizadas

$\ln | R |$  : logaritmo neperiano del determinante de la matriz

Valores bajos y no significativos ( $p > 0,05$ ) implicarían la aceptación de  $H_0$ , el reconocimiento de que las variables no están intercorrelacionadas y que, por tanto, no tiene mucho sentido llevar a cabo un análisis factorial. Es por ello, que resulta ideal obtener valores altos y estadísticamente significativos ( $p \leq 0,05$ ).

*El determinante de la matriz de correlaciones.* Un determinante muy bajo indica altas intercorrelaciones entre las variables, pero no debe ser 0 (matriz no singular), pues esto indicaría que algunas de las variables son linealmente dependientes, aspecto este que impediría el normal desarrollo de esta técnica.

Por tanto, la presencia de un determinante alto denota la conveniencia de no implementar este procedimiento, pero al mismo tiempo un determinante 0 igualmente desaconseja su desarrollo. Lo ideal, pues, es un determinante bajo que nunca llegue a 0.

*Medida de adecuación de la muestra de cada una de las variables (MSA).* Este indicador, en su forma inglesa MSA (Measure Sampling Adequacy), posee la misma lógica de cálculo e interpretación que el KMO. Sin embargo, en vez de incluir todos los pares de variables en los sumatorios de la ecuación para su cálculo, sólo se manejan los relativos a la variable en cuestión.

$$MSA(j) = \frac{\sum_{j \neq i} r_{ji}^2}{\sum_{j \neq i} r_{ji}^2 + \sum_{j \neq i} a_{ji}^2}$$

Estas MSA pueden consultarse en las matrices anti-imagen (valores de la diagonal) que proporciona el programa SPSS en sus distintas versiones. Valores bajos ( $MSA \leq 0,5$ ) resultan inaceptables y reveladores de una solución factorial inviable.

#### 4.2.4. Métodos de extracción de factores

El proceso de extracción de factores se origina con una matriz de correlaciones entre las variables de datos con comunales en la diagonal y finaliza con una matriz de pesos factoriales A, de manera que cuando se multiplica por su transpuesta A', se reproduce la matriz de correlaciones R de forma aproximada<sup>340</sup>.

<sup>340</sup> Los pesos factoriales específicos y de error no se obtienen normalmente y la matriz R no es posible reproducirla con precisión.



La extracción de factores supone un problema de descomposición de matrices, es decir, la de  $R$  en la multiplicación de otra matriz y su transpuesta. Se han construido muchos métodos para hallar una matriz  $A$  tal que  $R=AA'$ .

En esta línea, existen múltiples técnicas de extracción de factores: componentes principales; mínimos cuadrados no ponderados; mínimos cuadrados generalizados; máxima verosimilitud; factorización de ejes principales; factorización alfa; factorización imagen.

Entre los modelos destacan el de componentes principales y el de factorización de ejes principales, que se han incluido en los programas estadísticos más usados como el SPSS.

Por último, hay que resaltar que antes de la difusión de los programas informáticos y estadísticos, un modelo muy empleado, antecedente del criterio de componentes principales, fue el método centroide desarrollado por Thurstone, 1947, ob. cit, y Fruchter, 1954, que hacía posible una notable disminución en el proceso de cálculo.

#### 4.2.5. Tipos de rotaciones factoriales

La matriz factorial muestra la relación entre los factores y las variables. No obstante, a partir de la matriz factorial, en muchas ocasiones, es difícil la interpretación de los factores (Bisquerra, 1989, ob. cit. pp.312 y ss.).

Esta matriz factorial se puede escenificar en un gráfico, en el cual la posición de las variables depende de las ponderaciones, pero es frecuente que no sea posible interpretar fácilmente ni las variables ni su representación.

Precisamente, la rotación factorial intenta optar por la solución más fácil e interpretable. En esencia, consiste en hacer rotar los ejes de coordenadas, que simbolizan a los factores, hasta lograr que se acerquen al máximo a las variables en las cuales están saturados<sup>341</sup>. La matriz factorial rotada es una combinación lineal de la original y explica la misma proporción de la varianza inicial.

Una manera de alcanzar este objetivo en la nueva matriz es acercarla a los requisitos que impone el principio de estructura simple (Thurstone, 1947, ob. cit):

- Cada factor tiene que poseer unos escasos pesos elevados y el resto cercanos a cero.
- Cada variable no puede estar saturada más que en un factor.
- No pueden existir factores con idéntica distribución, esto es, dos factores diferentes deben presentar distribuciones desiguales de cargas altas y bajas.

---

<sup>341</sup> La rotación de factores en el espacio transforma la matriz factorial original en otra, apelada matriz factorial rotada (rotated factor matriz), de más sencilla interpretación.

En realidad, estas tres características no se alcanzan normalmente en el análisis, por lo que se intenta alcanzar un resultado cercano a las exigencias de este principio. En el cuadro IV. 4 se muestran los principales métodos de rotación factorial.

**CUADRO IV. 4**  
**PRINCIPALES MÉTODOS DE ROTACIÓN FACTORIAL**

**Rotaciones:**

**1) Ortogonales**

- Cuartimax.
- Ecuamax.
- Ortomax.
- Varimax.

**2) Oblicuas**

- Cuartimín.
- Oblimax.
- Oblimín.
- Ortoblicua.

Fuente: Harman, 1967.

La rotación ortogonal tiene como fin la disminución de la matriz factorial a una “estructura simple”, en la cual para cada factor únicamente un mínimo número de variables posean coeficientes diferentes a cero. Asimismo, es conveniente que cada variable disponga de coeficientes distintos a cero para un reducido número de factores, preferentemente uno. Este hecho hace posible distinguir los factores e interpretarlos con menor dificultad.

En el método de rotación ortogonal, destaca el método varimax, empleado en nuestro análisis sobre la evolución del gasto en la Unión Europea, que tiene como objetivo maximizar la varianza de los coeficientes al cuadrado de cada columna.

Se obtiene de esta manera la simplificación de las columnas de la matriz factorial, al conseguir que un número pequeño de variables posean variables altas en cada factor<sup>342</sup>. En este sentido, hay que destacar que la interpretación de los factores se facilita si los que inciden en algunas variables no lo hacen en otras y a la inversa.<sup>343</sup>

El resultado final será la rotación varimax, que maximiza la suma de las varianzas para el conjunto de factores.

Por su parte, el criterio de rotación ortogonal quartimax hace hincapié en la interpretación de las variables, puesto que el resultado final minimiza el número de factores precisos para explicar una variable.

En general, una vez realizada la rotación quartimax, se halla un factor global con elevados o moderados coeficientes en la mayor parte de las variables. Esta es una de las principales limitaciones del criterio (Álvarez, 2000, ob.cit, pp.328).

Por su parte, el criterio equimax consiste en una combinación del método varimax, que simplifica los factores, y del método quartimax, que compendia las variables.

Por último, hay que destacar que tras realizar una rotación ortogonal, se modifica matriz rotada, pero las comunialidades, la porción de la varianza total explicada y las correlaciones entre variables se mantienen igual. No obstante, el porcentaje de la varianza explicado por cada factor se cambia con la rotación.

Por su parte, las rotaciones oblicuas se emplean cuando no es posible encontrar factores incorrelacionados entre sí, por lo que las rotaciones no mantienen los ángulos rectos, y los factores están correlacionados, destacando el criterio Oblimin.

<sup>342</sup> Se busca que la varianza de los coeficientes al cuadrado sea máxima, de tal modo que se toman los coeficientes al cuadrado para obviar los signos, ya que interesa su valor absoluto.

<sup>343</sup> Para especificar este modelo, denominemos  $y_{ij}$  a los coeficientes de la matriz carga asociados al factor  $j$  en las  $i=1, \dots, p$  ecuaciones tras la rotación, e  $y_j$  al vector que es la columna  $j$  de la matriz de carga después de la rotación. Llamando  $y_{\cdot j} = \sum y_{ij}^2/p$  a la media de los cuadrados de los componentes del vector  $y_{ij}$ , el criterio varimax maximiza la suma de varianzas para todos los factores, como se muestra en la siguiente expresión:

$$(1/p \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^p y_{ij}^4 - (1/p)^2 \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^p y_{ij}^2)^2$$

Sea  $S$  la matriz de carga estimada originalmente. La cuestión es hallar una matriz ortogonal  $M$  tal que la matriz  $y$  dada por

$$y=SM,$$

y cuyos coeficientes  $y_{ij}$  vienen dados por

$$y_{ij}=f_i m_j$$

siendo  $f_i$  la fila  $i$  de la matriz  $S$  y  $m_j$  la columna  $j$  de la matriz  $M$  que buscamos, es decir, que ratifique que estos coeficientes maximicen. Por tanto, los términos de la matriz  $M$  se hallarán derivando respecto de cada uno de sus componentes  $m_{ij}$ , tomando en consideración las restricciones de ortogonalidad:

$$m_i' m_i = 1; m_i' m_j = 0, \text{ siendo } i \text{ diferente a } j.$$

En este método, una vez efectuada la rotación oblicua, las comunalidades de las variables se mantienen inalterables, pero los coeficientes de la matriz transformada y las correlaciones entre variables son desiguales.

La interpretación de los factores se facilita si se logra agrupar las variables que poseen coeficientes altos en los mismos factores<sup>344</sup>. Hay que tener en cuenta que cuando se aplica la rotación oblicua se obtienen dos matrices desiguales: la matriz de ponderaciones (factor pattern matriz) y la matriz de correlaciones entre factores y variables (factor structure matriz).

En este sentido, la principal limitación de la rotación oblicua es que los factores al encontrarse correlados, no se pueden interpretar individualmente.

### 4.3. El análisis de componentes principales

Una cuestión clave en el análisis de datos multivariantes radica en la disminución de la dimensionalidad, es decir, si se puede definir con rigor los valores de  $p$  variables por un subconjunto  $r < p$  de ellas, se reduce la dimensión del problema, con una pérdida aceptable de información.

Se atribuye a Thomson, 1950, la aplicación pionera del modelo de componentes principales al modelo de análisis factorial clásico, si bien en aquellas fechas se limitó a utilizar la metodología del procedimiento de dos factores de Spearman.

#### 4.3.1. *El análisis factorial común frente al análisis de componentes principales*

El investigador puede emplear dos modelos básicos para hallar resultados factoriales, el análisis factorial común y el análisis de componentes principales. Con el objeto de elegir el modelo más adecuado, en primer lugar, se tiene que entender las diferencias entre los tipos de varianza. Para los objetivos del análisis factorial, existen tres clases de varianza total: común, específica o única, y error.

Se define la varianza común como aquella que se comparte en una variable con el resto de variables en el análisis.

La varianza específica es la que se encuentra asociada únicamente con una variable concreta.

Por último, la varianza de error es la que se debe a la mínima fiabilidad al obtener los datos, al error en la medición o a un elemento aleatorio en el fenómeno observado.

El análisis de componentes principales tiene en cuenta la varianza total y construye los factores que comprenden proporciones pequeñas de la varianza única y, en algunas ocasiones, la varianza de error<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup> Una buena forma de estimar estos clusters es a través de la representación gráfica de las variables en el espacio determinado por los factores comunes.

<sup>345</sup> Sin embargo, los primeros factores no contienen la varianza única precisa o de error como para interferir en la estructura de factores en su globalidad.

En particular, se introducen las unidades en la diagonal de la matriz de correlación para que se traslade la varianza completa en la matriz de factores. En cambio, en el análisis factorial común se agregan las varianzas compartidas en la diagonal.

Las comunalidades son estimaciones de la varianza compartida o común entre las variables y los factores que se obtienen con el análisis factorial común se fundamentan únicamente en la varianza común.

La elección de un modelo u otro se centra en dos criterios (Hair y otros, 1999, ob. cit, pp. 80):

- Los objetivos del análisis factorial.
- El grado de conocimiento anterior acerca de la varianza en las variables.

Por lo tanto, el análisis de componentes principales es más adecuado cuando el fin principal se basa en la predicción o la mínima cantidad de factores precisos para justificar la proporción máxima de la varianza representada en la serie de variables original como sucede en nuestro caso que se desarrolla en el Capítulo siguiente; así como cuando el conocimiento anterior apunta a que la varianza específica y de error suponen una porción relativamente pequeña de la varianza total.

En cambio, cuando el objetivo primordial es reconocer las estimaciones expresadas en las variables originales, con poca comprensión sobre la varianza específica y de error, lo más aconsejable es emplear el análisis factorial común.

#### 4.3.2. *Naturaleza del método de componentes principales*

Con el análisis de componentes principales, dadas  $n$  observaciones de  $p$  variables, se analiza si se puede exteriorizar correctamente esta información con un número inferior de variables elaboradas como combinación de las originales<sup>346</sup>.

Representar un conjunto de puntos  $p$  dimensionales con la menos pérdida posible de información en un espacio de dimensión “uno” es similar a sustituir las  $p$  variables originales por una nueva variable, que compendie óptimamente la información. Este hecho implica que esta última debe poseer máxima correlación con las variables originales, haciendo posible prever estas últimas con la máxima exactitud.

Esta técnica se esbozó originalmente a principio del siglo XX con los trabajos de K. Pearson (1901) sobre los ajustes ortogonales por mínimos cuadrados, si bien fue perfeccionada y difundida por Hotelling (1933, ob. cit.), con los siguientes objetivos:

- Hacer posible la representación óptima en un espacio de dimensión pequeña observaciones de un espacio general  $p$ -dimensional. Es decir, emplear el análisis de componentes principales para detectar las posibles variables latentes, o no recogidas, de las que se derivan de los datos.

---

<sup>346</sup> Por ejemplo, con variables con elevada dependencia es normal que un mínimo número de nuevas variables (menos del 20 % de las originales) expliquen la mayor parte (más del 80 % de la variabilidad original).

- Transformar las variables originales, normalmente correladas, en nuevas variables incorreladas, proporcionando información relevante para la interpretación de los datos.

En esencia, los componentes principales son nuevas variables con las propiedades siguientes (Peña, 2002, ob. cit. pp.146 y ss.):

- Mantienen la variabilidad original, esto es, la adición de las varianzas de los componentes es igual a la de las variables iniciales, y la varianza globalizada de los componentes es idéntica a la original.
- El porcentaje de la variabilidad explicada por un componente es el cociente entre su varianza, el valor propio asociado al vector propio que lo define y la suma de los valores propios de la matriz.
- Las covarianzas entre cada componente principal y las variables se obtienen por el producto de las coordenadas del vector propio que define el componente por su valor propio.
- La correlación entre un componente principal y una variable X es proporcional al coeficiente de esa variable en la definición del componente, y el coeficiente de proporcionalidad es el cociente entre la desviación típica del componente y la de la variable.
- Las  $r$  componentes principales suministran la predicción lineal óptima con  $r$  variables del conjunto de variables X.
- Si estandarizamos los componentes principales, dividiendo cada uno por su desviación típica, se obtiene la estandarización multivariante de los datos originales.

Como consecuencia, el método de componentes principales da lugar a variables incorreladas pero con diferente varianza, de tal forma que si estandarizamos los componentes se obtiene las variables estandarizadas de manera multivariante<sup>347</sup>.

Se pueden construir tantos componentes principales como variables observadas, si bien si se usan las  $n$  posibles no se extrae ningún beneficio con la aplicación del procedimiento.

<sup>347</sup> Por lo tanto, el método consiste en obtener nuevas variables llamadas componentes como combinación lineal de las variables observadas, con las siguientes condiciones:

- Tipificación de las variables observadas.  
 $X_i \sim (0,1) \quad i=1,2,\dots,n$
- Ortogonalidad de los componentes.  
 $Cov(C_i, C_j)=0$  siendo  $i$  desigual a  $j$
- La primera componente,  $C_1$  explica la mayor proporción posible de la varianza total de las variables observadas; la segunda componente la mayor parte plausible de la varianza remanente; y de este modo sucesivamente hasta explicar la varianza total.

Verificándose que:

$$Var(C_1) + Var(C_2) + \dots + Var(C_n) = \text{Varianza total}$$

Respecto a su interpretación, cuando se detecte una elevada correlación entre todas las variables, el primer componente principal posee el conjunto de sus coordenadas de idéntico signo y puede definirse como una media ponderada de todas las variables o un factor global de “tamaño”.

Paralelamente, el resto de factores se identifican como factores globales de “forma” y normalmente tienen coordenadas positivas y negativas, lo que supone que enfrentan unos conjuntos de variables con otras. Estos factores, en general, pueden describirse como promedios ponderados de dos grupos de variables con desigual signo, que oponen las variables de un signo a las de otro.

La interpretación de los componentes se facilita en gran medida si se considera que los coeficientes pequeños son cero y se redondean los coeficientes mayores para definir el componente como cocientes, diferencias o adiciones entre variables. Estos ajustes son viables si no cambian mucho la estructura del componente y perfeccionan su interpretación.

En definitiva, se recomienda seguir dos pasos a la hora de interpretar los factores obtenidos, que se han aplicado a nuestro análisis:

- Analizar la estructura de las saturaciones factoriales significativas de cada factor.
- Otorgar un nombre a cada uno de los factores, en sintonía con la composición de las saturaciones, esto es, teniendo en cuenta su contenido.

#### 4.3.3. Selección del número de componentes

La matriz factorial puede contar con un número de factores por encima del preciso para explicar la estructura de los datos iniciales. En general, existe un número pequeño de factores, los primeros, que son los que explican la mayor proporción de la varianza total.

El resto de factores coadyuvan típicamente en poca medida. No obstante, una de las cuestiones a resolver es especificar el número de factores a mantener, dado que hay que ajustarse al principio de parsimonia.

Uno de los criterios más empleados para seleccionar los componentes es el de Kaiser, (1960, pp. 141-151), que se puede definir del siguiente modo: “conservar únicamente aquellos componentes principales cuyos valores propios son superiores a la unidad”<sup>348</sup>.

Por lo tanto, es el criterio más sencillo de aplicar, de tal modo que una vez efectuada la tipificación, todas las variables tienen de varianza 1, por lo que no es conveniente utilizar factores cuya varianza sea menor.

---

<sup>348</sup> Los paquetes informáticos suelen utilizar este criterio por defecto, esto es, en tanto no se concrete otro método alternativo.

Sobre este punto hay que subrayar que los valores propios se calculan con el cuadrado de la matriz factorial y muestran un índice de varianza de la variable explicada por cada factor<sup>349</sup>. Las ponderaciones factoriales de esta matriz pueden tener como máximo el valor uno, por lo que el valor más elevado que puede obtenerse en el valor propio de un factor es igual al número de variables.

Otro criterio alternativo para seleccionar el número de factores se basa en apreciar la parte de la varianza total explicada por cada uno de los factores, de tal modo que cuando se alcance una proporción acumulada relativamente elevada, se pueden seleccionar esos factores y desechar el resto.

De acuerdo a Pedret, (1986, ob. cit., pp. 86-90), todos estos criterios se pueden englobar en dos métodos más generales:

- Regla basada en la restitución mínima.

En este caso, se determina a priori una cota mínima de varianza a explicar por los componentes principales seleccionados.

- Reglas basadas en la información restituida por cada factor.

Con este criterio se emplean reglas empíricas como el “scree plot”, que es una representación gráfica en la cual los factores se encuentran en el eje de abscisas y los valores propios en el de ordenadas. El punto de distinción es el punto de inflexión en la gráfica, de manera que se pueden mantener los factores ubicados antes de dicho punto (Cattell, 1966, pp.245-276).

En esencia, el método de componentes principales define elementos observables, de tal modo que el resultado final presenta las observaciones de forma diferente, sin realizar ninguna conjetura sobre composiciones subyacentes no apreciadas.

Desde una óptica conceptual, se trata de extraer la mayor varianza posible a partir de las observaciones o datos a través de la identificación de un número reducido de factores ortogonales.

Por lo tanto, se busca compendiar la información construyendo un grupo de variables sobre la base de otro más amplio, sin realizar a priori ninguna hipótesis sobre el sentido de los factores: el objetivo es detectar cuales son las dimensiones principales, en nuestro caso que partidas han explicado en mayor medida la evolución del presupuesto comunitario y que vinculación han tenido entre ellas.

---

<sup>349</sup> Los valores propios se pueden transformar en una proporción de varianza explicada a través de una simple regla de tres.



#### 4.4 Análisis de conglomerados

El análisis de conglomerados<sup>350</sup> (clusters)<sup>351</sup> tiene como fin agrupar elementos en conjuntos homogéneos o conglomerados, de acuerdo a características similares entre ellos, generalmente entre observaciones, si bien también puede emplearse con variables. En cualquier caso, los elementos agrupados en un mismo grupo deberán ser tan análogos como sea posible, lo que se ha efectuado en nuestro trabajo sobre las partidas del presupuesto comunitario.

Según Sokar y Sneath, (1963), dos de los mayores impulsores de esta técnica (cluster analysis), “la clasificación es uno de los procesos fundamentales de la ciencia, ya que los fenómenos deben ser ordenados para que podamos entenderlos”.

Precisamente esta técnica se utiliza para clasificar elementos homogéneos en categorías, en tanto que el análisis discriminante los clasifica también, pero conociendo a priori su “grupo de pertenencia”.

El análisis de conglomerados aborda tres tipos de cuestiones: partición de los datos, construcción de jerarquías y clasificación de variables.

- Partición de los datos.

Disponemos de datos que suponemos son heterogéneos y se quiere clasificar en un número de grupos establecido, de forma que: 1) cada elemento pertenezca a un único grupo; 2) todos los elementos se clasifiquen de acuerdo al criterio elegido; 3) cada grupo sea internamente homogéneo.

- Construcción de jerarquías.

Se quiere estructurar los elementos de un conjunto de manera jerárquica por similitud, lo que supone que los datos se disponen en niveles, de tal modo que las cotas superiores engloban a las inferiores. En realidad, estas técnicas no determinan grupos, sino la estructura de asociación en serie que pueda concurrir entre los elementos<sup>352</sup>.

- Clasificación de variables.

En investigaciones con diferentes variables es conveniente realizar un análisis exploratorio inicial para diferenciar las variables en grupos, que puede guiarnos para plantear los modelos para disminuir la dimensión. Las variables pueden estructurarse en grupos o en una jerarquía.

Los métodos de partición emplean la matriz de datos, en tanto que los algoritmos jerárquicos se basan en la matriz de similitudes o de distancias. Para variables continuas se suele utilizar la matriz de correlación y para variables discretas la matriz se elabora sobre la base de la distancia ji-cuadrado.

---

<sup>350</sup> Estos métodos se denominan, asimismo, con el apelativo de métodos de clasificación automática o no supervisada, y de reconocimiento de patrones sin supervisión.

<sup>351</sup> La palabra cluster, se puede traducir por grupo, conglomerado, racimo, apiñarse, etc.

<sup>352</sup> No obstante, la jerarquía elaborada hace posible obtener, además, una partición de los datos en grupo.

4.4.1. *Métodos clásicos de partición: Fundamentos del algoritmo de k-medias*

Se dispone de una muestra objeto de estudio de  $n$  elementos con  $p$  variables. El fin último del método es estructurar esta muestra en un número de grupos establecido de antemano,  $G$ , de tal modo que el algoritmo de  $k$ -medias exige los cuatro pasos siguientes:

- Elegir  $G$  puntos como centros de los grupos originales en tres etapas, a su vez:
  - a) Asignando aleatoriamente los objetos a los grupos y asiendo los centros de los grupos de esta forma estructurados.
  - b) Optando como centros por los  $G$  puntos más distantes entre ellos.
  - c) Elaborando unos grupos iniciales con información a priori y estimando sus centros o eligiendo los centros prefijados.
- Estimar las distancias euclídeas de cada elemento a los centros de los  $G$  grupos, y asignar secuencialmente cada elemento al grupo de cuyo centro se encuentre más cercano<sup>353</sup>.
- Establecer un criterio de optimalidad y verificar si al reasignar alguno de los elementos se perfecciona el criterio.
- Si no se puede perfeccionar el criterio de optimalidad<sup>354</sup>, finaliza el proceso.

Otro criterio de homogeneidad consistiría en minimizar las distancias al cuadrado entre los puntos y sus centros de grupo, respectivamente, midiendo las distancias con la norma euclídea, de tal modo que:

$$\text{Min} \sum_{g=1}^G \sum_{i=1}^n (x_{ig} - \bar{x}_g)' (x_{ig} - \bar{x}_g) = \text{Min} \sum_{g=1}^G \sum_{i=1}^n d^2(i, g)$$

siendo  $d^2(i, g)$  el cuadrado de la distancia euclídea entre el elemento  $i$  del grupo  $g$  y su media de grupo, de tal modo que este método y el del algoritmo de  $k$ -medias son similares.

En este orden de ideas, de acuerdo a Ward, 1963, un escalar es igual a su traza, y denominando a  $W$  a la matriz de suma de cuadrados dentro de los grupos, tenemos que:

$$W = \sum_{g=1}^G \sum_{i=1}^n (x_{ig} - \bar{x}_g) (x_{ig} - \bar{x}_g)'$$

<sup>353</sup> Al agregar un nuevo elemento en un grupo se recalculan las coordenadas del nuevo centro del grupo.

<sup>354</sup> El criterio de optimalidad o de homogeneidad que se aplica en el algoritmo de  $K$ -medias consiste en minimizar la suma de cuadrados en el interior de los grupos (SCDG) para el conjunto de las variables, como se muestra en la siguiente expresión:

$$\text{SCDG} = \sum_{g=1}^G \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^p (x_{ijg} - \bar{x}_{jg})^2$$

Siendo  $x_{ijg}$  el valor de la variable  $j$  en el elemento  $i$  del grupo  $g$  y  $\bar{x}_{jg}$  la media de esta variable en el grupo. Las varianzas de las variables en los grupos son claramente una medida de la heterogeneidad de la clasificación (Peña, 2002, ob. cit, pp.221), y al minimizarlas se obtienen grupos más homogéneos.

por lo que en sintonía con la teoría de la traza desarrollada por Ward en los años sesenta<sup>355</sup> :

$$\min \text{tr}(W) = \min \text{SCDG}$$

Este criterio presupone variables cuantitativas, y si bien es válido si existe un reducido número de variables binarias, en el caso que una mayoría sean atributos es más idóneo aplicar un método jerárquico como los que se estudian a continuación, que son los más empleados.

#### 4.4.2. Métodos jerárquicos

Los métodos jerárquicos se originan en una matriz de distancia entre los elementos de la muestra y configuran una jerarquía fundamentada en estas distancias, siendo los métodos más empleados en la investigación en el campo de las Ciencias Sociales y los desarrollados en nuestro trabajo.

En esencia, dada una matriz de distancias o similitudes, se quiere clasificar los elementos en una jerarquía. En el caso de que todas las variables sean continuas, la distancia más empleada es la euclídea entre las variables estandarizadas univariadamente<sup>356</sup>.

Por otra parte, dado que los conglomerados se estructuran únicamente por unión de los ya existentes, se puede indagar hasta su origen cualquier elemento del agrupamiento con una sencilla observación. La representación gráfica de estos modelos se llama dendrograma o árbol lógico.

En este sentido, Sokal y Sneath (1963) desarrollaron el concepto de “phenon”, que muestra la posición de cada conglomerado en el dendrograma, aportando especialmente dos ventajas (Martínez, 1984, pp.191-192):

- Permite la comparación de dendogramas.
- Proporciona un indicador del ajuste entre los datos iniciales y la estructura del dendrograma.

A partir de dos dendogramas se puede elaborar un coeficiente de correlación “cophenético”.

Los métodos jerárquicos se subdividen, por una parte, en aglomerativos o ascendentes; y, por otra, en disociativos, descendentes o divisivos.

---

<sup>355</sup> Este criterio posee dos propiedades relevantes: no es invariante frente a modificaciones de escala. Es decir, en el supuesto de que las variables se encuentren en unidades diferentes, se impone estandarizarlas, de cara a que el resultado de algoritmo de k-medias dependa de pequeñas modificaciones en la escala de medida; aunque es simple y sencillo de calcular, no tiene en cuenta las correlaciones.

<sup>356</sup> En general, no es conveniente emplear las distancias de Mahalanobis, dado que la única matriz de covarianzas disponible es la del conjunto de la muestra, que puede reflejar unas correlaciones muy diferentes de las que se dan entre las variables en el interior de los grupos.

#### 4.4.2.1. Métodos jerárquicos aglomerativos o ascendentes

Los algoritmos aglomerativos que se emplean tienen en todos los casos idéntica estructura y únicamente se distinguen entre ellos en la manera de calcular las distancias entre grupos<sup>357</sup>. Esta estructura se caracteriza por:

- Iniciar el proceso con las mismas clases que elementos,  $n$ <sup>358</sup>.
- Elegir los dos elementos más cercanos a la matriz de distancias para construir una clase.
- Sustituir los dos elementos empleados en el punto anterior para definir la clase por un nuevo elemento que represente la clase elaborada.
- Volver al punto 2, y repetir 2 y 3, hasta que se disponga de todos los elementos estructurados en una sola clase.

En nuestro trabajo se ha aplicado el método Ward, que algunos autores denominan del “momento central de orden dos”, que estima la media de todas las variables de cada conglomerado, para a continuación calcular la distancia euclídea al cuadrado entre cada elemento y la media de su grupo.

Subsiguientemente, se adicionan las distancias de todos los casos. En cada etapa del método, los conglomerados que se construyen son aquellos que se obtienen con el menor aumento posible en la suma total de las distancias al cuadrado intra-conglomerado.

Este algoritmo se diferencia de los anteriores modelos en que en este caso se parte de los elementos directamente en vez de emplear la matriz de distancias, y se establece una medida general de la heterogeneidad de una agrupación de observaciones en grupos,  $W$ :

$$W = \sum_{g=1}^g \sum_{i=1}^n (x_{ig} - \bar{x}_g)(x_{ig} - \bar{x}_g)'$$

siendo  $\bar{x}$  la media del grupo  $g$ . Hay que subrayar que se supone que cada uno de los datos conforma un grupo,  $g=n$  y, como consecuencia,  $W=0$ . Seguidamente, se enlazan los elementos que den lugar al incremento menor de  $W$ <sup>359</sup>.

<sup>357</sup> Los métodos aglomerativos más representativos son los siguientes: *Distancia mínima*, que consiste en ir juntando a los individuos que poseen menor distancia o una mayor analogía o especificidad, de tal modo que la distancia entre dos conglomerados es la distancia entre sus puntos más cercanos; *Distancia máxima*. Este método, denominado también el del “vecino más lejano”, sigue como criterio de conglomeración la distancia entre los puntos más lejanos entre sí; *Promedio entre grupos*. Esta técnica clusters define la distancia entre dos conglomerados como la media de las distancias entre el conjunto de los pares de individuos o elementos, en los que un miembro corresponde a cada uno de los clusters configurados con anterioridad; *Media ponderada*. Este método es una variante del anterior, de manera que se combinan los grupos con el objeto de que la distancia promedio entre todos los elementos en el cluster obtenido sea lo más reducida posible; *Centroide*. En este caso, se estima la proximidad entre dos conglomerados como la distancia entre sus medias para el conjunto de las variables. *Mediana*. Con este criterio, los dos conglomerados que se combinan se ponderan de manera similar al método centroide, al margen del número de individuos que existan en cada uno de los respectivos grupos.

<sup>358</sup> Las distancias entre clases son las distancias entre los elementos originales.

A continuación, partimos ya de  $n-1$  grupos,  $n-2$  de un elemento y uno de dos elementos. En este momento, se opta otra vez por enlazar dos grupos para que  $W$  aumente lo menos posible, con lo se tendría a  $n-2$  grupos y de esta forma paulatinamente hasta obtener un único grupo.

Se puede verificar que en caso paso del método, los grupos que deben enlazarse para minimizar  $W$  son los que se ajustan a la siguiente condición:

$$\text{Min } n_a n_b / n_a + n_b (x_{ig} - \bar{x}_g)(x_{ig} - \bar{x}_g)'$$

#### 4.4.2.2. Métodos jerárquicos disociativos

Los criterios que se aplican para el algoritmo aglomerativo, también se pueden utilizar en el método disociativo, de tal modo que desarrollan un proceso inverso a los jerárquicos.

Se inician con un gran conglomerado que abarca a todos los elementos, de forma que con sucesivas divisiones, se van configurando grupos cada vez más reducidos, quedando al concluir la aplicación idéntico número de grupos como de elementos<sup>360</sup>.

De acuerdo a la clasificación de Sierra, 1986, pp. 225-226, se distinguen los siguientes métodos disociativos:

- El análisis de asociación de carácter monotético, diseñado por Williams y Lambert, 1975, que se utiliza especialmente para el supuesto de variables dicotómicas, de manera que se elaboran tablas de contingencia 2 x 2 para cada par de variables y se estima ji-cuadrado para cada tabla.
- El detector automático de interacción (AID), procedimiento monotético, sigue un proceso similar al de los miembros fundamentales de la regresión, con una variable dependiente y varias independientes. El fin de este modelo es detectar que variables independientes aportan la mayor diferencia a las diversas medias de la variable dependiente para los distintos grupos.

#### 4.4.3. Modelos no jerárquicos

En los procedimientos no jerárquicos de construcción de conglomerados se asignan los elementos a estos últimos una vez que el número de clusters a obtener se encuentre concretado.

En estos modelos se debe especificar a priori los grupos que se van a construir. La asignación de elementos a los grupos se realiza principalmente a través de una de las siguientes tres aproximaciones (Green, 1978): umbral secuencial, umbral paralelo y optimización.

<sup>359</sup> Evidentemente, este hecho supone tomar los elementos más cercanos con la distancia euclídea.

<sup>360</sup> En los métodos disociativos, cuando el criterio de partición tiene en cuenta cada variable observada “una a una”, se denominan monotéticos. En cambio, cuando se toman en consideración el conjunto de las variables al mismo tiempo, se llaman politéticos.

- Umbral secuencial.

Este método se inicia seleccionando una semilla como centro de conglomerado inicial y todos los elementos dentro de una distancia umbral especificada a priori se engloban dentro del conglomerado resultante<sup>361</sup>.

Ulteriormente, se elige una segunda semilla y se engloban todos los miembros de forma análoga al paso inicial, proceso que se repite sucesivamente hasta que todos los objetos estén asignados.

- Umbral paralelo.

Este procedimiento selecciona múltiples semillas de conglomerados al mismo tiempo al inicio y asigna elementos dentro de la distancia umbral hasta la semilla más próxima. Conforme se adelanta en la aplicación, se puede ajustar las distancias umbral para adjuntar un número mayor o menor de elementos en los conglomerados.

- Optimización.

El método de optimización incluye la posibilidad de reordenar los elementos, de tal modo que si durante la asignación de los miembros, uno de ellos se aproxima más a otro conglomerado que no es el determinado anteriormente, se aplica una técnica de optimización que traslada el objeto al grupo más próximo.

Por último, hay que resaltar que el principal obstáculo de los métodos no jerárquicos es la elección de las semillas de los conglomerados, lo que tendrá una influencia directa en los resultados obtenidos con el análisis cluster<sup>362</sup>.

#### 4.4.4. Número de grupos formados en el análisis de conglomerados

Por último, se aborda el problema del número de conglomerados que deben formarse, también denominada “regla de la parada”. En primer lugar, hay que destacar que no existe una técnica estándar para resolver esta cuestión, solucionándose en muchas ocasiones con métodos ad hoc, que resultan a veces muy complejos.

No obstante, una clase de “regla de parada” consiste en aplicar alguna medida de distancia entre los clusters en cada etapa sucesiva, de tal modo que la resolución se obtiene cuando esta medida sobrepasa un valor fijado a priori, o bien cuando los distintos valores entre los pasos experimentan un notable alza<sup>363</sup>.

---

<sup>361</sup> Cuando un elemento se incluye en un cluster con una semilla, no se tiene en cuenta a efectos de posteriores semillas.

<sup>362</sup> Finalmente, se puede citar el método de bloques de clusters, que configura conglomerados de individuos y de variables en una matriz al mismo tiempo, siendo más idónea su aplicación cuando cada variable disponga de un pequeño número de valores diferentes o con variables cualitativas de menos de diez categorías.

<sup>363</sup> En el caso de una súbita alza, se elige la solución cluster anterior al paso que dio lugar a la disminución considerable en su similitud.

Una solución alternativa consiste en aplicar algún tipo de técnica estadística o ajustar un test estadístico como el método cúbico de elaboración de conglomerados, con gran auge en los últimos años.

En las conclusiones finales, no obstante, se deberán tener muy en cuenta los aspectos conceptuales, lo que perfeccionara la investigación considerablemente y el análisis cluster será, por lo tanto, más fiable en sus consideraciones últimas sobre la similitud de los elementos en cuestión, en nuestro caso los gastos de la Unión.

#### **4.5. Escalamiento multidimensional**

El escalamiento multidimensional (MDS, abreviadamente de Multidimensional Scaling) es una técnica estadística multivariable muy potente y versátil (Lévi, 2003, pp. 453), que puede emplearse en análisis exploratorios o confirmatorios, en numerosos casos de investigaciones y que se puede aplicar a múltiples tipos de datos y a diferentes escalas de medida.

En esencia, el MDS permite representar las proximidades entre un conjunto de objetos como distancias en un espacio de baja dimensionalidad (generalmente, dos o tres dimensiones).

El MDS ha registrado un gran avance desde sus no muy lejanos orígenes, estando incluido actualmente en los principales programas informáticos de análisis estadísticos de propósito general (SPSS, SYSTAT, STATISTICA, SAS o BMDP), con grandes posibilidades actualmente en sus aplicaciones a las Ciencias Sociales.

##### *4.5.1. Orígenes, desarrollo histórico y tipos*

Entre los principales autores en sus inicios se puede destacar a Thurstone, (1927, pp. 273-286), con la Ley del juicio comparativo<sup>364</sup>, a Likert, (1932, pp. 1-55), con su Modelo de la medida de las actitudes<sup>365</sup> o a Coombs, (1950, pp. 145-158), con el Modelo del punto ideal<sup>366</sup>.

No obstante, en estos modelos la escala era unidimensional, lejos de los actuales que se aplican sobre varias dimensiones simultáneamente, que permiten representar múltiples cuestiones con toda su diversidad<sup>367</sup>.

En nuestro caso, se ha aplicado el modelo de MDS métrico o clásico, que exige una escala de medida potente para los datos como, por ejemplo, el montante de las ayudas recibidas de la PAC.

---

<sup>364</sup> El denominado caso V de la Ley del juicio comparado, hace posible escalar objetos (estímulos) sobre la base de los juicios emitidos sobre ellos por una muestra de sujetos.

<sup>365</sup> El modelo de medida de las actitudes permite escalar sujetos a raíz de los juicios emitidos por los propios sujetos.

<sup>366</sup> El modelo de “punto ideal” o desdoblado se orientaba al escalamiento conjunto de sujetos y objetos.

<sup>367</sup> Se pueden destacar los trabajos de Torgerson, 1958 o Wish, 1978.

Por su parte, el modelo no métrico puede emplear datos en escala ordinal, aunque emita soluciones métricas a las mismas<sup>368</sup>. Mientras que un MDS ulterior fue el ponderado<sup>369</sup>, que toma en consideración también posibles diferencias entre sujetos o grupo de juicios, proporcionando una única solución a los mismos, con la opción de asignar un peso diferente a cada una de las dimensiones empleadas.

En resumen, la mayor parte de los programas informáticos incluyen los modelos métricos, no métricos y el ponderado, con una tipología cada vez mayor de modelos MDS, impulsado en gran medida por su valiosa aplicación a las Ciencias Sociales.

#### 4.5.2. *Fundamentos del escalamiento multidimensional*

El MDS obtiene información sobre las relaciones existentes entre los propios objetos, de manera que la cantidad de escalas proporcionadas como los valores son determinados por los datos y no por las especificidades que el investigador considere más importantes.

Las soluciones del MDS muestran estas relaciones como distancias en un espacio de varias dimensiones, de manera que si la vinculación es relevante entre dos objetos, éstos se hallaran cercanos en el espacio establecido por el MDS, mientras que si son muy desiguales, se representarán muy alejados uno del otro. Por lo tanto, esta técnica muestra las proximidades y distancias a través de una transformación, que define cómo se obtienen las soluciones MDS.

Este procedimiento de análisis requiere desarrollar varios pasos, que engloban desde la recogida de los datos hasta la interpretación de los resultados alcanzados: obtención de los datos de proximidad; modelo de escalamiento utilizado; evaluación del ajuste del modelo a los datos; interpretación de las soluciones estimadas. A continuación se describen estas etapas, haciendo hincapié en el método seguido en nuestro análisis.

##### *Obtención de los datos de proximidad*

Las proximidades que se analizan en el MDS son las estimaciones del nivel de parecido o diferencia entre distintos objetos, el cual tenderá a cero a medida que sea mayor esta última. En nuestro caso, el método empleado para obtener los datos de proximidad es el de agregación, utilizando una matriz multivariada, en la cual cada fila suele incluir el perfil de un objeto.

Para hallar esta matriz se ha calculado las distancias euclídeas entre los objetos, que nos proporciona una matriz de proximidades que ya se puede emplear como entrada para un análisis MDS. En ese sentido, hay que tener en cuenta que este procedimiento pondera cuadráticamente las diferencias, de manera que las mayores inciden con más intensidad en el valor de la distancia que las pequeñas.

---

<sup>368</sup> Aportación incorporada por Shepard (1962, pp. 125-140).

<sup>369</sup> Modelo impulsado por Carrol y Chang (1970, pp. 283-319).



### *Modelo de escalamiento empleado*

El tipo de modelo de escalamiento utilizado dependerá del objetivo del investigador, pero también de la clase de datos iniciales y del resultado que se quiere obtener. En nuestro caso, se ha empleado el modelo métrico, en el cual se parte del supuesto de que la relación entre proximidades y distancias es de tipo lineal, sobre la base de una matriz cuadrada  $D$  ( $n \times n$ ) de distancias entre  $n$  objetos, de la que se puede derivar una matriz  $B$  ( $n \times n$ ) de productos escalares entre vectores.

Asimismo, esta matriz  $B$  se descompone en el producto  $XX'$ , donde  $X$  ( $n \times r$ ) es una matriz rectangular de coordenadas de los  $n$  objetos en un espacio de  $r$  dimensiones, utilizando en última instancia las propiedades métricas de las proximidades.

La estimación de la distancia euclídea exige respetar tres condiciones (Lévi, 2003, ob. cit. pp. 467):

- No negatividad. Las distancias son valores positivos.
- Simetría. La distancia entre dos objetos  $i$  y  $j$  es simétrica ( $d_{ij}=d_{ji}$ ).
- Desigualdad triangular. La distancia entre dos objetos  $i$  y  $j$  no puede ser mayor que la suma de las distancias de  $i$  y  $j$  a un tercer objeto  $k$  ( $d_{ij} < d_{ik} + d_{kj}$ ).

El modelo de escalamiento métrico se utiliza exclusivamente a datos medidos en escala de intervalo o razón, a partir de una matriz de proximidades entre  $n$  objetos, se obtienen sus coordenadas en  $r$  dimensiones del espacio, procedimiento que los programas actuales efectúan de forma iterativa.

En el caso que se utilicen varias matrices como entrada, pero tratadas como copias de una misma fuente de datos, se emplearía el MDS replicado; en tanto que si estas matrices se ponderan de manera desigual, se derivaría el MDS de diferencias individuales o INDSCAL. Por último, si además de ponderarlas se rotan de forma diferente, el procedimiento se conoce como GEMSCAL o modelo euclídeo generalizado.

En definitiva, la solución óptima del MSD debe explicar la mayor cantidad de información posible proporcionada por los datos, con el mínimo número de dimensiones.

#### *4.5.3. Evaluación del ajuste del modelo a los datos*

Una cuestión esencial cuando se emplea el MSD es valorar si el modelo se ajusta a los datos disponibles, para lo que se utiliza un índice de ajuste calculando las correlaciones cuadráticas entre las proximidades originales y las distancias proporcionadas por el modelo.

Sin embargo, la mayoría de los modelos de MSD no utilizan directamente estas proximidades, sino que las transforman anteriormente en disparidades, de manera que el índice de “bondad” de la evaluación que se obtiene es un RSQ (de R-Squared), es decir, el porcentaje de la varianza de las disparidades que es explicado por las distancias.

Como consecuencia, un valor cercano a “cero” reflejará un mal ajuste del modelo, en tanto que un resultado próximo a “uno” mostrará un ajuste casi perfecto.

Asimismo, es interesante completar la evaluación derivada del RSQ con un índice de error que se minimice en una de las etapas del procedimiento estadístico hasta que se obtenga la solución como es el caso del índice Stress, el cual minimiza el cuadrado de las distancias en su versión más extendida (S-Stress), que es un índice de “maldad” de ajuste.

Por lo tanto, a medida que el valor de este último tienda a “cero” el ajuste entre disparidades y distancias será más perfecto, en tanto que si se acerca a “uno” no sería aconsejable aplicar el modelo.

Además, al calcular el Stress hay que tener en cuenta una serie de factores (Borg y Groenen, 1997):

- Conforme más objetos tenga la matriz de proximidades, mayor será el Stress.
- A medida que se incrementa la dimensionalidad del resultado, menor será el Stress, y viceversa.
- A mayor error insoportado por los datos, mayor Stress.
- Los modelos métricos son más restrictivos para su aplicación, por lo que proporcionan un mayor Stress.
- A mayor número de proximidades ausentes, menos restricciones y, como consecuencia, menos Stress.

El ajuste de los datos a las distancias derivadas a partir de la matriz de coordenadas se puede observar también visualmente a través del diagrama de dispersión, que muestra una transformación lineal de las disimilaridades, denominadas disparidades (valores que disminuyen conforme la proximidad también es menor).

De este modo, si el conjunto de puntos que representan todos los pares posibles de distancias entre los objetos se hallan perfectamente alineados, el ajuste efectuado será muy bueno, en línea con los resultados obtenidos, aunque de forma inversa en los valores del Stress y RSQ.

En cualquier caso, si se puede interpretar una dimensión es recomendable incluirla en el análisis, aunque no se traduzca en una notable mejora del índice de ajuste, y viceversa, siempre con la vista puesta en minimizar este último al aplicar el MSD.

#### 4.5.4. *Interpretación de los resultados obtenidos*

La forma en que se expliquen las soluciones extraídas va a depender esencialmente de los objetivos del investigador (clasificatorios, exploratorios, confirmatorios o teóricos), motivo por el cual puede emplearse varias interpretaciones al mismo tiempo como la dimensional, por agrupamientos y por regiones.

##### *Interpretación dimensional*

Esta forma de interpretar las soluciones MSD tiene como fin encontrar vectores para poder explicar las posiciones de los objetos, una vez que se han tomado medidas de los mismos en un conjunto de atributos. Posteriormente, se emplea cada una de aquellas como variable dependiente en un análisis de regresión múltiple, en tanto que como variables independientes se utilizan las coordenadas de los objetos en la matriz.

Este escalamiento puede ajustar un vector de atributos a un espacio de elementos, de manera que sus valores puedan formularse como una combinación lineal de las coordenadas de los objetos, siempre en función de las posibilidades del programa MSD aplicado.

##### *Interpretación por regiones*

En este caso, la explicación se aplica generalmente a un MSD confirmatorio, mucho menos conocida que el exploratorio, de manera que la solución deberá mostrar los atributos que incluyen los estímulos, localizando en una misma región denominada isotónica aquellos que tienen atributos idénticos.

Con este fin se debe utilizar un programa de MSD que señale las regiones isotónicas en la representación espacial de acuerdo a la información existente sobre los objetos.

##### *Interpretación por agrupamientos*

Esta clase de interpretación se utiliza para estudiar una serie de objetos con un fin clasificatorio como es nuestro caso respecto a los sectores y Estados miembros más beneficiados por la PAC, de cara a detectar agrupamientos de objetos que sean muy similares entre ellos, y desiguales del resto, con un fin clasificatorio.

Esta técnica se combina habitualmente con el estudio cluster que proporciona soluciones discretas, mientras que el MSD continuas, lo que facilita considerablemente la identificación de los conglomerados en el espacio multidimensional (Arabie, 1987), motivo por el cual se ha incluido también en nuestro trabajo.

La información complementaria aportada por el análisis cluster puede adjuntarse a la configuración de estímulos en dos dimensiones para detectar más nítidamente la estructura de agrupamientos.

En este sentido, hay que destacar que el MSD es una técnica de reducción de datos que exige menos supuestos y es menos restrictiva con los datos disponibles, por lo que su aplicabilidad es superior al de otros procedimientos, siempre que se ajuste a los objetivos de la investigación en cuestión.

#### **Resumen del Capítulo 4**

Las técnicas de análisis multivariantes permiten compendiar los datos en función de un número menor de variables, que en ocasiones se denominan factores, extraídas como transformaciones de las iniciales para representar ajustadamente una realidad compleja, con la menor pérdida de información posible.

Asimismo, estos procedimientos estadísticos identifican y estructuran en agrupaciones los datos y permiten vincular dos conjuntos de variables con características similares, extrayendo cuántas dimensiones tienen estas relaciones, que se aplican a numerosos campos científicos.

En nuestro trabajo se han empleado en función de los objetivos planteados el análisis factorial por componentes principales, el análisis cluster y el escalamiento dimensional, ya que consideramos que podrían apoyar en mayor medida que otros procedimientos las conclusiones.

La técnica de componentes principales define óptimamente en un espacio de pequeña dimensión las posibles variables no definidas que generan los datos empleados en la investigación.

Paralelamente, permite transformar las variables originales, normalmente correladas, en nuevas variables incorreladas, facilitando notablemente la interpretación de los resultados en un análisis exploratorio de los datos iniciales.

El análisis clúster o de conglomerados hace posible agrupar variables en grupos homogéneos de acuerdo a las similaridades o distancias entre ellas, de manera que cada elemento inicial se incluya a un solo conglomerado, que todos se encuentren clasificados al finalizar el procedimiento y que cada bloque sea internamente lo más homogéneo posible.

Como consecuencia, con un estudio exploratorio inicial se pueden clasificar las variables iniciales con el objeto de complementar el resultado obtenido con la técnica de componentes principales para reducir la dimensión original de los datos.

Por último, el escalamiento multidimensional permite representar las proximidades entre un conjunto de variables como distancias en un espacio de baja dimensionalidad de forma análoga a la configuración de un mapa al proporcionar las coordenadas, lo que facilita considerablemente la clasificación de los datos iniciales.

Además, en el gráfico extraído se puede observar al mismo tiempo la configuración de las variables en función de dos o más características y sus posiciones relativas respecto a los ejes horizontal y vertical.

Así, la cercanía entre dos elementos refleja la proximidad de sus valores y, a medida que se incrementa la distancia entre dos variables, menores serán las correlaciones entre ellas.

## **CAPÍTULO 5**

### **UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO COMUNITARIO DESDE SUS ORÍGENES HASTA LA ACTUALIDAD**



En este Capítulo se realiza un análisis empírico sobre la evolución del gasto comunitario desde las primeras consignaciones presupuestarias hasta la actualidad, con especial interés en las ayudas agrícolas de la PAC como principal política comunitaria, frente al menor desarrollo de otras intervenciones en la Unión.

En primer lugar, en el punto 5.1. se efectúa un **análisis factorial de tipo exploratorio** por componentes principales para estudiar las interrelaciones entre un número elevado de variables métricas, en nuestro caso los gastos de la Unión desde su origen hasta hoy. Con este objetivo se explican estas relaciones en términos de un número menor de variables, englobadas en dos grandes componentes principales, que escenifican las dos prioridades básicas del proyecto europeo.

En particular, esta técnica nos proporciona una solución a partir de la matriz de datos inicial, en la cual los componentes extraídos nos explican más del 90 % de la varianza de los gastos comunitarios desde 1957 hasta 2002. Además, nos revela el tipo de correlación que han tenido los montantes de las diferentes partidas presupuestarias, lo que nos será muy útil para estimar la dimensión del impacto de las políticas de la Unión.

A continuación se ha realizado en los apartados 5.2. y 5.3. un **análisis cluster** con los mismos datos e idéntico período de tiempo, con el objeto de facilitar la clasificación de las variables en un número pequeño de grupos, de forma que las observaciones pertenecientes a un conglomerado sean muy similares entre sí y muy diferentes del resto.

Esta herramienta estadística agrupa jerárquicamente las variables en función de su cercanía y a medida que la proximidad va disminuyendo otros conglomerados se van uniendo a esta estructura hasta que todas las variables pertenezcan, en última instancia, a un único cluster.

Por último, la técnica de reducción de datos denominada escalamiento multidimensional, se aplica a la evolución de los gastos del FEOGA-Garantía en los puntos 5.4. y 5.5., distribuidos por capítulos agrícolas y Estados miembros, desde 1986 hasta 2002, lo que nos proporciona un espacio geométrico de fácil interpretación y de baja dimensionalidad.

Este procedimiento permite representar las proximidades o distancias entre las diferentes partidas de gastos agrícolas y los países sobre dos dimensiones, una que muestra el montante recibido en términos absolutos y otra que refleja la evolución en términos de crecimiento de estas ayudas en el período en cuestión.

La solución extraída pretende dar una mayor luz al papel que ha jugado la PAC, dado su considerable peso financiero y su importante desarrollo normativo y jurisprudencial, en la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones comunitarias, uno de los objetivos básicos de la Unión y factor clave para una mayor profundización de la integración europea.



En definitiva, en este Capítulo se analiza que partidas han explicado en mayor medida la evolución del gasto comunitario (5.1.), que tipo de paralelismo han guardado a lo largo del período (5.2 y 5.3.) y, en última instancia, que dimensión ha tenido el impacto de la principal política comunitaria, la PAC, en los objetivos de la Unión, con especial atención a la cohesión entre los Estados miembros (5.4. y 5.5.).

### **5.1. Análisis factorial por componentes principales de los gastos comunitarios (1957-2002)**

Este trabajo supone una aplicación práctica de la técnica del análisis factorial, cuyas variables son los diferentes gastos comunitarios en un amplio período de tiempo, cuyas cifras recoge de la base de datos de la Unión Europea y las fuentes estadísticas de las propias instituciones comunitarias.

Cuando nos planteamos realizar una investigación estadística en el campo del análisis multivariante y concretamente en el Análisis por Componentes Principales (ACP), podemos diseñar, como se exponía en el Capítulo anterior, dos estrategias: realizar un análisis exploratorio o confirmatorio.

Tanto en un caso u otro partiremos de una selección previa de las variables que consideremos relevantes para nuestra investigación. El proceso estará en función de la información previa que se obtenga del problema que se va a investigar y lo enmarcaremos en uno u otro si pretendemos o no confirmar una idea prefijada.

Hay que tener en cuenta que a través del ACP pretendemos obtener nuevas variables sintéticas (componentes) incorrelacionadas, que agruparan cada una de ellas a variables originales (relacionadas entre si), de forma que estas nuevas expliquen el comportamiento de las originales y, por tanto, el máximo de su variabilidad total.

En nuestro caso, y para aplicar esta técnica, pretendemos realizar un análisis exploratorio sobre la importancia de las diferentes políticas de gastos en la evolución del presupuesto comunitario. El primer problema que se nos plantea es la elección de las variables. Para realizar el estudio hemos recogido el comportamiento de las principales partidas a lo largo del periodo 1957-2002 (con los últimos datos disponibles definitivos), que en 2002 representaban más del 85 % del conjunto de los gastos comunitarios y el 82 %, aproximadamente, del presupuesto general de la Unión.

En particular, las variables a las que hemos aplicado el análisis factorial de componentes principales han sido:

- **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-SECCIÓN GARANTÍA).**
- **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-SECCIÓN-ORIENTACIÓN).**
- **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).**
- **Fondo Social Europeo (FSE).**
- **Gastos en Investigación.**
- **Acciones exteriores.**
- **Fondo Europeo de Desarrollo (FED).**

No se incluyen el Fondo de Cohesión y el IFOP ni las ayudas de preadhesión, ya que los dos primeros se crearon en 1993 y el programa informático no las admite como variables válidas por su escaso peso en la evolución histórica de los gastos comunitarios, caso similar a las ayudas del PHARE, que se orientó y reforzó para preparar la adhesión de los países del Centro y Este de Europa en 2000, año en el que también entró en vigor el SAPARD y el ISPA.

El objetivo básico de este análisis multivariante del presupuesto es llevar a cabo una estimación de los principales factores que explican la varianza obtenida en la evolución de los gastos para detectar a que criterios y objetivos han respondido, con especial atención al papel de las diferentes instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales.

En este sentido, desde una óptica institucional, se describen cuáles son las dimensiones que sirvan para evaluar la evolución de las políticas comunitarias y se establecen los principales elementos que configuran la base del gasto comunitario en cada una de las soluciones extraídas.

Por todo ello y debido a la elevada información recogida de las bases de datos con la que se elabora el análisis, por la compleja estructura mencionada del presupuesto, se emplea la técnica del análisis factorial de componentes principales por su utilidad para estudiar las relaciones existentes entre las variables propuestas y detectar una composición dimensional entre ellas.

#### 5.1.1. *Estudio de la matriz de correlaciones: condiciones de aplicación*

Como se expuso anteriormente, previo al desarrollo de este tipo de análisis factorial por componentes principales, es necesario corroborar la idoneidad de la técnica a los datos disponibles. Una de las condiciones que tiene que verificar para su correcta aplicación consiste en que las variables sean concomitantes.

Es necesario analizar la matriz de correlaciones entre todos los ítems disponibles con el fin de optar por aplicar o no el proceso de factorización, de tal modo que las presencia de correlaciones elevadas en esta matriz refleja la existencia de una interdependencia entre ellas, lo que avalaría la aplicación de este instrumento.

Específicamente, el análisis factorial desarrollado es de tipo exploratorio con extracción de componentes principales y con el método de rotación varimax. Los procedimientos estadísticos que se han aplicado con este objetivo son los siguientes:

##### 1) Identificación del determinante de la matriz de correlaciones

De acuerdo a Bisquerra, (1989, ob. cit., pp. 295), un determinante mínimo señala la existencia de variables con altas intercorrelaciones entre sí, motivo por el que sería apropiado la aplicación del análisis factorial. En el presente trabajo el determinante ha obtenido de la aplicación a las variables adoptadas un valor de:

Matriz de correlaciones

$$\text{Determinante} = 6,98 * 10^{-07}$$

Es decir, un valor considerablemente pequeño, lo que muestra la presencia de elevadas correlaciones entre las variables elegidas, lo que indica que los datos pueden ser adecuados para realizar un análisis factorial.

2) Test de esfericidad de Barlett

Este procedimiento se emplea para verificar la hipótesis de que la matriz de correlaciones es una matriz de identidad, cuya diagonal principal son “unos”<sup>370</sup> y el resto de valores son “ceros”<sup>371</sup>, a través de una estimación de ji-cuadrado con una transformación de la matriz de correlaciones (González, 2003, pp.87). Si se confirma la hipótesis nula significa que las variables no están intercorrelacionadas y, como consecuencia, la nube de puntos en el espacio configuraría una esfera.

El valor obtenido en nuestro trabajo es de 337,850, que con un p=0 (cuadro V.1), ha resultado ser significativo a un nivel del 0,01, proponiendo el rechazo de la hipótesis nula. Por lo tanto, la matriz de correlaciones no es una matriz identidad, con la presencia de intercorrelaciones significativas entre las variables.

**CUADRO V.1.**  
**PRUEBA DE ESFERICIDAD DE BARTLETT DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES**

<b>Prueba de esfericidad de Bartlett</b>	Ji-cuadrado aproximado	337,850
	Grados de libertad	21
	Significación	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario, varios años.

La ji-cuadrado igual a 337.850 supone una p=0,00, con un valor estimado en la prueba de esfericidad de Bartlett significativamente elevado. Como consecuencia, nuestra matriz de datos es adecuada para proceder al análisis factorial.

---

<sup>370</sup> Si una matriz de correlaciones es una matriz identidad supone que las intercorrelaciones entre las variables son ceros.

<sup>371</sup> Variables nulas.

### 3) Correlaciones anti-imagen

Estas correlaciones expresan la intensidad de las relaciones entre dos variables suprimiendo la influencia del resto de datos (cuadro V.2), de manera que sus coeficientes tienen que ser bajos fuera de la diagonal principal para que se pueda aplicar a la muestra el análisis factorial, dado que se eliminan los efectos lineales del resto de variables.

**CUADRO V.2.**  
**MATRICES ANTI-IMAGEN DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES**  
**PRINCIPALES<sup>(a)</sup>. GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

Correlación anti-imagen	FEOGA-Garantía	FEOGA-Orientación	FEDER	FSE	Investigación	Acciones exteriores	FED
<b>FEOGA-Garantía</b>	0,845(a)	-0,309	0,361	-0,411	-0,294	-0,362	-0,526
<b>FEOGA-Orientación</b>	-0,309	0,795(a)	-0,649	0,071	-0,290	0,656	0,119
<b>FEDER</b>	0,361	-0,649	0,743(a)	-0,730	0,284	-0,618	-0,152
<b>FSE</b>	-0,411	0,071	-0,730	0,850(a)	-0,145	0,280	0,163
<b>Investigación</b>	-0,294	-0,290	0,284	-0,145	0,872(a)	-0,615	-0,191
<b>Acciones exteriores</b>	-0,362	0,656	-0,618	0,280	-0,615	0,743(a)	0,250
<b>FED</b>	-0,526	0,119	-0,152	0,163	-0,191	0,250	0,901(a)

<sup>(a)</sup> Medida de adecuación muestral.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario, varios años.

Los valores obtenidos en la matriz de correlaciones anti-imagen sobre las variables del presupuesto comunitario, al margen de la diagonal principal, son muy pequeños, lo que indica que puede ser adecuada para aplicar el análisis factorial y compendiar el conjunto de ítems en componentes.

4) Medidas de adecuación de la muestra KMO de Kaiser-Meyer-Olkin, que coteja las cifras de los coeficientes de correlación observados en la matriz de correlaciones con las de la matriz anti-imagen.

El resultado obtenido en nuestro trabajo ha sido de 0,818, lo que es un valor meritorio, de acuerdo al baremo establecido por Kaiser, (1974, ob. cit. pp.31-36), que sugiere la aplicación adecuada del análisis factorial (cuadro V.3), ya que las correlaciones entre pares de variables pueden ser explicadas por otras variables.

**CUADRO V.3.**  
**BAREMO PARA INTERPRETAR EL ÍNDICE KMO DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES.**

$1 \geq KMO \geq 0,9 \Rightarrow$ maravilloso
$0,9 \geq KMO \geq 0,8 \Rightarrow$ meritorio
$0,8 \geq KMO \geq 0,7 \Rightarrow$ mediano
$0,7 \geq KMO \geq 0,6 \Rightarrow$ mediocre
$0,6 \geq KMO > 0,5 \Rightarrow$ bajo
$KMO \leq 0,5 \Rightarrow$ inaceptable

Fuente: Kaiser, 1974, y elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

5) Medida de adecuación de la Muestra (MSA)

Este índice puede calcularse para cada variable de forma similar al KMO, y se expresa en la diagonal principal de la matriz de correlaciones anti-imagen. Valores pequeños en esta diagonal desaconsejan el empleo del análisis factorial.

En el paquete informático SPSS empleado, el índice MSA queda reflejado en la diagonal principal de la matriz de correlaciones anti-imagen (cuadro V.2), en el cual se aprecia que las medidas de adecuación son altas, lo que ratifica la idoneidad de la aplicación del análisis factorial a nuestra muestra.

Por lo tanto, de acuerdo a las pruebas efectuadas sobre la matriz de correlaciones, los datos del trabajo parecen sobradamente aceptables para la aplicación del análisis factorial que se desarrolla a continuación.

5.1.2. *Extracción de componentes*

El fin principal de este procedimiento, como se analizó en el Capítulo anterior, consiste en determinar el número mínimo de factores comunes que puedan reproducir adecuadamente las correlaciones existentes entre las variables. Esta operación se efectúa con el método de componentes principales, con el objeto de maximizar la varianza explicada (comunalidad), transformando un grupo de variables correlacionadas en un menor conjunto de las no correlacionadas (principio de parsimonia).

En primer lugar, se debe verificar a través del análisis de las comunalidades, de manera que el factor que mejor explique la dimensión analizada, el que represente mayor variabilidad, se convertirá en el primer componente principal y así sucesivamente para que el total de la varianza de la matriz sea efectivamente explicada por el conjunto de los componentes extraídos (cuadro V.4.). El “cero” expresaría que los factores comunes no explican nada de la variabilidad analizada, mientras que valores cercanos al “uno” reflejarían que es definida satisfactoriamente por los factores comunes.

**CUADRO V.4.**  
**COMUNALIDADES DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES**  
**GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

	Inicial	Extracción
FEOGA-Garantía	1,000	0,970
FEOGA-Orientación	1,000	0,965
FEDER	1,000	0,971
FSE	1,000	0,972
Investigación	1,000	0,965
Acciones exteriores	1,000	0,914
FED	1,000	0,866

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.  
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

El estudio de las comunalidades verifica valores por encima del 0,86, lo que corrobora que el conjunto de las variables incluidas en el trabajo son explicadas por los componentes extraídos. En la matriz factorial figuran únicamente los factores comunes; el factor único no se incluye.

*5.1.3. Número de factores a conservar*

En este paso es preciso maximizar la explicación de la varianza con el menor número de factores posible, lo que condicionará el número total de miembros a extraer. Una de las cuestiones más relevantes que se plantean con esta técnica es decidir el número de factores que conviene mantener cumpliendo el principio de parsimonia comentado.

De acuerdo al criterio de Kaiser (1960, ob. cit, pp.141-151), se deben mantener únicamente aquellos componentes principales cuyos valores propios sean mayores que la unidad. No obstante, otros autores como Linn (1969, pp. 421-459), consideran que no es el más idóneo. En nuestro análisis se ha observado también el porcentaje de varianza total explicado por cada factor hasta alcanzar un porcentaje acumulado relativamente alto, en sintonía con el criterio de Catell (1966, ob. cit, pp. 245-276).

Además, hay que tener en cuenta otras consideraciones tales como que los componentes que agrupan gran cantidad de variables originales son muy relevantes para las conclusiones (De Vicente, 2000, pp. 67-68). Asimismo, la experiencia y un adecuado conocimiento del contexto en el que se enmarca el análisis son también claves a la hora de la interpretación de los componentes extraídos y conservados.

En particular, en nuestro trabajo se obtuvieron 2 factores con una explicación global de la varianza muy meritoria al alcanzar el 94,62 %, de manera que el segundo factor dobla la magnitud del autovalor del siguiente componente.

En el siguiente cuadro obtenido con el SPSS 11.5, se muestran en la primera columna los autovalores, en la segunda el porcentaje de varianza que representan y, por último, en una tercera la proporción de varianza acumulada. A continuación se adjunta la parte de la varianza total explicada por los dos factores extraídos, que se mantienen para rotarlos en la siguiente etapa de nuestro análisis.

**CUADRO V.5.  
VARIANZA TOTAL EXPLICADA DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES  
PRINCIPALES. GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	6,148	87,827	87,827	6,148	87,827	87,827
2	0,475	6,792	94,618	0,475	6,792	94,618
3	0,221	3,157	97,775			
4	0,072	1,029	98,804			
5	0,043	0,613	99,416			
6	0,029	0,409	99,825			
7	0,012	0,175	100,000			

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

De esta manera, se han eliminado los factores de menor relevancia, esto es, los que menos varianza expliquen o los de contenido menos general. A pesar de todo, es necesario a la hora de decidir el número de factores, diferenciar entre significatividad estadística y práctica (Peña, 2002, ob. cit, pp.370).

Hay que destacar que cada componente mantiene más de tres variables con una elevada significación, de manera que un número menor en un componente no sería matemáticamente aceptable, ya que un único factor podría concentrar la información de las correlaciones entre variables (García, 2000, pp. 22).

Para facilitar esta labor, se ha utilizado el gráfico de sedimentación (“scree plot”) o gráfica de los factores (gráfico V.1.), que representa en el eje de abscisas los componentes y en el de ordenadas los autovalores, en el cual se distinguen los factores con varianzas altas y bajas. El punto de distinción es el de inflexión en la representación, una vez extraídos los factores

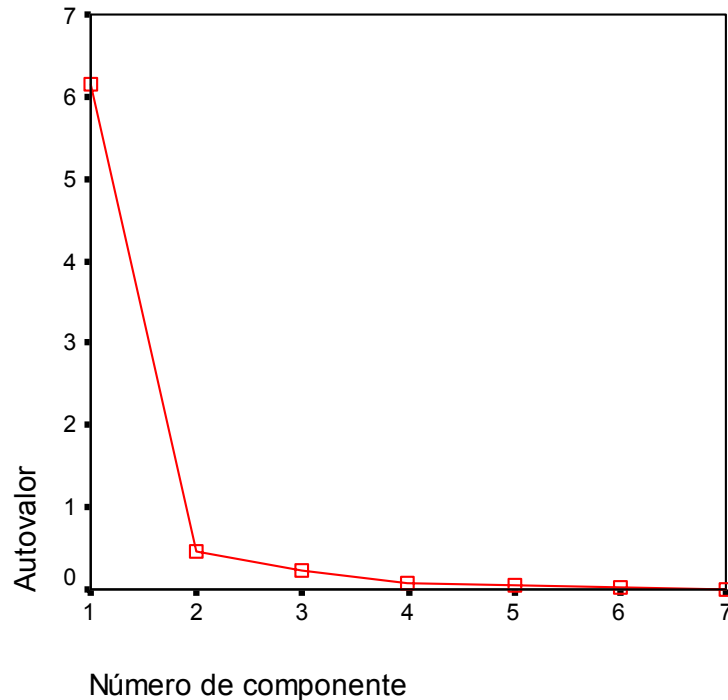
De este modo, al unir los asteriscos a través de una línea quebrada “scree test” o “perfil de la falda de una montaña” como la denomina Cattell (1966, ob cit), se aprecia que el punto de inflexión se encuentra en el factor 2, que explica más del doble del total de la varianza que el factor 3 y así sucesivamente.

Por lo tanto, se mantienen los dos primeros factores, dado que el resto contribuyen muy poco a la explicación de la varianza y, por ello, no se toman en consideración.

## GRÁFICO V. 1

### ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

#### Gráfico de sedimentación



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

En nuestro trabajo se aprecia claramente que el primer factor explica la mayor parte de la variabilidad de forma significativa. Después hay otro que engloba una parte menor, pero aporta una información muy relevante para la interpretación del modelo y dar respuesta a los objetivos inicialmente planteados en la investigación.

#### 5.1.4. Rotación de los factores

Una vez que se conoce a través de los pasos anteriores el número de componentes principales (dos), se debe interpretar los ejes a partir de la “matriz de componentes” (cuadro V.6.), que representa los coeficientes de correlación de las variables originales con los factores principales. Se debe buscar para cada uno cuales son las variables originales que están más correlacionadas en valor absoluto.



**CUADRO V.6.**  
**MATRIZ DE COMPONENTES<sup>(a)</sup> DEL ANÁLISIS DE COMPONENTES**  
**PRINCIPALES. GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

	Componente	
	1	2
FEOGA-Garantía	0,974	-0,143
FEOGA-Orientación	0,901	0,391
FEDER	0,946	0,274
FSE	0,963	0,212
Investigación	0,958	-0,215
Acciones exteriores	0,917	-0,271
FED	0,897	-0,250

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

<sup>(a)</sup> Dos componentes extraídos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

No obstante, a partir de la matriz de componentes en muchas ocasiones es difícil la interpretación de los factores, por lo que para favorecer este análisis se efectúan las rotaciones factoriales. Con este objetivo, se ha aplicado la rotación varimax con el programa SPSS 11.5 propuesta por Kaiser, (1958, ob. cit. pp. 187-200) y recomendada, entre muchos otros, por Kim., (1978, ob. cit), que consigue extraer de manera ortogonal el valor de la correlación de la varianza en el factor (correlación cero entre los factores<sup>372</sup>) (cuadro V.7.).

El análisis se ha efectuado sobre la base de considerar a cada uno de los gastos comunitarios como una variable de cara a minimizar aquellas variables cuyas saturaciones maximizan la varianza explicada por los dos componentes.

---

<sup>372</sup> Determinando las relaciones existentes entre cada componente y las variables del análisis, se conocerá el contenido de cada factor y se facilitará su interpretación.

**CUADRO V.7.  
MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS<sup>(a)</sup> DEL ANÁLISIS DE  
COMPONENTES PRINCIPALES. GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

	Componente	
	1	2
FEOGA-Garantía	0,814	0,554
FEOGA-Orientación	0,399	0,898
FEDER	0,511	0,842
FSE	0,565	0,808
Investigación	0,851	0,490
Acciones exteriores	0,858	0,421
FED	0,829	0,423

<sup>(a)</sup>Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización varimax con Kaiser.

La rotación ha convergido en 3 iteraciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

La rotación ortogonal varimax ha redistribuido la varianza entre los dos componentes, de manera que en el resultado rotado el primer factor responde del 50,74% de la varianza (cuadro V.8.) frente al 87,83 % en la solución no rotada (cuadro V.5.), con una elevada correlación entre sus elementos. Paralelamente, el segundo factor representa el 43,88 % en comparación con el 6,80 % de la extracción inicial.

**CUADRO V.8.  
RESUMEN DE LA VARIANZA TOTAL EXPLICADA DEL ANÁLISIS DE  
COMPONENTES PRINCIPALES<sup>(a)</sup>. GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

Componente	Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	3,551	50,735	50,735
2	3,072	43,883	94,618
3			
4			
5			
6			
7			

<sup>(a)</sup>Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

La capacidad explicativa se ha trasladado considerablemente hacia una distribución más uniforme por la rotación ortogonal. Asimismo, la interpretación de la matriz factorial se ha facilitado notablemente, dado que en el resultado factorial no rotado todas las variables cargaban significativamente sobre el primer componente. En el rotado, no obstante, únicamente cuatro variables se saturan, es decir, presentan elevadas ponderaciones factoriales en el componente 1 (FEOGA-Garantía, Gastos en Investigación, Acciones exteriores y el FED) y tres en el componente 2 (FEDER, FEOGA-Orientación y el FSE), mientras que ninguna variable carga significativamente en los dos factores.

#### 5.1.5. Interpretación de los factores

Una vez aplicado el análisis factorial, a partir de los resultados obtenidos, hay que interpretar los componentes principales tras su rotación sobre la base del conocimiento sobre el tema, respetando los pasos siguientes: analizar, ordenar, eliminar y asignar nombre a los componentes.

a) *Analizar la estructura de las saturaciones factoriales significativas de cada componente.*

El procedimiento supone la interpretación sustantiva del patrón de cargas factoriales para las variables, incluido los signos, en un intento por dar nombre a cada uno de los componentes. Antes de dar este paso, se debe decidir un punto de corte de las cargas a efectos clasificatorios de las variables en los respectivos factores, dado que las más saturadas influirán en mayor medida en la etiqueta que se le asigne a cada factor.

En nuestro trabajo, con un punto frontera prudencialmente elevado del 60%, se aprecia como en el factor 1 las variables con una mayor ponderación factorial son el FEOGA-Garantía, los Gastos en Investigación, el FED y las Acciones exteriores, cuya relación se analiza en el apartado siguiente del Capítulo; en tanto que en el factor 2 destacan el FEOGA-Orientación, el FEDER, y el FSE. Por lo tanto, se aprecia una clara distinción entre las variables que se encuentran más relacionadas en ambos grupos.

b) *Ordenar los factores de forma decreciente en función de las ponderaciones de las variables, cuyo resultado se aprecia en el cuadro V.9.*

Hay que tener en cuenta que a medida que sean más altos los pesos factoriales, mayor será el grado de solapamiento de la varianza propia entre la variable y el componente, y en mayor proporción este último se asemeja a la variable en cuestión.

**CUADRO V.9.**  
**MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS<sup>(a)</sup> Y ORDENADOS POR**  
**SATURACIÓN FACTORIAL**  
**GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

**FACTOR 1**

VARIABLES	COMPONENTE 1
<b>Acciones exteriores</b>	<b>0,858</b>
<b>Investigación</b>	<b>0,851</b>
<b>FED</b>	<b>0,829</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	<b>0,814</b>
FSE	0,565
FEDER	0,511
FEOGA-Orientación	0,399

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización varimax con Kaiser.

<sup>(a)</sup> La rotación ha convergido en 3 iteraciones.

**FACTOR 2**

VARIABLES	COMPONENTE 2
<b>FEOGA-Orientación</b>	<b>0,898</b>
<b>FEDER</b>	<b>0,842</b>
<b>FSE</b>	<b>0,808</b>
FEOGA-Garantía	0,554
Investigación	0,490
FED	0,423
Acciones exteriores	0,421

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización varimax con Kaiser.

<sup>(a)</sup> La rotación ha convergido en 3 iteraciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

c) *Eliminar las saturaciones factoriales bajas para prescindir de información redundante*, cuyo resultado se refleja en el cuadro V.10.

No hay que olvidar que cuanto más de componente puro sea una variable que precisa un factor, más sencillo será inferir respecto a la naturaleza del mismo. Asimismo, a medida que sea mayor el número de variables con una elevada carga factorial en el componente, al margen de otras consideraciones, más sencillo será identificar lo que probablemente englobe el factor.

**CUADRO V.10.**  
**MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS<sup>(a)</sup> Y ORDENADOS POR**  
**SATURACIÓN FACTORIAL TRAS LA ELIMINACIÓN DE VARIABLES**  
**GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

**FACTOR 1**

VARIABLES	COMPONENTE 1
Acciones exteriores	0,858
Investigación	0,851
FED	0,829
FEOGA-Garantía	0,814

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización varimax con Kaiser.

<sup>(a)</sup> La rotación ha convergido en 3 iteraciones.

**FACTOR 2**

VARIABLES	COMPONENTE 2
FEOGA-Orientación	0,898
FEDER	0,842
FSE	0,808

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización varimax con Kaiser.

<sup>(a)</sup> La rotación ha convergido en 3 iteraciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

d) *Asignar un nombre a cada uno de los componentes atendiendo a su contenido.*

En nuestro caso se han denominado de la siguiente forma:

**FACTOR 1: (Agricultura y políticas residuales en términos presupuestarios).**

**FACTOR 2: (Gastos vinculados directamente a la cohesión económica y social en la Unión).**

No obstante, hay que tener en cuenta la gran dificultad de distinguir la mayor o menor dimensión del impacto de estas variables en uno u otro factor, dado que no son totalmente independientes los dos componentes. Pero, en cualquier caso, se han agrupado aquellos gastos con una mayor correlación, de acuerdo a su impacto en la reducción de las desigualdades de riqueza entre las regiones comunitarias (componente 2), y aquellos con una mayor influencia en la consolidación y potenciación de la posición de la Unión Europea en el mundo (componente 1).

Por lo tanto, la solución extraída refleja las dos prioridades básicas de las políticas comunitarias a lo largo de su historia: Europa pretende presentarse como un modelo de desarrollo y de cohesión social en su interior (factor 2); y de creciente presencia en el espacio internacional a medida que se profundiza en el proyecto común (factor 1).

A continuación se analiza los elementos de uno y otro componente.

#### 5.1.5.1. Interpretación del Factor 1: (Agricultura y políticas residuales)

En este componente se ha incluido al FEOGA-Garantía, principal gasto comunitario con diferencia desde el origen del presupuesto, junto a tres políticas que han descrito una trayectoria muy correlacionada con las ayudas agrícolas (Acciones exteriores, Investigación y FED), si bien con una asignación de recursos muy inferior.

En primer lugar, hay que resaltar que este factor incorpora los objetivos iniciales de la PAC, que se convirtieron desde los años sesenta en la principal prioridad de las Comunidades Europeas, lo que no favoreció el desarrollo del resto de políticas europeas o la creación de otras nuevas.

Los objetivos de los gastos comunitarios que se han englobado en este primer componente presentan, de acuerdo a nuestro análisis, un denominador común: su objetivo principal no ha sido la cohesión económica y social en la Unión y abarcaría a los Gastos en Investigación, el FEOGA-Garantía, el FED y las Acciones exteriores.

En primer lugar, la política de **Investigación y Desarrollo Tecnológico (I+D)** (cuya evolución presupuestaria se recoge desde 1968), tiene como fin potenciar las bases científicas y tecnológicas de la industria fomentando su grado de competitividad exterior. Hay que subrayar aspectos tales como la calidad y seguridad de los alimentos, el desarrollo sostenible o la seguridad nuclear, de manera que constituye unas de las claves del futuro europeo.

En particular, el VI Marco de I + D de la Unión tiene como fin colaborar en la instauración de un verdadero “Espacio Europeo de Investigación” (EEI), con un mercado interior de la ciencia y la tecnología, que potencie la calidad científica, la competitividad y la innovación, si bien siempre con la atención puesta en alcanzar a Japón y Estados Unidos en investigación y tecnología.

En este sentido, se considera un factor muy relevante para potenciar la posición geoestratégica de la Unión en el escenario internacional, especialmente frente a Estados Unidos y Japón.

**El FEOGA-Garantía** se instauró en 1962 en el marco de la PAC, con los objetivos de garantizar la seguridad de los aprovisionamientos; aumentar la competitividad de la agricultura; estabilizar los mercados; asegurar precios razonables a los consumidores y asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.

Todas estas prioridades respondían en aquel momento a las preocupaciones más urgentes de una Comunidad que apenas producía el 80 % de su consumo total, motivo por el cual se pretendía reducir la dependencia alimentaria y compensar las importaciones energéticas, de materias primas, etc. (Comisión Europea, 1996, pp.1).

Este factor fue tan importante en las prioridades comunitarias que se llegó a destinar más del 75 % del presupuesto comunitario a gastos agrícolas a finales de los setenta. No obstante, la PAC se ha reformado desde entonces para tener en cuenta el nuevo contexto internacional y medioambiental en el que se desarrolla la actividad agrícola y atender en mayor medida a los intereses de los países en desarrollo.

Como consecuencia, la parte del gasto agrícola sobre el total del presupuesto de la Unión ha descendido globalmente en las últimas décadas, con una mayor voluntad política de orientar los recursos comunitarios hacia el objetivo de la cohesión económica y social.

Este factor es clave para la profundización de la integración europea, una vez superado con éxito su primera prioridad histórica en sus cincuenta años de existencia: países que intervinieron en las más difíciles etapas que el continente ha soportado participan conjuntamente en la actualidad en un proyecto creado con intereses pacíficos para salvaguardar una paz duradera, que devolvió la esperanza a sus ciudadanos. Esta colaboración se ha materializado incluso en una moneda única y en la administración de los intereses económicos y comerciales por instituciones comunes.

A pesar de todo, la agricultura supone todavía casi la mitad de los gastos comunitarios, lo que la Comisión justifica, entre otras razones, por la importancia de mantener los empleos y la producción del sector. En particular, se afirma que: “si el agricultor europeo no es protegido sobre los efectos de la libre elección en un mercado globalizado, del producto ofrecido por el agricultor más eficaz, las seis millones de explotaciones de Europa serían reducidas a un millón”.

En el extremo opuesto, se pueden destacar algunas recomendaciones del Informe Sapir (2003), en el cual se pone de manifiesto que la concentración del gasto comunitario en la agricultura a través de la PAC no se puede realizar sin introducir distorsiones en el resto de actividades económicas, máxime teniendo en cuenta que se focaliza en un único sector.

Además, según este grupo de expertos, esta política no puede satisfacer la heterogeneidad de preferencias del sector en la Europa ampliada, con medidas inconsistentes en ocasiones con los objetivos establecidos en la Cumbre de Lisboa<sup>373</sup>, pudiendo perjudicar incluso el interés general de los países. Por lo que el Informe apuesta por una reducción considerable de la asignación presupuestaria al campo europeo en los próximos años.

---

<sup>373</sup> Los principales objetivos políticos globales establecidos en la Cumbre de Lisboa fueron: establecer una economía integradora, dinámica y basada en el conocimiento; impulsar un crecimiento económico acelerado y sostenido; restaurar el pleno empleo como objetivo fundamental de la política económica y social; reducir el desempleo a los niveles ya obtenidos por los países con mejores resultados; y modernizar los sistemas de protección social.

Esencialmente, el informe propone que aparte de gastos de administración de las instituciones comunitarias y de las intervenciones exteriores, el presupuesto comunitario en el futuro consista en tres fondos: un fondo del crecimiento, un fondo de la convergencia y un fondo de la reestructuración, con una disminución considerable del gasto agrícola (Pelkmans, 2004, pp.10).

Pero no hay que olvidar que diversos argumentos empujan a considerar a la agricultura como un sector económico especial como, por ejemplo, la falta de estabilidad de los precios agrícolas con el consiguiente impacto en las rentas de los agricultores, o el papel tan relevante no remunerado que desempeña el campo europeo en la protección del medio ambiente o en el desarrollo rural.

Además, en este hábitat muchas familias trabajan todavía en el sector primario, asegurando la población y el mantenimiento de sus poblaciones, por lo que no se puede obviar sus especificidades y otorgarle un tratamiento diferenciado.

En este contexto, la vigencia del FEOGA-Garantía a transformaciones económicas, sociales y políticas desde 1965, se debe, en gran medida, a objetivos de índole política, muy influenciados por las consecuencias de la segunda guerra mundial, que ha beneficiado notablemente a un sector que se ha considerado estratégico en el proceso de integración desde el origen de las Comunidades Europeas.

Por su parte, el **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**, es un instrumento financiero de la política exterior comunitaria, que articula la cooperación financiera y técnica que la Unión Europea mantiene desde 1958 con países en vías de desarrollo vinculados históricamente con algunos Estados miembros.

En este sentido, el FED se inscribe en el marco más amplio de los acuerdos de cooperación global firmados entre la Unión y el grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP); los países europeos son parte de los convenios, independientemente de la Unión. Este fondo se ha regido por procedimientos decisorios y de gestión propios, si bien se prevé su inclusión en el presupuesto comunitario a partir de 2007.

Por último, las **Acciones exteriores** están constituidas por la ayuda a terceros países y la Política Europea de Seguridad Común, consignándose en el presupuesto desde 1966. Se distinguen acciones horizontales (ayudas alimentaria, humanitaria y los acuerdos internacionales en materia de pesca) y acciones con finalidad geográfica.

Estas relaciones engloban el conjunto de los asuntos exteriores de la Unión, salvo el comercio y los vínculos con los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), basados en el Convenio de Lomé (en la actualidad Acuerdo de Cotonú) durante casi tres décadas. Una parte de las relaciones exteriores de la Unión desapareció el 1 de mayo de 2004, con la incorporación de diez nuevos Estados miembros, pero mantiene estrechas relaciones con los cuatro países candidatos actuales: Bulgaria y Rumania (que han de adherirse en 2007) y Turquía y Croacia (cuya fecha aún no se ha determinado).



Por lo tanto, nos encontramos con cuatro tipos de gastos en este primer componente de nuestro análisis (FEOGA-Garantía, Gastos de Investigación, FED y Acciones exteriores), muy vinculados históricamente a dos prioridades políticas: la estabilización del continente y el refuerzo de la voz de Europa en el concierto mundial.

En este sentido, las potencialidades políticas de la Unión Europea en el campo internacional han sido muy ambiciosas, lo que dio lugar a sucesivas ampliaciones, con la defensa a ultranzas de los principios de libertad y de democracia en todo el proceso de integración, cuyo sentimiento las políticas comunes han intentado interpretar y llevar a la práctica superando las limitaciones presupuestarias en el marco de esta primera prioridad.

#### 5.1.5.2. Interpretación del FACTOR 2: (Variables directamente vinculadas a la cohesión económica y social en la Unión)

En este factor se incluyen aquellas variables con una relación directa con el objetivo de fomentar la cohesión social y económica de las regiones europeas, que se ha configurado en las últimas décadas en uno de los objetivos principales de la construcción Europea.

En primer lugar, **el FEOGA-Orientación**, consignado individualmente en el presupuesto desde 1968, tiene por objetivo impulsar la mejora de las condiciones de producción y comercialización de los productos agrarios, esto es, las medidas estructurales de la PAC promocionando reformas en el campo europeo.

Esta sección del FEOGA financia acciones de desarrollo rural y de ayuda a los agricultores, principalmente en las regiones menos desarrolladas, lo que favorece en gran medida el mantenimiento de la población y la renta en las zonas rurales comunitarias y, por tanto, la cohesión territorial.

**EL Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**, con dotación presupuestaria desde 1975, es el instrumento financiero sobre el que gira en gran medida la Política Regional Comunitaria, con el que se le dio forma institucional. El FEDER ha sido el aporte fundamental de la financiación comunitaria de las necesidades de las zonas menos prósperas, impulsada por la primera ampliación de la Comunidad de seis a nueve miembros con la incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

Hay que destacar las principales aportaciones realizadas por la Comisión y los actores implicados en el desarrollo territorial y cohesión social en esta materia en las últimas décadas<sup>374</sup> y la estrategia sobre el futuro de la Política Regional para después de 2006, que se recoge en el Segundo Informe sobre la cohesión económica y social COM (2003) 34 final, pp. 3-7:

- Redistribución a favor de los Estados miembros y de las regiones menos desarrolladas.

---

<sup>374</sup> Estas medidas deben traducirse en un impacto macroeconómico considerable, que impulse la convergencia real, teniendo en cuenta las reestructuraciones económicas y sociales resultantes de la mundialización.

- Refuerzo de la integración económica y política.

En este contexto, en la reunión informal del Consejo de Ministros de Política Regional celebrada en Chalkidiki el 16 de mayo de 2004<sup>375</sup>, el Comisario Barnier postuló por la concentración de las prioridades de la política de cohesión comunitaria en cinco: innovación; accesibilidad y servicios de interés general; empleo/formación; medio ambiente y prevención de riesgos; diversificación rural y preservación del patrimonio.

**El Fondo Social Europeo (FSE)**, creado con el Tratado de Roma y potenciado especialmente en 1971, es el órgano comunitario encargado de establecer la Política Social, cuya misión principal consiste en mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, contribuir a la elevación de su nivel de vida y potenciar la movilidad geográfica y funcional.

El FSE es un instrumento clave para alcanzar la cohesión económica y social, ya que se centra en apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración social en el mercado de trabajo a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres y un desarrollo sostenible.

En cualquier caso, se considera que los recursos presupuestarios que se deben atribuir a la política de cohesión después de 2006 deben suponer el 0,45 % como mínimo del PIB comunitario (Fernández, 2004, pp. 36). No obstante, otros análisis estiman preciso un mayor incremento del porcentaje del PIB comunitario para hacer frente con éxito a una política de desarrollo territorial en la Europa ampliada (CRPM, 2000).

Contribución, finalmente, a la realización de las prioridades establecidas en la Cumbre de Lisboa tal y como se acordó en el Consejo Europeo de Goteburgo, siempre con la atención puesta en el fomento de la solidaridad entre los Estados miembros, objetivo al que no debería ser ajeno el primer componente de nuestro análisis.

Resumiendo, a la luz de estas dos grandes prioridades, tras las sendas crisis del petróleo de los setenta, la Comunidad consolidó su integración evitando tendencias centrífugas e inició su camino hacia la Unión Económica y Monetaria sobre la base del Libro Blanco auspiciado por Jacques Delors y la firma del Acta Única.

Al mismo tiempo, las instituciones adquirieron el compromiso ineludible de reducir las desigualdades de riqueza entre las regiones europeas como condición imprescindible para alcanzar el objetivo principal: un gran mercado interior sin fronteras.

---

<sup>375</sup> Se defendió, asimismo, en esta reunión la necesidad de una política de cohesión comunitaria presente en el conjunto de las regiones europeas, conservando el criterio de PIB regional en el límite del 75 %, con una mayor descentralización de las intervenciones estructurales.

**En definitiva**, en la historia de las finanzas comunitarias, desde su origen hasta la reciente ampliación, se detectan dos grandes prioridades que han impulsado las políticas de gasto: una dimensión exterior de la Unión y otro objetivo principal más reciente centrado en la cohesión económica y social.

El primero, se derivó de la situación desastrosa de Europa tras la finalización de la II Guerra Mundial, siempre con la atención puesta en la reconciliación franco-alemana, y con la intención firme de evitar nuevas confrontaciones bélicas entre países del viejo continente.

En este contexto, se apostó por garantizar el abastecimiento de alimentos a la población europea tras las dos grandes guerras y la depresión de los años treinta. Asimismo, los gobernantes tomaron conciencia del importante papel que tenía que desempeñar Europa en el contexto internacional en todos los aspectos, siendo el desarrollo tecnológico un factor clave para acercarse al liderazgo político y económico ejerce Estados Unidos desde entonces.

Hay que destacar que el FEOGA en sus dos pilares, Garantía y Orientación <sup>376</sup>, se ha desarrollado con velocidades e intensidades desiguales, explicando el primero casi la totalidad de la variabilidad del gasto comunitario hasta la creación del FEDER. Además, hasta la primera reforma de los Fondos Estructurales ha mantenido un total protagonismo en la política presupuestaria.

Por otra parte se defendió también una política activa de Europa en el exterior, con unas relaciones en el contexto internacional que abarcaran todos los aspectos que afectaran a vínculos con otras entidades políticas. Se instituyeron múltiples acuerdos y se le ha proporcionado ayuda financiera a países terceros, especialmente de áreas de influencia europea como los mediterráneos o los pertenecientes a la Convención de Lomé, o los más recientes con los países del Centro y Este de Europa, que dieron lugar a la incorporación de diez nuevos Estados miembros.

Se detecta una paulatina disminución del peso específico del componente agrícola del presupuesto a medida que se han asentado las bases políticas e institucionales garantes de la democracia y la primacía del Derecho sobre la que se cimentaron las primeras etapas de la integración europea, dando paso lenta pero progresivamente a una nueva prioridad: el crecimiento y la cohesión social en la Unión.

En la vertiente económica y social (factor 2 de nuestro trabajo), hay que resaltar que no se pretendió construir Europa de un solo golpe, sino poniendo en marcha una solidaridad de verdad entre los países a través de actuaciones concretas como la implantación de una Política Regional Comunitaria y una Política Social Europea.

---

<sup>376</sup> Históricamente, el presupuesto agrícola comunitario ha distinguido dos grandes planos de intervención: las medidas de mercado de la PAC, Sección Garantía, y las medidas para el desarrollo rural, Sección Orientación. No obstante, esta clara distribución del gasto agrícola se ha cambiado con la Agenda 2000, dado que la sección Garantía financia también determinadas intervenciones estructurales, aunque no estén integradas en las zonas Objetivo nº 1.

En esta línea, se abordó desde un primer momento la unificación económica, instituyendo unas bases similares de desarrollo. Para muchos países no eran suficientes avances en la liberalización del comercio y los pagos, sino que demandaban unos lazos de unión más estrechos y estables que los que se derivaran de una cooperación.

La fórmula designada para alcanzarlo fue la integración económica, que ha requerido un mayor esfuerzo presupuestario, impulsado por las sucesivas ampliaciones y la aprobación del Acta Única Europea, que profundizaba el proceso de integración. De esta forma, se ayudó a los países que tenían más necesidades para equilibrar su retardo económico, que ha culminado con el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria (UEM).

Por último, se puede afirmar que la evolución reciente del gasto comunitario ha estado marcada en gran medida por la negativa de los principales países a incrementar sus aportaciones, con un estancamiento de los recursos y un alza de las necesidades.

En la actualidad, se está apostando en mayor medida por la cohesión que en el pasado para paliar las desventajas relativas de las regiones y actualizar su potencial humano, económico y técnico, bajo la idea de que su participación en la construcción política y económica de Europa es un factor fundamental para el éxito de la operación.

En este contexto, al cabo de medio siglo de integración europea, los Fondos Estructurales han alcanzado una dimensión político-constitucional que traspasa los márgenes legales, administrativos o meramente financieros dentro de los que se desarrolla y gestiona una gran parte del presupuesto europeo (Ordóñez, 2004, pp.65). A pesar de todo, su montante es menor que el Fondo agrícola, que posee, sin embargo, una población objetivo muy inferior.

Esta nueva tendencia del gasto puede orientarnos sobre las prioridades de las políticas comunitarias del próximo período de programación 2007-2013, que empieza a negociarse en la actualidad, y explicar algunas de las reformas recientes propuestas por las instituciones comunitarias sobre todo en las principales OCM como se estudiará más adelante.

Todas estas consideraciones que se desprenden del análisis factorial se pueden compendiar en el siguiente esquema en el que se representan los principales objetivos que la Unión pretende alcanzar y consolidar en el futuro en el marco de las dos grandes prioridades del gasto descritas en nuestro trabajo (cuadros V.11 y V.12).

**CUADRO V.11.**  
**COMPONENTE 1: “AGRICULTURA Y OTRAS POLÍTICAS RESIDUALES”**  
**RESPECTO A LOS OBJETIVOS FUTUROS DE LA UNIÓN**

**Objetivo 1: Reforma de la Política Agrícola Común.** Orientación culminada hacia la reducción de su impacto presupuestario, la sustitución de medidas de garantía de precios por otras sobre la renta y estructuras, la limitación de los excedentes y la apertura al mercado mundial.

*Variable asociada en nuestro modelo: FEOGA-Garantía.*

**Objetivo 2: Potenciación de las Políticas internas.** Los medios financieros y reglamentarios aplicados a las políticas de fomento (industria, tecnología, transporte, medio ambiente) son escasos todavía respecto a otras políticas comunitarias.

*Variable asociada en nuestro modelo: Gastos en investigación.*

**Objetivo 3: Refuerzo de la Política exterior.** El entorno es muy cambiante: Espacio Económico Europeo, nuevas relaciones financieras con los países del África, Caribe y el Pacífico, las demandas de la Organización Mundial del Comercio o la ayuda al desarrollo.

*Variable asociada en nuestro modelo: Acciones exteriores. Fondo Europeo de Desarrollo.*

Fuente: Elaboración propia a partir del Tratado de la Unión Europea.

**CUADRO V.12.**  
**COMPONENTE 2: COHESIÓN ECONOMICA Y SOCIAL**  
**RESPECTO A LOS OBJETIVOS FUTUROS DE LA UNIÓN.**

**Objetivo 1: Reforma y auge de los Fondos Estructurales.** Establecimiento de los objetivos de las políticas estructurales y determinación de las zonas elegibles a éstos, objetivos y aumento sustancial de los recursos aplicados a la cofinanciación de proyectos.

**Objetivo 2: Consolidación de la Unión Económica y Monetaria,** que requirió para su instauración la convergencia de las economías de los países que adoptasen la moneda única, y que se pudo alcanzar, en gran medida, para los Estados más pobres a través de las ayudas financieras de la Unión.

Variable asociada en nuestro modelo: FEOGA-Orientación. FEDER.

**Objetivo 3: Impulso a la dimensión social del proceso.** Los esfuerzos para formar un espacio social europeo caracterizado por una armonización en mínimo comunes deben proseguir, con el impulso cada vez mayor del FSE.

Variable asociada en nuestro modelo: FSE.

Fuente: Elaboración propia a partir del Tratado de la Unión Europea.

Por último, señalar que los recientes informes sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones europeas han demostrado que los Fondos Estructurales y de Cohesión, en nuestro caso el factor 2 del análisis de componentes principales, ya han contribuido a una reducción significativa de las disparidades regionales, aunque queda aún mucho camino por recorrer.

Respecto al Factor 1, se realizará un análisis en profundidad en los próximos apartados sobre los efectos de la evolución de los gastos del FEOGA-Garantía por sectores y Estados miembros, ya que es la partida que ha explicado la mayor parte de la variabilidad del gasto comunitario desde su origen hasta la actualidad.

## **5.2. Análisis cluster por variables de los gastos comunitarios (1957-2002)**

Para complementar el análisis factorial efectuado se ha aplicado también un análisis cluster a las variables con el programa estadístico SPSS 11.5, dado que revierte mucho interés comparar los resultados de ambas técnicas estadísticas.

Hay que subrayar que el primer procedimiento tiene un modelo teórico subyacente, en tanto que el cluster es mucho más “ad hoc”, pero ambos procedimientos tienden a identificar conjuntos de variables asociadas.

Por todo ello, en el análisis cluster es muy importante la representatividad de la muestra, por lo que en nuestro trabajo se han incluido los datos de los gastos comunitarios desde su creación hasta los últimos datos definitivos disponibles.

Además, hemos tenido en cuenta que con esta técnica cada variable se pondera igualmente, por lo que se han examinado las variables elegidas buscando un número equilibrado en cada conjunto para intentar llegar a la mejor representación de la estructura.

En concreto, se pretende analizar los gastos comunitarios con el objeto de observar las características compartidas por las variables. Se seleccionan las siguientes variables en el período 1957-2002<sup>377</sup>:

- **FEOGA-GARANTÍA.**
- **FEOGA-ORIENTACIÓN.**
- **FEDER.**
- **FSE.**
- **Gastos en Investigación.**
- **Acciones exteriores.**
- **FED.**
- **Gastos de Administración.**
- **Reembolsos y otros gastos.**

---

<sup>377</sup> En este caso, incluimos incluso los gastos de “administración” y “reembolsos”, porque con esta técnica se nos permite incluir variables tan pocos significativas, aunque sin apenas relevancia para nuestras conclusiones.

A continuación se describen las fases que se han desarrollado en nuestro análisis cluster y se presentan los resultados obtenidos.

### 5.2.1. *Partición de los datos*

El tipo de análisis cluster aplicado es el de tipo jerárquico con el método de Ward, cuya medida de disimilaridad es la distancia euclídea. Con este procedimiento se parte de los elementos directamente y se establece una medida global de la heterogeneidad de un conjunto de observaciones en grupos<sup>378</sup>.

Este método proporciona un número de soluciones de manera que si nos retiramos de las agrupaciones de un único miembro, la homogeneidad decrece, por lo que se debe apreciar cada resultado a partir de la definición de su composición compensada con la homogeneidad de sus miembros.

En nuestro trabajo, se emplea el método de Ward o “momento central de orden dos” comentado, en el cual se estima la media de todas las variables de cada cluster para a continuación calcular la distancia euclídea al cuadrado entre las variables y la media de su agrupación. Seguidamente se suman las distancias de todos los casos, de manera que los grupos se obtienen con el menor aumento en la adición total de las distancias al cuadrado intra-cluster.

En el proceso inicial, sin realizar asociación, ninguna observación estaría emparejada con otra. Para la solución extraída de tres conglomerados en nuestro proceso de partición (cuadro V.13.), se ha tenido en cuenta la claridad de las descripciones del cluster y su aplicación práctica. Hay que resaltar que la mayoría de estos aspectos dependen nuevamente del juicio del investigador, ya que ni los mismos expertos en esta técnica se ponen de acuerdo respecto a su utilización.

Como resultado, se agrupan las variables, por una parte, en un conglomerado únicamente formado por el FEOGA-Garantía, otro grupo con el FEDER y en una tercera agrupación se unen el resto de elementos (FEOGA-Orientación, FSE, Gastos en Investigación, Acciones exteriores, Administración, Reembolsos y el FED), dado que comparten su bajo peso relativo en el total del gasto comunitario, al tomar el programa las variables más próximas con la distancia euclídea (cuadro V.13.).

Los conglomerados extraídos son aquellos que se han obtenido con el menor aumento posible en la suma total de las distancias intra-conglomerado, partiendo de los elementos iniciales directamente.

---

<sup>378</sup> Esta medida es la suma de las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y la media de su grupo.

**CUADRO V.13**

**CONGLOMERDOS JERÁRQUICOS  
(VINCULACIÓN DE WARD)  
CONGLOMERADO DE PERTENENCIA POR VARIABLES  
GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

<b>Caso</b>	<b>3 conglomerados</b>
FEOGA-Garantía	1
FEOGA-Orientación	2
FEDER	3
FSE	2
Investigación	2
Acciones exteriores	2
Administración	2
Reembolsos y otros gastos	2
FED	2

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

*5.2.2. Construcción de jerarquías y clasificación*

De acuerdo a la jerarquía construida, dos de los grupos contienen una única variable, que coincide precisamente con las que han explicado en mayor medida la variabilidad del gasto comunitario en el análisis factorial anterior, en particular, el FEOGA-Garantía dentro del FACTOR 1 (agricultura y políticas residuales) y el FEDER en el FACTOR 2 (cohesión económica y social).

Como consecuencia, el resto de variables se configuran en el tercer conglomerado, incluida el FSE, presentando como característica común su posición secundaria en las orientaciones del gasto comunitario a lo largo de su historia, a favor de los dos principales grupos (FEOGA-Garantía y FEDER).

En este sentido, y dado que la agricultura ha absorbido en períodos anteriores hasta el 75 % del presupuesto, el FEOGA se puede considerar como un valor “atípico” en nuestro análisis cluster, por sus valores extremadamente altos respecto al resto de variables.

Esta solución es fiel reflejo de la velocidad e intensidad en el desarrollo de la financiación de la PAC desde que fuera diseñada originariamente con el fin primordial de asegurar el abastecimiento alimentario a la Comunidad como pieza clave para conciliar los intereses de los principales Estados miembros.



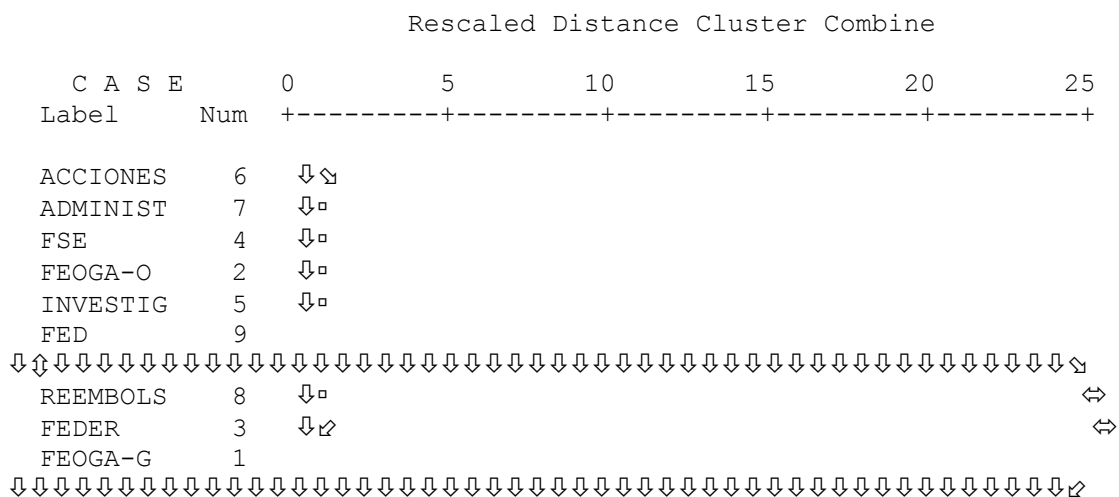
Este resultado se explica en nuestro modelo porque al emplear como medida de similitud la distancia, los valores más elevados reflejan una menor similitud con el resto<sup>379</sup>, lo que se observa claramente en el siguiente dendograma<sup>380</sup> o árbol jerárquico (gráfico V. 2).

En esta gráfica se pueden apreciar la pertenencia de cada variable a los respectivos conglomerados que se van configurando, así como concretar en que etapa se constituyen. El eje horizontal muestra el coeficiente de aglomeración, en este trabajo la distancia euclídea empleada en la configuración de conglomerados. En el eje vertical se disponen los *n* elementos iniciales, es decir, las variables elegidas.

**GRÁFICO V.2.**  
**DENDOGRAMA DEL ANÁLISIS CLUSTER POR GASTOS COMUNITARIOS**  
**(1957-2002)**

\* \* \* \* \* H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S \*  
\* \* \* \* \*

Dendrogram using Ward Method



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

Las uniones entre elementos se muestran por tres líneas rectas. Dos dirigidas a los miembros que se unen, y que son perpendiculares al eje de los elementos, y una paralela a este eje, que se sitúa al nivel en que se asocian. Este proceso se repite hasta que todos los elementos están conectados por líneas rectas<sup>381</sup>.

<sup>379</sup> Hay que resaltar que todas las variables son medidas con la misma escala, por lo que no se ha procedido a su tipificación.

<sup>380</sup> El dendograma es una manera de representar gráficamente el proceso jerárquico de aglomeración, que representa la aglomeración con figura de árbol lógico

<sup>381</sup> Si cortamos el dendograma a un nivel de distancia dado, se obtenemos una clasificación del número de grupos existentes a ese nivel y los elementos que lo forman.

En nuestro caso, se aprecia una cierta correlación entre todas las variables menos el FEOGA-Garantía, que está apenas relacionada con el resto, como obtuvimos en el análisis factorial.

Es decir, a un nivel superior del dendrograma quedarían todas las variables elegidas en un lado y el FEOGA-Garantía en el otro. A una cota más baja tendríamos tres grupos de variables, al configurar el FEDER un único conglomerado también, pero a gran distancia del FEOGA-Garantía.

Asimismo, un examen del dendrograma por segmentos nos muestra que la diferencia entre los grupos es amplia, ya que la conexión de los mismos se va efectuando a cotas de escala elevadas, siendo la unión final en el último valor posible por el valor atípico del FEOGA-Garantía. En otras palabras, las distancias entre conglomerados son relativamente grandes, lo que favorece la obtención de una buena solución.

Por la estructura sesgada de las variables en el total del gasto comunitario, los grupos tienen un número de elementos dispar, que oscila entre 1 del grupo 1 (FEOGA-Garantía), siete del grupo 2 (FEOGA-Orientación, FSE, Gastos en Investigación, Acciones exteriores, Administración, Reembolsos y el FED) y 1 nuevamente del grupo 3 (FEDER). El grupo 1 está compuesto por una política de gasto, la PAC, de tamaño enormemente elevado, que ha funcionado sin apenas relación con el resto de variables.

El grupo 2 incluye el mayor número de miembros, si bien no han tenido una idéntica asignación presupuestaria, no existe una elevada dispersión en sus magnitudes y el conglomerado queda formado a una distancia relativamente corta.

Por último, el grupo 3 está configurado por un único componente pero de considerable tamaño también, el FEDER, aunque no alcanza la dimensión del FEOGA.

Sobre la base de estos resultados, se puede deducir la existencia de dos grandes prioridades de gastos en las políticas comunitarias (FEOGA-Garantía y FEDER), concentrándose en un tercer grupo el resto de variables de menor tamaño, que se asociaron a cada una de estos dos grandes componentes en el análisis factorial anterior.

Esta distribución de las variables se puede apreciar también en el diagrama de témpanos vertical (gráfico V.3.), donde figuran en columnas las variables, en el cual se aprecian los pasos en la formación jerárquica de conglomerados en función de las variables elegidas.

**GRÁFICO V.3.**

**DIAGRAMA DE TÉMPANOS VERTICAL DEL ANÁLISIS CLUSTER POR GASTOS COMUNITARIOS (1957-2002)**

Número de conglomerados	Variables																
	F E D E R		A D O N		A C T I O N		F S E		R E M B O L S O		F E D		I N V O N		F E O G A - O R I E N T A C I O N	F E O G A - G A R A N T Í A	
1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
3	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
4	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X
5	X		X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X		X
6	X		X	X	X		X		X		X	X	X	X	X		X
7	X		X	X	X		X		X		X		X	X	X		X
8	X		X	X	X		X		X		X		X		X		X

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

En cada una de las barras horizontales del gráfico se representa la solución para k conglomerados, de manera que cuando hay una sola agrupación la fila correspondiente contiene una secuencia de “x” continua, indicando que la solución está formada por todos los casos situados en la parte izquierda del gráfico.

En nuestro análisis, cuando hay dos conglomerados, la secuencia correspondiente presenta un corte al llegar al FEOGA-Garantía, indicando que una agrupación está formada por todos los elementos anteriores a este límite, es decir, las ocho variables restantes y, el otro, por el FEOGA-Garantía.

En la solución final, con tres conglomerados, la secuencia de X tiene, por lo tanto, dos cortes, uno en la casilla del FEDER y otro en la del FEOGA-Garantía, perteneciendo el resto de variables a un tercer grupo que se localiza entre los dos anteriores (Administración, Acciones exteriores, FSE, Reembolso y gastos, FED, Investigación y FEOGA-Orientación).

Como consecuencia, en el caso de haber optado por una solución final con dos conglomerados únicamente, el FEDER se hubiera asociado con el resto de variables, corroborando que el FEOGA-Garantía es un verdadero atípico en cualquier análisis del gasto comunitario por las razones expuestas anteriormente.

### 5.2.3. Interpretación del resultado extraído

No cabe duda de que la Comisión<sup>382</sup> se ha visto presionada en cierta medida por diversas crisis que han deteriorado la confianza de la sociedad europea en la PAC<sup>383</sup> (Mier, 2004, pp. 63), cuya evolución no ha tenido apenas relación con el resto de políticas desde una óptica presupuestaria como se aprecia en el análisis cluster anterior.

De ahí los sucesivos intentos de disminuir el impacto de la PAC en las arcas comunitarias<sup>384</sup> y la importancia de valorar su aportación a los objetivos de los Tratados.

En este contexto, algunos factores que han impulsado sus sucesivas reformas son el elevado coste presupuestario, la presión ejercida por algunos países dentro de la Ronda Uruguay ante el excesivo proteccionismo de sus intervenciones y el impacto sobre el medio ambiente, que no ha favorecido los intereses de los países menos desarrollados.

Hay que tener en cuenta que la compleja reforma en vigor de la PAC, se desprende del acuerdo entre los dos principales países comunitarios a partir de posiciones opuestas: Alemania defiende la reorientación y menor participación en los gastos del campo europeo, incluso su renacionalización; en tanto que Francia es partidaria de conservar los pilares básicos de la actual PAC como se expondrá en el siguiente apartado.

Desde una óptica histórica, se puede comprobar que la profundización en la integración europea con las sucesivas ampliaciones, 1973, 1981, 1986, 1995 y 2004, han impulsado la estructura y magnitud actual de los Fondos Estructurales, de ahí que el FEDER forme en solitario un conglomerado en nuestro análisis cluster.

Precisamente, es en el marco de estas intervenciones donde se puede corroborar la evolución de la propia integración europea respecto a la distribución de funciones entre las instituciones. De este modo, se han desplazado el protagonismo progresivamente a favor del Consejo y al Parlamento Europeo, una vez superado felizmente el pensamiento expresado por R. Schuman que resume las prioridades y temores de la Comunidades en las primeras décadas de funcionamiento: “Europa no se construyó y hubo guerra”.

---

<sup>383</sup> Inicialmente, las críticas se centraron sobre un sistema que generaba excesos de producción en algunos sectores y abuso de procesos aceleradores de la producción nocivos para el medio ambiente; después se centraron en la gestión deficiente del control de la salubridad de los alimentos y, últimamente, las críticas se han desarrollado en el contexto de las negociaciones de la OMC.

<sup>384</sup> El Consejo de Ministros de Agricultura, en primer lugar, y el Consejo de Europa, posteriormente, en su reunión de Luxemburgo de 12 de diciembre de 1997, se pronunciaron a favor de una agricultura europea multifuncional que cubriera el conjunto del territorio de la Unión: “La Unión tiene la voluntad de continuar con el desarrollo del actual modelo de agricultura europea y tratar de conseguir una mayor competitividad externa e interna. La agricultura europea deben, en tanto que sector económico, ser multifuncional, duradera, competitiva, aplicable a todo el territorio europeo”.

En esta construcción del edificio europeo, la cohesión económica y social es un objetivo prioritario de la Unión desde hace décadas, pero el hecho de que en la actualidad siga siendo uno de sus prioridades pone de manifiesto que sus intervenciones no han sido suficientes, debido, en gran medida, al gran peso específico de los gastos agrícolas en el presupuesto. Por esa razón, en un primer nivel de asociación en el análisis cluster, el FEDER se vincula a las variables más residuales, configurándose como un único agrupamiento si se realiza una tercera división, pero a gran distancia del FEOGA-Garantía.

No hay que olvidar que la PAC contribuyó especialmente a la búsqueda del equilibrio y la necesaria “fusión de intereses” comentada entre Francia y Alemania como punto decisivo de partida para la consolidación y expansión de la Comunidad Económica Europea, quizá constituyendo durante años la única verdadera política comunitaria.

No obstante, el coste de esta estrategia ha sido la posición secundaria que el resto de políticas en el presupuesto comunitario, algunas totalmente marginales, motivo por el cual se agrupan en un conglomerado con esta característica común, con la excepción explicada del FEDER.

Las intervenciones comunitarias no constituyen todavía un factor muy relevante para el desarrollo de los países menos prósperos, especialmente tras la reciente ampliación, con una Unión menos cohesionada económicamente. Pero tampoco los gastos comunitarios suponen una gran carga para las arcas de los países más ricos, máxime teniendo en cuenta que alguno de ellos se ha beneficiado notablemente de las ayudas agrícolas, lo que se pone de manifiesto al construir jerárquicamente los conglomerados, en los cuales el FEDER se encuentra muy por debajo del FEOGA-Garantía.

Precisamente la creación del FEDER en 1975 tras la adhesión del Reino Unido se puede considerar el verdadero origen del presupuesto comunitario, lo que se desprende del siguiente análisis cluster realizado por años con la misma metodología que el descrito anteriormente.

### **5.3. Análisis cluster por años de los gastos comunitarios (1957-2002)**

En primer lugar, hay que resaltar nuevamente que el análisis cluster es una técnica exploratoria, cuya finalidad es aportar ideas al investigador sobre la evolución de las variables, identificando grupos homogéneos de elementos. Por lo tanto, las soluciones extraídas deberían servir como punto de partida en la explicación de dicho comportamiento.

#### *5.3.1. Partición de los datos*

Los resultados de aplicar un método jerárquico con vinculación de Ward utilizando el paquete estadístico SPSS 11.5 sobre la evolución de los gastos comunitarios de la Unión se muestran a continuación.

De acuerdo a la aplicación del modelo, nuestro análisis del presupuesto comenzaría en 1975 y no en 1957 (cuadro V.14), coincidiendo con la creación del FEDER y tras la reciente instauración del Consejo Europeo provisional. Desde entonces, se empieza a considerar realmente la actividad financiera del presupuesto comunitario, especialmente en su vertiente de asignación de recursos y función distributiva como se expuso en el Capítulo 2, tras unas décadas con protagonismo absoluto del gasto agrícola. Hemos considerado irrelevante la influencia de los recursos destinados al FED en la estructura temporal de los gastos comunitarios, por lo que se ha estimado la evolución por etapas del presupuesto general de la Unión desde su origen hasta la actualidad.

**CUADRO V.14.**

**RESUMEN DEL PROCESAMIENTO DE LOS CASOS <sup>(a,b)</sup> DEL ANÁLISIS CLÚSTER POR AÑOS**

Casos					
Válidos		Perdidos		Total	
N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
28	62,2	17	37,8	45	100,0

<sup>a</sup> Distancia euclídea al cuadrado usada

<sup>b</sup> Vinculación de Ward

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

*5.3.2. Construcción de jerarquías y clasificación*

Esta estructura se refleja en la tabla de conglomerado de pertenencia (cuadro V.15.), que muestra el número de agrupaciones creadas. En nuestro caso, tras considerar el programa no relevante los primeros 17 años del presupuesto por su escasa diversidad y recursos, un primer conglomerado abarcaría desde 1975 hasta 1982 tras la reciente adhesión de un país de la cohesión como Grecia. Hay que tener en cuenta que en 1975 se inició una nueva etapa para las finanzas comunitarias, marcada por el notable incremento de los poderes presupuestarios del Parlamento y la instauración del Tribunal de Cuentas.

Una segunda fase comenzaría en 1983, cuando se hizo evidente el agotamiento del sistema de recursos propios aprobado por la Decisión de 21 de abril de 1970, que dio lugar a los acuerdos del Consejo Europeo de Fontainebleu de 25 y 26 de junio de 1984. En estos años, las autoridades comunitarias no pudieron encarar las obligaciones financieras contraídas, ni respetaron el límite establecido en la Decisión de 21 de abril de 1970, originándose las graves crisis presupuestarias de 1984 y 1985.

Por otra parte, la Unión tenía que hacer frente al “problema del Reino Unido”, a la ampliación hacia el sur de Europa, al desorbitado gasto agrícola y al origen del desarrollo de nuevas políticas por parte de la Comisión, junto a la potenciación de las existentes.

Un tercer período comenzaría en 1990-1991, cuando se produjo un incremento sustancial del total del presupuesto general, tras la firma del Acta Única y la primera gran reforma de los Fondos Estructurales, junto a una nueva gran expansión del gasto agrícola. Además, se materializó plenamente las grandes orientaciones de la reforma financiera de la Comunidad acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas.

**CUADRO V.15.**  
**CONGLOMERADO DE PERTENENCIA**  
**(EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO).**

<b>Caso (año)</b>	<b>3 conglomerados</b>	<b>Año equivalente</b>
18	1	1975
19	1	1976
20	1	1977
21	1	1978
22	1	1979
23	1	1980
24	1	1981
25	1	1982
26	2	1983
27	2	1984
28	2	1985
29	2	1986
30	2	1987
31	2	1988
32	2	1989
33	2	1990
34	3	1991
35	3	1992
36	3	1993
37	3	1994
38	3	1995
39	3	1996
40	3	1997
41	3	1998
42	3	1999
43	3	2000
44	3	2001
45	3	2002

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.





normativa hasta la actualidad, muy marcada por las sucesivas ampliaciones. Evidentemente, la correlación más estrecha se da entre los años que se agrupan en el primer nivel del dendrograma: desde 1975 hasta 1982; 1983-1990; 1991-1995; y 1996-2002.

En el caso de haber construido dos únicos conglomerados, se hubieran distinguido dos períodos: uno primero desde 1975 hasta 1990-1991 cuando se preparaba la implantación de la moneda única y se planteó la reforma de la PAC y el fomento de la cohesión económica y social; y una segunda etapa desde 1991 hasta 2002 en la que se desarrollaron estas propuestas.

No obstante, cuando hay tres conglomerados como sucede en la solución elegida, de acuerdo a la elevada homogeneidad de sus componentes, se establece un período adicional desde 1975 hasta 1982-1983, marcado por la grave crisis de las finanzas comunitarias como se expuso en el Capítulo 1.

En un hipotético cuarto nivel surgiría un nuevo intervalo de tiempo relevante entre 1995-1996 y 2002 como se aprecia en el gráfico V.4. En estas fechas se registró la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, que dio lugar a la adaptación de las perspectivas financieras a la Unión de los Quince. Específicamente, se incrementó la línea directriz agrícola y la dotación a los Fondos Estructurales con la creación incluso de un nuevo objetivo, así como los recursos asignados a otras políticas como las Políticas internas, las Acciones exteriores o los Gastos administrativos.

Se puede apreciar también en el gráfico otro subgrupo temporal que englobaría los primeros años de la década de los ochenta, cuando se produjo la citada crisis presupuestaria, por lo que el dendrograma refleja claramente la distancia de estos años respecto a la evolución normal de los gastos en el resto de períodos analizados.

Por otra parte, hay que resaltar que en varias ocasiones las perspectivas financieras presupuestarias no se han cumplido, por lo que las programaciones plurianuales no coinciden con los clusters formados en nuestro análisis. Este hecho pone de manifiesto que las sucesivas ampliaciones han marcado, en gran medida, la evolución presupuestaria desde su origen y la potenciación de las políticas comunes, dejando en un papel secundario a las programaciones plurianuales establecidas por la Comisión.

Por lo tanto, esta distribución temporal de la actividad presupuestaria no se ajusta, de forma estricta, a las programaciones financieras de la Comisión, entre otras razones, por su menor poder en el ámbito presupuestario, supeditado en gran parte a los intereses de los Estados miembros (Compromiso de Luxemburgo).

Este resultado puede reflejar el papel predominante todavía de los gobiernos nacionales en las decisiones presupuestarias a la hora de establecer el monto de las partidas, los objetivos y su periodicidad en el tiempo. Hay que tener en cuenta que la Comisión se encuentra presionada por la falta de autonomía financiera de la Unión.

En cualquier caso, hay que resaltar el peso relativamente pequeño del presupuesto, que no rebasa el 1,27 % del PIB comunitario, frente al 50 % o 60 % de los presupuestos de Estados miembros con una creciente inadaptación de los recursos a las necesidades de la Unión como pone de manifiesto también el Informe Sapir, (2003, ob. cit). De ahí que no se considere relevante en nuestro análisis, desde una óptica presupuestaria, el período desde 1957 hasta 1975, dado que en aquellos años los recursos disponibles eran incluso menores y plenamente sesgados hacia las ayudas agrícolas.

En definitiva, en el presupuesto de los próximos años se pondrán de manifiesto, en términos de asignación de recursos, cuáles son las prioridades y las orientaciones políticas futuras de la Unión, de ahí la importancia que hay que atribuirle al conocimiento de su historia, a su funcionamiento y a sus objetivos.

Los factores que han provocado modificaciones en las rúbricas presupuestarias, son fiel reflejo de las sucesivas transformaciones de la construcción europea, que se pueden compendiar en las tres grandes etapas descritas.

No obstante, sin un aumento de los gastos totales presupuestarios, será difícil hacer frente con garantías a las actividades e intervenciones en las prioridades futuras de la Unión, con el reto de acompañar financieramente a los países que se acaban de incorporar a la Unión, cuyas estructuras económicas y sociales se encuentran aún lejos de los países de la Unión y que marcarán las próximas etapas del presupuesto.

Sobre este punto hay que plantearse en que medida la PAC ha colaborado en la consecución de estos objetivos, ya que se trata de la política que ha recibido con diferencia mayores recursos presupuestarios a lo largo de la historia de las Comunidades Europeas, por lo que se ha considerado una variable atípica en nuestro análisis cluster.

Por todo ello, se han realizado también dos escalamientos multidimensionales sobre la evolución de las ayudas agrícolas, con el objeto de detectar cuáles han sido los sectores y los Estados miembros más beneficiados para profundizar en la dimensión social y económica de la principal política europea: la PAC.

#### 5.4. Escalamiento multidimensional por sectores del gasto agrícola del FEOGA-Garantía (1986-2002)

A continuación se aborda la aplicación del procedimiento de escalamiento multidimensional (MSD) que incorpora SPSS 11.5 para Windows, utilizando una tabla que contiene la evolución del FEOGA-Garantía<sup>386</sup> distribuido por sectores, desde 1986 hasta 2002 (anexo V.2), que se expuso en el Capítulo 4.

Se toma como punto de partida la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, que relanzó el objetivo de la cohesión con la firma del Acta Única, para detectar en que medida la PAC se adaptó en este período a las necesidades de las nuevas regiones Objetivo nº 1 o si, por el contrario, no se orientó al desarrollo reforzado de las zonas comunitarias menos prósperas.

Los sectores analizados han sido: “cereales”; “oleaginosas”; “proteaginosas”; “azúcar”; “aceite de oliva”; “forrajes secos”; “plantas textiles y gusanos de seda”; “frutas y hortalizas”; “vino”; “tabaco”; “leche y productos lácteos”; “carne de vacuno”; “carne de ovino y caprino”; “carne porcina, huevos y aves”; y “otros cultivos vegetales” y “tipos de carnes”. Para cada sector se han aplicado 17 datos, con un procesamiento de los datos que no ha perdido ningún caso (cuadro V.16).

**CUADRO V.16**  
**RESUMEN DEL PROCESAMIENTO DE LOS CASOS EN EL**  
**ESCALAMIENTO MULTIDIMENSIONAL POR CAPÍTULOS AGRÍCOLAS <sup>(a)</sup>**

Casos					
Valid		Perdidos		Total	
N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
17	100,0%	0	0,0%	17	100,0%

<sup>(a)</sup> Distancia euclídea usada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del Vademécum Presupuestario.

##### 5.4.1. Evaluación del ajuste del modelo a los datos

En primer lugar, al iniciar esta aplicación es preciso comprobar la bondad y maldad del ajuste de la solución proporcionada a los datos, por lo que se han calculado, respectivamente, los dos índices que muestran su valor: RSQ y S-Stress. En el primero se ha obtenido un valor de 0,99950, lo que muestra un ajuste prácticamente perfecto, mientras que la minimización del segundo a través de un proceso iterativo se detuvo en el valor de 0,001, corroborando el extraordinario ajuste efectuado entre las disparidades y las distancias.

<sup>386</sup> Es muy laborioso estimar el valor preciso de los gastos agrarios en el presupuesto comunitario, porque generalmente las cantidades publicadas son autorizaciones máximas de compromiso, en tanto que los gastos efectivos dependen de la evolución de los precios mundiales, del volumen de la producción y de las fluctuaciones de la demanda, por lo que pueden variar notablemente respecto a las estimaciones iniciales.

Si observamos estas coordenadas sobre el diagrama de dispersión (gráfico V.5), que relaciona las proximidades contenidas en la matriz de datos de entrada con las distancias existentes entre los capítulos agrícolas, se aprecia que el conjunto de los puntos se disponen casi perfectamente alineados, lo que nos ratifica que el ajuste hallado es muy bueno, de acuerdo a los valores del S-Stress y RSQ.

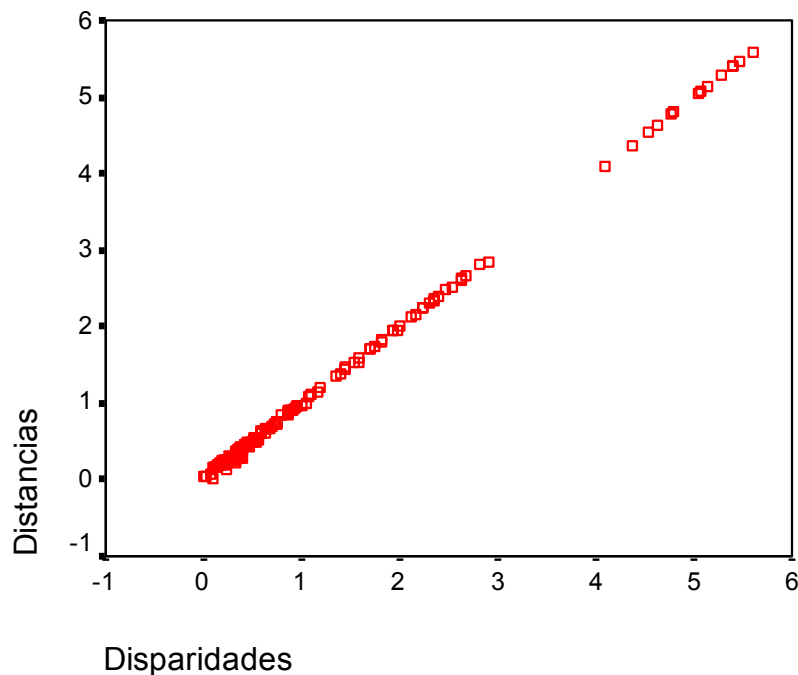
Como consecuencia, este gráfico muestra un buen ajuste de nuestros datos a las distancias derivadas a partir de la matriz de coordenadas, es decir, de la relación de las distancias existentes de los sectores agrícolas en la solución y las proximidades contenidas en la matriz de datos de entrada. Como puede apreciarse, el conjunto de los puntos (que representan todos los pares posibles de distancias entre los dieciséis sectores) se encuentran perfectamente alineados.

### GRÁFICO V.5

#### CAPÍTULOS DEL FEOGA GARANTÍA

#### Gráfico de ajuste lineal

#### Modelo de distancia euclídea



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

#### 5.4.2. Obtención de los datos de proximidad con el modelo de escalamiento

El procedimiento de MDS métrico con el modelo de escalamiento de distancia euclídea nos ha proporcionado como solución la siguiente matriz X de coordenadas, de dimensiones 16\*2 (16 capítulos agrícolas \* 2 dimensiones) (cuadro V.17).

Por conveniencia, las coordenadas se han normalizado, de manera que la media siempre vale cero y la desviación típica para cada una de las dimensiones.

**CUADRO V.17.**

**COORDENADAS DE LOS CAPÍTULOS DEL FEOGA-GARANTÍA EN DOS DIMENSIONES (1986-2002)**

Número	Stimulus Coordinates		
	Sector	Dimensión	
	Nombre	1	2
1	<b>Cereales</b>	4,4670	-0,5758
2	<b>Oleaginosas</b>	0,2403	0,5312
3	<b>Proteaginosas</b>	-0,7869	-0,0961
4	<b>Azúcar</b>	-0,1017	0,1763
5	<b>Aceite</b>	-0,0410	-0,1408
6	<b>Forrajes</b>	-0,9227	-0,2289
7	<b>Plantas textiles</b>	-0,6602	-0,1961
8	<b>Frutas y hortalizas</b>	-0,3049	-0,1104
9	<b>Vino</b>	-0,5647	-0,0221
10	<b>Tabaco</b>	-0,5532	-0,0284
11	<b>Otros vegetales</b>	-0,9750	-0,2350
12	<b>Leche y lácteos</b>	0,8364	1,3190
13	<b>Carne vacuno</b>	1,6836	0,0441
14	<b>Carne ovino</b>	-0,2734	0,0173
15	<b>Carne porcino</b>	-0,9213	-0,1753
16	<b>Otras carnes</b>	-1,1225	-0,2787

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

La primera y segunda columnas identifican a los 16 capítulos del FEOGA-Garantía, en tanto que la tercera y cuarta representan, respectivamente, sus coordenadas en el eje horizontal y en el eje vertical.

Si configuramos gráficamente estas coordenadas se obtiene una representación como la mostrada en el gráfico V.6, en la cual aquellos capítulos entre los que existe alta correlación se encuentran más próximos entre sí, mientras que en los que es baja se disponen alejados entre ellos.

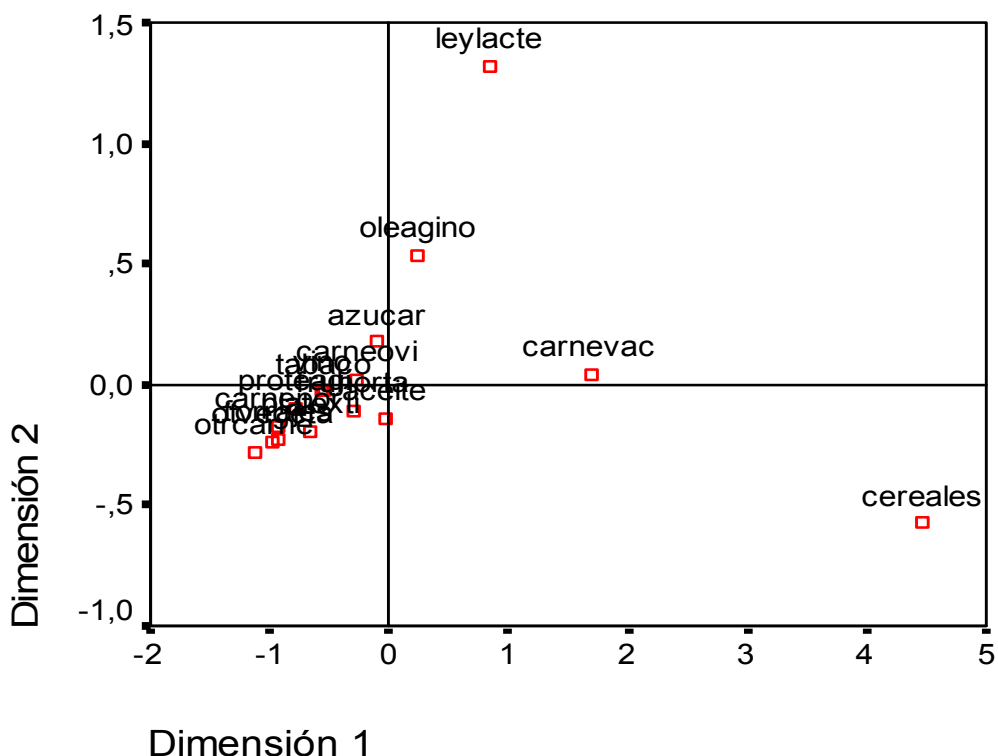
En nuestro modelo, la mayor parte de los capítulos agrícolas se encuentran muy próximos, excepto, por orden de distancias, “cereales”, “leche y lácteos”, “carne vacuno”, “oleaginosas” y, en menos medida, “azúcar”. Además, se observa claramente una agrupación central de sectores formada por “proteaginosos”; “aceite”; “forrajes”; “plantas textiles”; “frutas y hortalizas”; “vino”; “tabaco”; “carne de ovino y caprino”; “carne porcina, huevos y aves de corral”; “otras carnes” y “otros productos vegetales”, que en muchos casos han mantenido o mejorado ligeramente su posición antes de las reformas de la PAC.

GRÁFICO V.6.

CONFIGURACIÓN DE ESTÍMULOS DERIVADA DEL ESCALAMIENTO MULTIDIMENSIONAL DE LAS AYUDAS DEL FEOGA-GARANTÍA POR CAPÍTULOS AGRÍCOLAS (1986-2002)

Configuración de estímulos derivad

Modelo de distancia euclídea



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

Entre estas últimas hay que destacar el sector vitivinícola y “frutas y verduras” que se beneficiaron de la evolución del mercado, a pesar de recibir pocas ayudas directas.

Por su parte, “cereales” figura aislado en ambas dimensiones, pero en un segundo análisis se aprecia que el grupo principal de capítulos se separa de ese sector en mayor medida a lo largo de la segunda dimensión (vertical), en tanto que presenta una mayor alineación en la primera (horizontal).

Si examinamos las cantidades recibidas en términos absolutos por los diferentes capítulos del FEOGA-Garantía desde 1986 hasta 2002, se aprecia que los que se encuentran más alejados de la dimensión vertical no sólo suponían las principales partidas de la Política Agrícola Común (PAC), sino también del conjunto de los gastos de la Unión Europea, especialmente “cereales”, “carne vacuno” y, en menor medida, “leche y lácteos” (gráfico V.6. y anexo V.2.).

Por lo que la segunda dimensión puede corresponder a la evolución de los gastos por capítulos, de manera que el grupo que se localiza a la izquierda del eje vertical se ha beneficiado en menor medida de las ayudas al campo europeo, mientras que si nos desplazamos hacia la derecha encontramos capítulos que han recibido un mayor montante de recursos del FEOGA-Garantía, con “cereales” como máximo beneficiario.

Respecto a la primera dimensión o eje horizontal, si se analiza en términos de crecimiento las diferentes partidas presupuestarias, se observa que los capítulos situados por debajo han incrementado su participación en el total del FEOGA-Garantía como es el caso nuevamente de “cereales”, seguido de “aceite de oliva” y “forrajes secos”.

En cambio, los capítulos localizados más arriba han perdido protagonismo entre 1986 y 2002, destacando el notable descenso de “leche y lácteos”, “oleaginosas” y “azúcar”. Por lo tanto, esta dimensión está relacionada con la trayectoria descrita por los capítulos en ese intervalo de tiempo, de manera que los que se encuentran por debajo del eje horizontal han crecido más en el período en detrimento de los situados más arriba, con “leche y lácteos” como uno de los capítulos que han presentado una mayor caída.

En resumen, de acuerdo a la matriz de coordenadas estimada (cuadro V.17.), el capítulo más beneficiado por los gastos agrícolas ha sido “cereales”, favorecido especialmente por una mayor introducción de las ayudas directas tras la reforma de 1992, con el objeto de compensar la mayor igualación de los precios mundiales a los europeos. En particular, este sector creció por encima del 350 % y representaba el 32 % del total del FEOGA-Garantía en 2002 (anexo V.2.).

Por otra parte, “carne vacuno” ha mantenido su segunda posición en términos porcentuales en el período (15,74 % de 1986 frente al 16,36 % de 2002), a pesar de su notable incremento (103,1%); mientras que “aceite de oliva” ha doblado su peso específico al crecer por encima del 250 %, canalizando de este modo recursos a productores de las regiones mediterráneas. Estas últimas han sido, en general, más competitivas en los mercados mundiales que otras zonas agrícolas europeas y su peso en la producción agrícola total ha aumentado, impulsado, entre otras razones, por la modernización de sus sistemas de distribución (Comisión Europea, 2002b, ob. cit. pp.82).

En cambio, los más perjudicados, de acuerdo a nuestro análisis, fueron “leche y lácteos”, que ha perdido más de 18 puntos porcentuales, con una caída superior al 50 %; y “oleaginosas” y “azúcar” que han cedido, respectivamente, 6 y 4 puntos porcentuales en su peso específico en 2002 respecto a 1986.

El resto de capítulos se encuentran cercanos entre sí en las dos dimensiones, debido especialmente a su escasa participación relativa en el conjunto del FEOGA-Garantía, por lo que incrementos considerables de algunos de ellos, que se encuentran situados por debajo del eje horizontal, no se han traducido en cantidades relevantes en la ayudas recibidas (capítulos localizados a la izquierda del eje vertical).

Como consecuencia, los cinco capítulos situados más a la derecha de la segunda dimensión (“cereales” “carne vacuno” “oleaginosas”, “aceite de oliva” y “leche y lácteos”), han sido los mayores beneficiados por la PAC, representando en conjunto casi el 65 % de los gastos del FEOGA-Garantía en 2002 (28.089 millones de euros).

Respecto a la evolución en el período, hay que destacar el crecimiento de “cereales”, “aceite de oliva” “frutas y hortalizas” y “sector vitivinícola”, que se ha traducido en una mayor relevancia en la distribución final de los gastos agrícolas en la actualidad.

#### *5.4.3. Interpretación de las soluciones extraídas en el marco de la nueva reforma de la PAC*

El 22 de abril de 2004, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión acordó una segunda fase de reforma de la PAC basada en los principios de la de junio de 2003, en línea con las medidas desarrolladas tras la de 1992 y 1999 (Agenda 2000). Los elementos fundamentales de la nueva PAC son: la ayuda única por explotación, la modulación y la condicionalidad, con los objetivos últimos de alcanzar la sostenibilidad<sup>387</sup>, la multifuncionalidad<sup>388</sup> y la competitividad<sup>389</sup> del campo europeo en las próximas décadas.

La PAC fue la primera política que se integró a escala comunitaria y es la que ha recibido una mayor proporción del presupuesto de la Unión, pero se encuentra inmersa en la actualidad en una profunda reestructuración impulsada, entre otros factores, por la evolución del comercio internacional, la ampliación a veinticinco miembros, el lanzamiento y potenciación de otras políticas europeas, el equilibrio medioambiental y la presión sobre los recursos presupuestarios.

Las sucesivas reformas de la PAC se han desarrollado en un entorno marcado por múltiples interrogantes entre la opinión pública y sus responsables sobre sus objetivos y resultados.

---

<sup>387</sup> El Quinto Programa de Medio Ambiente de la Comunidad define el desarrollo sostenible como aquel que permite satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas propias.

<sup>388</sup> Este término describe el nexo fundamental entre una agricultura sostenible, la salubridad de los alimentos, el equilibrio territorial, la preservación de los paisajes y del medio ambiente y la seguridad alimentaria.

<sup>389</sup> Se denomina así la capacidad de las empresas agrarias de abastecer los mercados internos e internacionales a precios atractivos, ofreciendo al mismo tiempo los servicios rurales y medioambientales a los que aspira la sociedad.



Pero, en una primera fase, la reforma ha actuado casi exclusivamente sobre los siguientes capítulos: “cereales”, “otros cultivos herbáceos”, “carne de vacuno” y “leche y productos lácteos”. Precisamente, estos sectores constituyen las principales partidas del FEOGA-Garantía, a las cuales afectó especialmente la reforma de 1992, con una reducción de los recursos en apoyo al mercado en beneficio de las ayudas directas a los agricultores.

Por todo ello, es muy interesante analizar que tipo de intervenciones han recibido las diferentes OCM de estos productos en el marco de la política de mercado de la PAC. Estas últimas tienen como objetivo orientar la producción agrícola y estabilizar los mercados, aplicando a un conjunto de sectores un régimen particular de cara a controlar la producción y el comercio.

Las OCM se fundamentan en tres principios esenciales: la unidad del mercado: es decir, una libre circulación de productos agrarios entre los Estados miembros; la preferencia comunitaria: la aplicación de este principio tiende a disminuir debido a la progresiva apertura del mercado comunitario al exterior (acuerdos multilaterales, bilaterales y concesiones unilaterales); y la solidaridad financiera: los gastos derivados de la aplicación de la PAC deben ser asumidos por el presupuesto comunitario.

Las OCM se han ido instaurando progresivamente hasta abarcar la mayoría de productos, que representaban el 90% de la producción agrícola final (PAF) de la Comunidad (EUR-15) en 2002, con las únicas excepciones destacables del alcohol y las patatas.

Los cambios de objetivos y de instrumentos de gestión de mercados emanados de las reformas de 1992 y de 1999 de la PAC<sup>390</sup> han dado lugar a una modificación de las características de las OCM, cuya clasificación queda estructurada en cinco categorías en función de los mecanismos de ayuda (cuadro V. 18.).

Las propuestas aprobadas en el marco de la Agenda 2000 y en Libro Blanco de Estrategia Agrícola de 1995, pretendían facilitar la adhesión de los nuevos Estados miembros, al evitar que un incremento de sus precios agrícolas generase grandes excedentes de producción<sup>391</sup>. La reducción del apoyo a través de los precios con un aumento paralelo de ayudas directas compensatorias a los productores debería equilibrar progresivamente el mercado agrícola comunitario en los próximos años, ajustándose de forma paulatina a la evolución de los precios internacionales.

Se pretendía desarrollar y reforzar el modelo europeo de agricultura para aumentar su competitividad, garantizar su viabilidad y promover zonas rurales de importancia vital (Comisión Europea, 2000c, pp. 11).

---

<sup>390</sup> Las orientaciones principales de las reformas de 1992 y 1999 fueron: la progresiva reducción de los precios institucionales intentar ajustarlos a los precios mundiales, mediante la reducción de la intervención y la paralela consolidación de las ayudas directas, que desde entonces constituyen el mecanismo básico de apoyo de la agricultura comunitaria; y la generalización de las medidas de control de la oferta, debido a la existencia de excedentes estructurales en la mayoría de los sectores.

<sup>391</sup> No obstante, otros autores como Beynet y Lamotte, 1998, afirman que estas medidas no serán suficientes para evitar desequilibrios tras la adhesión de los países del Centro, Este y el Mediterráneo de Europa, especialmente en los sectores de la leche, la carne de vacuno, el azúcar y las frutas y hortalizas.

**CUADRO V.18.  
PRODUCTOS CLASIFICADOS EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE  
MECANISMOS DE GESTIÓN DE MERCADOS TRAS LA CUMBRE DE  
BERLÍN (1999)**

OCM con precios de garantía e intervención automática	OCM con precios de garantía e intervención condicionada	OCM mixtas (precios de garantía y ayudas directas complementarias)	OCM con ayudas directas	OCM sin ayuda (o bien OCM aduaneras)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Azúcar</li> <li>▪ Leche (hasta 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vino</li> <li>▪ Porcino</li> <li>▪ Frutas y hortalizas frescas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cereales</li> <li>▪ Arroz</li> <li>▪ Carne de ovino</li> <li>▪ Plátano</li> <li>▪ Leche (2005/6)</li> <li>▪ Carne de vacuno (hasta 2002 con un régimen de intervención pública; a partir de 2002, régimen de intervención privada con red de seguridad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oleaginosas</li> <li>▪ Proteaginosas</li> <li>▪ Forrajes</li> <li>▪ Tabaco</li> <li>▪ Algodón</li> <li>▪ Otros textiles</li> <li>▪ Hortalizas frescas</li> <li>▪ Frutas y hortalizas transformadas</li> <li>▪ Lúpulo.</li> <li>▪ Espárragos</li> <li>▪ Avellanas</li> <li>▪ Aceitunas (2000).</li> <li>▪ Aceite de oliva (2000)</li> <li>▪ Carne de vacuno (2002)</li> <li>▪ Arroz (propuesta)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aves de corral</li> <li>▪ Huevos</li> <li>▪ Productos agrícolas transformados - PAT</li> <li>▪ Flores y plantas</li> <li>▪ Algunas frutas y hortalizas frescas</li> <li>▪ Patatas</li> <li>▪ Alcohol etílico</li> <li>▪ Otros productos marginales y exóticos</li> </ul>

Fuente: Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999.

En el anexo V.8. se recoge con detalle las características de las OCM que han cubierto los principales capítulos anteriores, en las cuales se aprecia la clara orientación de la PAC hacia las ayudas directas en detrimento de las medidas de sostenimiento de los mercados, a la vista de las aplicaciones sectoriales de las OCM en “cereales”, “carne vacuno”, “oleaginosas”, “leche y productos lácteos”, y “aceite de oliva”. En conjunto, estos capítulos agrícolas representaban la tercera parte aproximadamente del presupuesto general de la Unión en 2002 y casi la mitad en 1986.

Como consecuencia, las sucesivas reformas de las intervenciones agrícolas, desde una óptica presupuestaria, han afectado especialmente a los cultivos herbáceos y la ganadería, a los cuales se les asigna el 70 % aproximadamente del total en el ámbito de la PAC, que se ha configurado en las últimas décadas como una política de rentas por medio de ayudas directas al campo europeo<sup>392</sup>.

En este sentido, la Comisión quiere garantizar que los Estados miembros tengan en cuenta las consideraciones relativas al empleo y al medio ambiente a la hora de conceder ayudas directas a los agricultores en el marco de las OCM, de cara a asegurar la igualdad de trato entre los agricultores y evitar distorsiones del mercado y de la competencia.

Por otra parte, las medidas pretenden transferir fondos asignados a los mecanismos de los mercados agrícolas hacia la política de desarrollo rural, con el objeto de potenciar la sostenibilidad de la agricultura europea.

También está previsto impulsar las normas relativas al desarrollo rural y simplificar el régimen de ayudas estatales aplicables a la agricultura. Pero este segundo pilar de la PAC aún es muy limitado y la reforma conduce hacia una redistribución interpersonal estricta en los sectores, sin objetivo de asignación, lo que no favorece la consecución del objetivo de la cohesión territorial.

Un procedimiento de gran utilidad para apoyar nuestra interpretación del resultado y que nos sirve como **técnica auxiliar**, es buscar los agrupamientos de los sectores agrícolas a través de un **análisis de conglomerados**, agrupando los sectores en función de las ayudas recibidas del FEOGA-Garantía, lo que se efectúa a continuación.

#### *Análisis cluster por sectores del FEOGA-Garantía*

Se ha desarrollado un análisis cluster jerárquico con la vinculación de Ward realizado con la misma matriz de datos y período de estudio que la técnica del escalamiento multidimensional anterior, en el cual hemos obtenido el conglomerado de pertenencia de los sectores agrícolas (cuadro V.19.).

---

<sup>392</sup> Específicamente, el Reglamento (CE) nº 1.259/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999, modificado por el Reglamento (CE) nº 1.244/2001 del Consejo, establece las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC, cuyas prioridades básicas son la condicionalidad y la modulación dinámica.

**CUADRO V.19.**  
**CONGLOMERADO DE PERTENENCIA DE LOS SECTORES AGRÍCOLAS**  
**(1986-2002)**

<b>Caso</b>	<b>4 conglomerados</b>
CEREALES	1
OLEAGINO	2
PROTEAGI	3
AZUCAR	2
ACEITE	2
FORRAJES	3
PLATEXTI	3
FRUHORTA	2
VINO	3
TABACO	3
OTVEGETA	3
LEYLACTE	4
CARNEVAC	4
CARNEOVI	2
CARNEPOR	3
OTRCARNE	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA -Garantía, varios años.

Como resultado, se agrupan los sectores en cuatro bloques de acuerdo a su peso específico en el FEOGA-Garantía desde 1986, entre los que destacan nuevamente un conglomerado formado únicamente por “cereales” y otro por “leche y lácteos” y “carne de vacuno”.

En un tercer grupo se agrupan otros sectores que han tenido un menor protagonismo en los gastos agrícolas como “oleaginosas”, “azúcar”, “aceite de oliva”, “frutas y hortalizas” y “carne de ovino”.

Por último, se agrupan el resto de producciones que comparten su escasa importancia relativa en el total del presupuesto comunitario.

Esta organización confirma la estructura extraída con el escalamiento multidimensional anterior, pero especificando aún más si cabe nuestra clasificación, dado que muestra como los “cereales” y los “ganaderos” han recibido recursos muy por encima del resto de sectores.

Por lo tanto, los productores atlánticos han aventajado claramente a sus socios mediterráneos respecto a lo que han recibido de la PAC en general, y por intervenciones y restituciones, en particular.



El grupo 1 y 4 están compuestos por sectores con ayudas muy elevadas (“cereales” y “carne de vacuno y “leche y lácteos”, respectivamente), que han funcionado sin apenas relación con el resto de variables a lo largo de su historia.

**En definitiva**, estos capítulos agrícolas han constituido probablemente durante años los verdaderos mercados objetivos de la PAC en las cuestiones relativas a los mercados y se han caracterizado por una especialización productiva cada vez mayor, acentuada por el mercado interior.

De acuerdo a la distribución sectorial de las ayudas, la PAC no se ha subordinado a los objetivos de cohesión de las regiones menos prósperas de la Unión, con una menor intervención en productos mediterráneos, más extendidos en zonas menos prósperas de la Unión.

A pesar de colaborar activamente en el aumento de la competitividad del campo europeo, las sucesivas reformas han reforzado la redistribución interpersonal de la renta con la proliferación de las ayudas directas a expensas de la cohesión territorial, especialmente en los sectores que absorben una mayor proporción de las ayudas agrícolas: “cereales” y “carne de vacuno”, principalmente.

### **5.5. Escalamiento multidimensional por Estados miembros del gasto agrícola del FEOGA-Garantía (1986-2002)**

La aplicación del escalamiento multidimensional (MSD) se ha aplicado a partir de una matriz de datos que engloba la evolución de las ayudas del FEOGA-Garantía por Estados miembros desde 1986 hasta 2002 (anexo V.2), excepto Austria, Suecia y Finlandia por su reciente adhesión a la Unión, ya que el programa no los admite como válidos por su escaso peso relativo sobre el total.

Los Estados miembros incluidos en nuestro análisis han sido: Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido, Grecia, Holanda, Dinamarca, Portugal, Luxemburgo, Irlanda y Bélgica.

Para cada país se han aplicado 17 datos desde 1986, coincidiendo con la adhesión de un país de cohesión como España, que se perfiló al mismo tiempo como uno de los mayores receptores de ayudas agrícolas, lo que podría haber modificado algunas prioridades de la PAC.

Hay que resaltar que en el procesamiento de los datos no se ha perdido ningún caso como se puede apreciar en el cuadro V.20.

**CUADRO V.20.**  
**RESUMEN DE PROCESAMIENTO DE LOS CASOS EN EL ESCALAMIENTO**  
**MULTIDIMENSIONAL POR ESTADOS MIEMBROS<sup>(a)</sup>**

<b>Casos</b>					
<b>Valid</b>		<b>Perdidos</b>		<b>Total</b>	
N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
17	100,0%	0	0,0%	17	100,0%

<sup>(a)</sup> Distancia euclídea usada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

*5.5.1. Evaluación del ajuste del modelo a los datos*

En primer lugar, hay que observar el proceso iterativo del ajuste del modelo a los datos, que al cabo de una sola iteración alcanza un valor de S-Strees que ya no puede mejorarse (0,00312). Los resultados finales del proceso nos muestran un valor de Stress de 0,00666 y un valor de RSQ de 0,99986, lo que indica un magnífico ajuste de los datos a una solución en dos dimensiones.

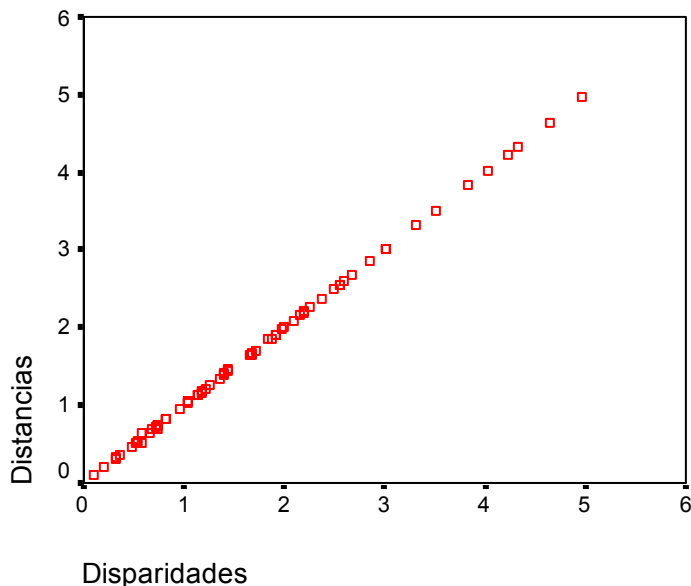
Además de los índices anteriores, el programa SPSS nos proporciona un gráfico de ajuste lineal entre disparidades y distancias entre Estados miembros en el espacio de dos dimensiones (gráfico V.8.), en el cual se aprecia que el ajuste es muy bueno en general, especialmente para las distancias grandes. Este efecto se debe a que el índice S-Stress busca el mejor ajuste entre disparidades y distancias al cuadrado, por lo que tiende a ajustar mejor las distancias mayores que las menores.

En este sentido, el gráfico muestra que el conjunto de puntos (que representan todos los pares posibles de distancias entre los doce Estados miembros), se encuentran muy alineados, sin ningún país que rompa esta tendencia, lo que favorece notablemente la aplicación de esta técnica estadística a los datos elegidos.

**GRÁFICO V.8.**  
**ESCALAMIENTO MULTIDIMENSIONAL POR ESTADOS MIEMBROS.**

Gráfico de ajuste lineal

Modelo de distancia euclídea



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

*5.5.2. Obtención de los datos de proximidad con el modelo de escalamiento*

A continuación se muestra la matriz  $X$  de coordenadas (cuadro V.21.), donde observamos que en la dimensión 1, representada en la columna 3, dos Estados miembros ocupan posiciones extremas, cuyas correlaciones eran casi nulas, por lo que se encuentran muy alejados: Francia, con unas coordenadas de -3,2246, como máximo receptor del FEOGA-Garantía, y Luxemburgo (1,7423), como el que menos ayudas ha recibido.

Del resto de países, Alemania se encuentra más próxima al polo representado por Francia (-1,5607), mientras que Portugal y Bélgica se sitúan cercanos al extremo de Luxemburgo (1,4176 y 1,0989, respectivamente).

Los países restantes se localizan en posiciones más intermedias entre estos dos extremos, los que han recibido mayores recursos del FEOGA-Garantía en las últimas décadas (Francia y Alemania) (anexo V.5.), y a los que se le ha destinado las menores ayudas (Luxemburgo y Bélgica). Podríamos, pues, etiquetar a esta dimensión como “cantidad de ayudas recibidas en términos absolutos”.



**CUADRO V.21.**  
**COORDENADAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR AYUDAS DEL**  
**FEOGA-GARANTÍA EN DOS DIMENSIONES (1986-2002)**

Número	Stimulus Coordinates		
	Dimensión		
	Nombre	1	2
1	BÉLGICA	1,0989	0,0112
2	ALEMANIA	-1,5607	0,1944
3	DINAMARCA	0,9956	0,0424
4	GRECIA	0,2847	-0,0683
5	ESPAÑA	-0,7965	-0,6271
6	FRANCIA	-3,2246	-0,0494
7	IRLANDA	0,7932	-0,0099
8	ITALIA	-1,0761	0,3691
9	LUXEMBURGO	1,7423	-0,0846
10	HOLANDA	0,551	0,6294
11	PORTUGAL	1,4176	-0,1683
12	REINO UNIDO	-0,2225	-0,239

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

Al observar la segunda dimensión en la columna 4, en este caso las posiciones extremas las ocupan Holanda (0,6294) y España (-0,6271). Italia se encuentra más próxima al polo protagonizado por Holanda (0,3691), mientras que el Reino Unido se localiza más cerca al extremo representado por España (-0,2390).

Es decir, España ha sido el país en el que más crecieron las ayudas agrícolas en el período 1986-2002, mientras que Holanda registró el mayor descenso en términos porcentuales, siendo, por lo tanto, muy perjudicada por las sucesivas reformas de la PAC y por la ampliación hacia el Sur de Europa.

Paralelamente a la dimensión anterior, el resto de países se distinguen en posiciones más intermedias. Por lo tanto, la segunda dimensión parece diferenciar aquellos Estados miembros en los que más se han incrementado las ayudas agrícolas en el período en cuestión e importancia relativa (en términos de crecimiento y no absolutos como en el caso de la dimensión 1) respecto al total del FEOGA-Garantía.

Si representamos las coordenadas en un gráfico bidimensional, obtendremos la configuración mostrada en el gráfico V.9., en el cual el modelo ha podido representar con bastante precisión la situación de los 12 países en el espacio, por lo que la interpretación de las dimensiones se ve más clara todavía.

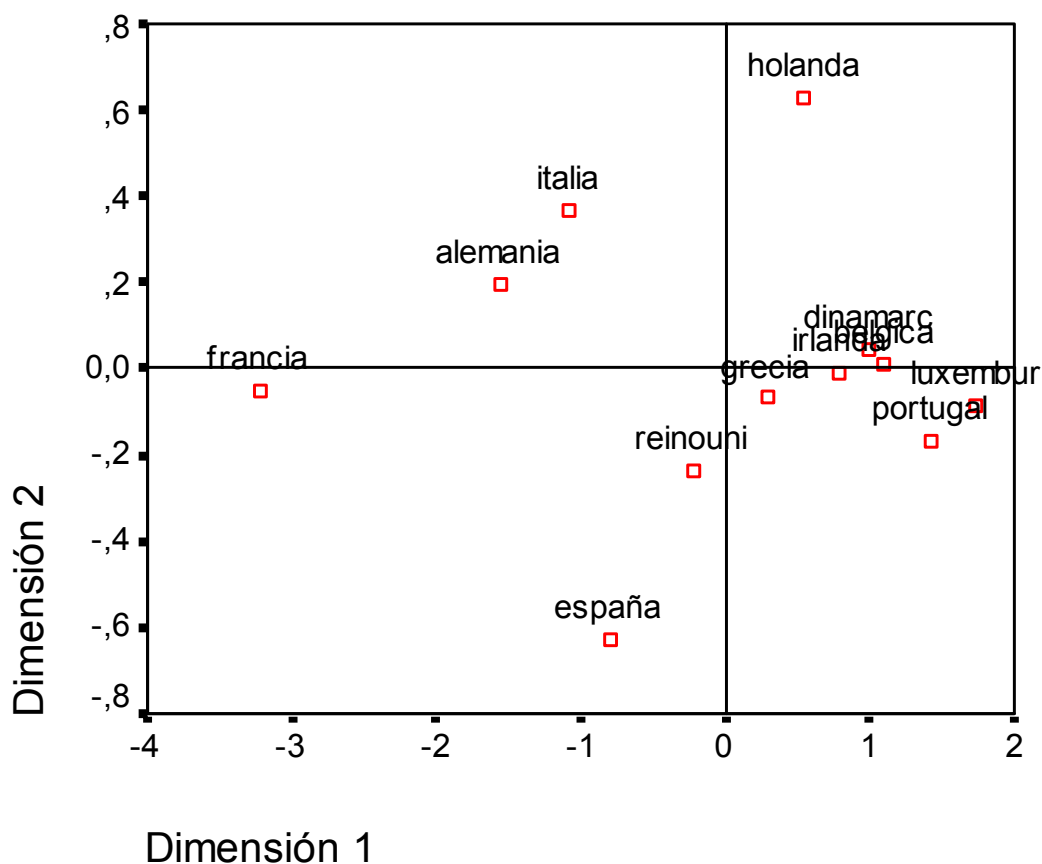
Se observa que los Estados miembros que han recibido más recursos en términos absolutos se sitúan, de forma decreciente, a la izquierda del eje vertical, encabezados por Francia; mientras que los se han beneficiado de unas menores ayudas se localizan a la derecha de dicho eje como Luxemburgo.

GRÁFICO V.9.

CONFIGURACIÓN DE ESTÍMULOS DERIVADA DEL ESCALAMIENTO MULTIDIMENSIONAL DE LAS AYUDAS DEL FEOGA-GARANTÍA POR ESTADOS MIEMBROS (1986-2002)

Configuración de estímulos derivada

Modelo de distancia euclídea



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

Paralelamente, los países en los que más han crecido las ayudas desde 1986 figuran en la parte inferior del eje horizontal, destacando con diferencia España, y en los que más han descendido las subvenciones se localizan por encima de dicho eje, sobresaliendo el caso de Holanda.

Francia y Alemania han sido desde 1986, cuando las ayudas del FEOGA-Garantía experimentaron uno de los mayores crecimientos en términos absolutos de su historia, los máximos beneficiarios de la PAC como se observa claramente en el gráfico V.9., a los cuales se les destinó en torno al 40 % del total de los recursos desde ese año hasta 2002.

Le siguen a cierta distancia (entre los Estados situados a la izquierda del gráfico) Italia y España, que absorbieron el 13,3 % y 11,1 %, respectivamente del total de los recursos del FEOGA-Garantía desde 1986 hasta 2002 (España le ha superado en porcentaje únicamente desde 1998) y, por último, el Reino Unido con el 9%. Todos los porcentajes se recogen en el anexo V.2.

La adhesión de España y Portugal a la Unión Europea en 1986 explica el gran crecimiento de las ayudas recibidas por ambos países hasta el final del período (cerca del 2.100 % y 2.400 %, respectivamente). Por su parte, Francia registró una tasa positiva cercana al 80 %, similar a la del Reino Unido, de ahí su localización por debajo del eje horizontal en el gráfico de coordenadas.

En el extremo opuesto, en la parte superior del gráfico se situó Holanda, con una caída superior al 50 % aproximadamente en los recursos asignados, perdiendo ocho puntos porcentuales respecto al total del FEOGA-Garantía, pasando del 10,29 % en 1986 al 2,62% en 2002. Otro país en el que se ha reducido los recursos ha sido Bélgica.

Entre los países de cohesión, únicamente Irlanda se encontraba en 2002 entre los primeros puestos si se relaciona el gasto del FEOGA-Garantía con el número de ocupados que había en la agricultura (14.032,9 frente a 6.876,4 de 1986) (anexo V.4. y V.5.). Le seguían el Reino Unido, donde se ha cuadruplicado el gasto en el período, y Dinamarca y Bélgica, donde era muy escaso el porcentaje del empleo en la agricultura en 2002 (3,5 % y 2,2 %, respectivamente), lo que explica el incremento por empleado.

De acuerdo a este ratio, hay que destacar nuevamente a Francia, ya que con una población activa agrícola total muy pareja a la de España (972.114 frente a 961.700), recibió en 2002 prácticamente un 40 % más de ayudas por ocupado, 10.031,8 frente a 6.169,3 euros. Además, dobló en recursos a Italia, con 5.051,9 euros en ese año, otro país mediterráneo en el que predominan las pequeñas explotaciones.

A pesar de todo, desde 1993 hasta 2002 las OCM de “cereales” y “carne de vacuno” han recibido una cantidad de recursos similar a la suma del conjunto de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión<sup>393</sup>.

---

<sup>393</sup> Además, la coexistencia de dos sistemas de programación, de gestión y de control, uno fundamentado en los Reglamentos de los Fondos Estructurales y otro en los de la sección Garantía del FEOGA, no favorece la labor de los Estados miembros, especialmente para los que tienen varias regiones consideradas Objetivo nº 1. Las normas de la sección Garantía del FEOGA, ideadas para políticas vinculadas con los mercados agrícolas, son poco aptas y muy restrictivas para la programación plurianual.

Si se relacionan las transferencias con el número de hectáreas, en 2002 Bélgica, Grecia y los Países Bajos fueron los máximos beneficiarios (anexo V.7.), si bien hay que destacar que en dos países de la cohesión como España y Portugal el nivel de ayuda era inferior a la media de la Unión Europea

### *5.5.3. Interpretación de las soluciones extraídas*

Estos datos ponen de manifiesto que la PAC no ha beneficiado especialmente a las pequeñas explotaciones predominantes precisamente en las regiones Objetivo nº 1, que representan en la actualidad el 25 % de la renta total aproximadamente y que se concentran especialmente en países de la cohesión como España, Portugal o Grecia.

De hecho, según la Comisión Europea, menos de 2.000 productores reciben más de 300.000 euros, aproximadamente, de los pagos del FEOGA-Garantía; alrededor del 50% de los beneficiarios reciben menos de 1.250 euros; y en torno al 5% de las mayores explotaciones reciben un 50%.

Por regiones, en línea con nuestra solución extraída, sobresalen especialmente los productores de cereales y los ganaderos, entre los que se pueden citar entre las primeras las regiones francesas de Centre y Poitou-Charentes o Bayern de Alemania y, por otra parte, las zonas ganaderas de Basse-Normandie (Francia), Scotland y Wales (Reino Unido) o nuevamente Bayern. No hay que olvidar que la ayuda sigue fijándose en función del número de hectáreas, lo cual significa que aumenta con el tamaño económico de la explotación agrícola.

Todas estas regiones se han beneficiado especialmente de la reforma de la PAC, de manera que se ha incrementado, incluso, el montante de ayuda respecto al empleo agrícola. Este resultado no favorece el desarrollo de las pequeñas y medianas explotaciones menos especializadas que aquellas, lo que se refleja en su menor aportación a la producción agrícola final comunitaria, que tiene una considerable incidencia territorial, económica y social en múltiples regiones Objetivos nº 1. En particular, en 2002 Francia y Alemania representaban en torno al 40 % de la producción agrícola final en la Unión, frente al 12 % de España, el 4 % de Grecia o el 2 % únicamente de Portugal.

Hay que tener en cuenta que los sectores afectados por la reforma de 2003, cuyos objetivos y planteamientos profundizaron la de 1992 y 1999, son precisamente los mayoritarios en países como Francia y Alemania. En particular, “cultivos herbáceos”, “carne de vacuno”, “carne de ovino” y “leche”, representaban ya en 1998 en torno al 83 % y 87 %, respectivamente, del total de las ayudas recibidas por el FEOGA-Garantía por ambos Estados, que alcanzaban conjuntamente casi el 40 % del total de este fondo en ese año.

Como consecuencia, antes incluso de la reforma impulsada por la Agenda 2000, el 82 % de las medidas desarrolladas por el FEOGA-Garantía eran ayudas directas, de manera que el porcentaje únicamente se ha elevado al 84 % en 2002, de los cuales más del 60 % se canalizaron hacia los cultivos herbáceos (anexo V.6. del Capítulo 5).

Además, los pagos de rentas directas no se han vinculado lo necesario al retroceso de las ayudas a los precios de los productos, lo que ha favorecido especialmente a determinados agricultores y no se presentado ninguna razón clara para apoyar la continuación indefinida de estos pagos que sólo son el fruto de un cambio de política puntual (Comisión Europea, 2004d, pp. 87).

Este hecho se explica porque el primer pilar de la PAC se ha concentrado, de acuerdo a los resultados de nuestro análisis empírico, en un número reducido de sectores y regiones, los mayores beneficiados precisamente de la anterior reforma de 1992. Por lo que la política agrícola tradicional de precios y mercados refleja un cierto conflicto con el objetivo de la cohesión social en la Unión, tanto en el tipo de medidas como en el reparto territorial de las mismas.

En esta línea, la Comisión propuso en 1998 que los agricultores recibieran un reembolso parcial de estos gastos por parte de las arcas comunitarias para reducir los desequilibrios presupuestarios de los Estados miembros, medida que no tuvo una aceptación unánime. En este sentido, cabe plantearse si la redistribución interpersonal que fomentan las mayoritarias ayudas directas se aplica mejor desde el ámbito nacional que comunitario, de acuerdo al principio de subsidiariedad.

En cualquier caso, una reducción de la directriz agrícola o del techo de los recursos propios derivado de reformas de este calado, no favorecería el fomento del desarrollo rural de las zonas agrícolas más deprimidas, en las cuales las ayudas directas no enfatizan, tanto por su cuantía como por su impacto, en reducir las diferencias de potencial de crecimiento respecto al resto de regiones comunitarias.

Desde la óptica de la cohesión, el equilibrio presupuestario de los Estados miembros no es una prioridad, de manera que los saldos reflejan fielmente la voluntad política de la Unión, dado que las aportaciones se realizan principalmente en función del PNB nacional. Por todo ello, hay que examinar detalladamente que tipo de gasto beneficia especialmente a los países con una renta per cápita inferior a la media comunitaria.

Finalmente, a continuación se emplea nuevamente una **técnica auxiliar** al escalamiento dimensional desarrollado para facilitar la interpretación de la solución extraída, por lo que se describe un **análisis cluster** de la evolución del FEOGA-Garantía por Estados miembros desde 1986 a 2002, en el cual se muestra gráficamente la distribución de estas ayudas por grupos de países.

#### *Análisis cluster por Estados miembros del FEOGA-Garantía*

El análisis efectuado es un cluster jerárquico con la vinculación de Ward sobre la base de la distribución de las ayudas del FEOGA-Garantía por Estados miembros, con el siguiente conglomerado de pertenencia de los diferentes países (cuadro V.22.).

**CUADRO V.22.**  
**CONGLOMERADO DE PERTENENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS**  
**(1986-2002)**

Caso	3 conglomerados
BELGICA	1
ALEMANIA	2
DINAMARC	1
GRECIA	2
ESPAÑA	2
FRANCIA	3
IRLANDA	1
ITALIA	2
LUXEMBURGO	1
HOLANDA	1
PORTUGAL	1
REINOUNIDO	2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA -Garantía, varios años.

Como resultado, se agrupan los Estados miembros en tres bloques en función de las ayudas recibidas por el FEOGA-Garantía desde 1986 hasta 2002, entre las que sobresale nuevamente un conglomerado compuesto solamente por Francia, que se puede considerar una variable atípica del análisis por su gran peso específico sobre el total, en línea con la solución extraída con el escalamiento multidimensional anterior.

En un segundo grupo se asocian los países que se han beneficiado también notablemente de las transferencias del FEOGA-Garantía, si bien relativamente lejos de Francia, como Alemania, España, Italia, Grecia y el Reino Unido.

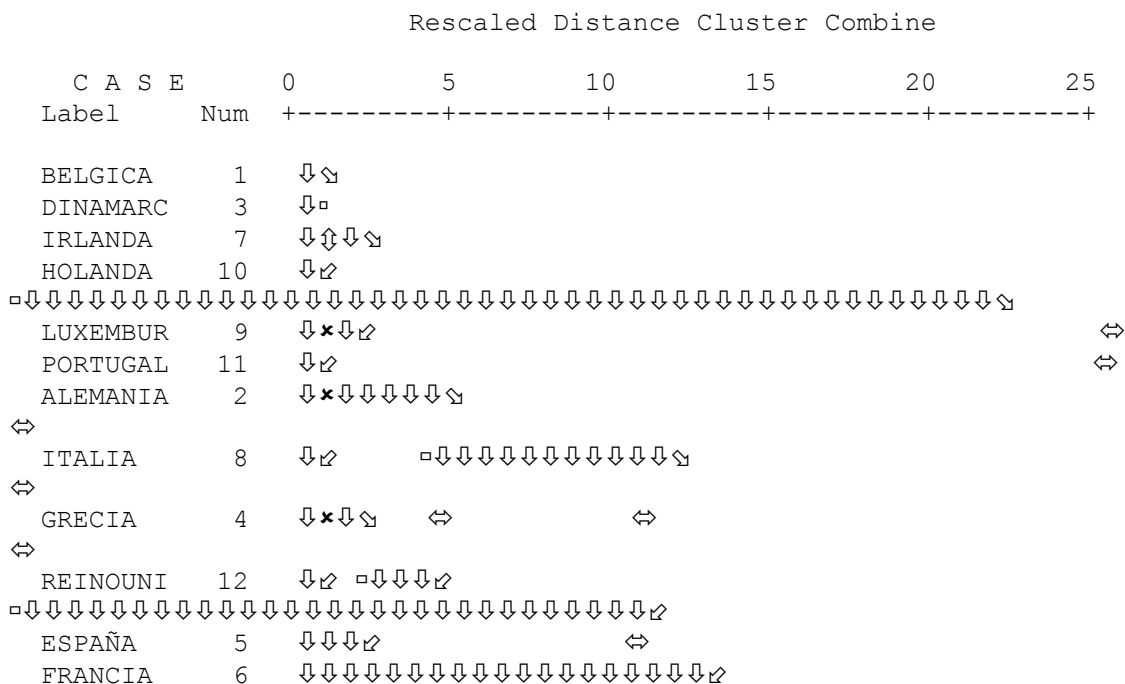
Por último, se agrupan el resto de Estados miembros que se caracterizan por su escasa participación en el reparto de este fondo si se compara con los anteriores, donde se encuentran Portugal, los Países Bajos, Bélgica, Dinamarca o Irlanda.

Un examen del dendrograma por segmentos nos refleja que la diferencia entre el segundo y tercer grupo de Estados miembros es significativa, ya que la conexión de los mismos se ha realizado a un nivel de escala elevado y el enlace final el último valor posible (gráfico V.10).

**GRÁFICO V.10.**  
**DENDOGRAMA DEL ANÁLISIS CLUSTER DEL FEOGA-GARANTÍA POR ESTADOS MIEMBROS (1986-2002)**

\* \* \* \* \* H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \* H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S \*  
\* \* \* \* \*

Dendrogram using Ward Method



Dendrogram using Ward Method

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero de la Unión Europea y del FEOGA-Garantía, varios años.

De acuerdo a la distribución territorial de las ayudas, los dos grupos tienen un número similar de elementos, 5 y 6, respectivamente, que no son muy heterogéneos entre ellos como se observa en el gráfico V.10. Al margen del caso excepcional de Francia, los dos conglomerados restantes de países se diferencian claramente en su evolución.

**En definitiva,** según la composición de los grupos del análisis cluster y el resultado del escalamiento multidimensional desarrollado, se detecta el leve impacto de la PAC en el refuerzo de la cohesión territorial en los países menos prósperos, que ha obedecido en mayor medida a funciones de regulación y de estabilidad de los mercados agrícolas.





Francia ha sido el Estado gran beneficiario de la PAC, frente a los países de la cohesión que han tenido un papel secundario, con un notable protagonismo de zonas con renta per cápita elevada en países como la propia Francia, Alemania o el Reino Unido.

La incidencia futura de la reciente reforma de la PAC en la cohesión, sustentada especialmente en la modulación de las ayudas y la condicionalidad rural a los beneficiarios del FEOGA, dependerán también de las prioridades establecidas por los Estados miembros en general, y por las regiones en particular, a la hora de fijar los pagos directos.

### **Algunas consideraciones finales**

Las organizaciones internacionales europeas se crearon en los años cincuenta con el empuje fundamental de tres factores, que marcaron la orientación inicial de las políticas de gasto comunitarias: la conciencia de que Europa había venido perdiendo protagonismo en la esfera internacional; la dolorosa experiencia de los conflictos bélicos; y el deseo de un mundo mejor, más libre, justo y equilibrado.

Esta situación se tradujo en la concentración durante muchos años de los gastos presupuestarios en la agricultura, única política transferida totalmente a la Unión, a través de la cual se conciliaron, en gran medida, los intereses de Francia y Alemania, lo que redujo a una función secundaria al resto de políticas.

En la actualidad, tras impulsar en parte la modernización de buena parte del campo europeo, el gran apoyo financiero del FEOGA-Garantía se enfrenta a un entorno marcado por las presiones internacionales para el desmantelamiento progresivo de sus intervenciones y el debate sobre sus efectos en la cohesión económica y social en la Unión.

Paralelamente, las intervenciones estructurales deben proseguir impulsando la convergencia real entre las economías de los veinticinco Estados miembros en los próximos años, siempre potenciando la solidaridad en el ambicioso proyecto de integración europea, que aún se encuentra inacabado. Este debate seguirá abierto hasta el año 2006 cuando se establezcan los nuevos Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

El incremento progresivo de las intervenciones estructurales a cargo del presupuesto comunitario, unido a la multiplicidad de instrumentos y modalidades de intervención, hace difícil a la Comisión la aplicación de la política estructural global, que es indispensable para hacer frente a los problemas que surgen en la Unión.

No obstante, la reciente adhesión de diez nuevos países en mayo de 2004 con una menor renta per cápita que la media comunitaria, exige a las instituciones un esfuerzo adicional en la orientación de sus políticas de gasto para procurar los recursos necesarios para impulsar su convergencia económica y social

Hay que tener en cuenta que en los nuevos Estados miembros la agricultura mantiene un alto peso específico, por lo que se prevé que no apoyen plenamente las orientaciones de la reforma del sector emanada de la Agenda 2000 y ratificadas por la reforma intermedia, máxime teniendo en cuenta la historia y tradición de las ayudas al campo europeo.

La cuestión fundamental recae sobre el significado de la supranacionalidad en la profundización de la integración europea, con un elevado peso específico de los gobiernos nacionales en el poder presupuestario, que influyen considerablemente sobre las orientaciones de las políticas de gasto de la Unión.

La atribución de competencias a las verdaderas instituciones comunitarias como la Comisión es un proceso gradual y constante. Ahora bien, no hay retornos, pero es muy difícil el consenso por unanimidad con la heterogeneidad de intereses en juego entre la Comisión, el Consejo y los gobiernos nacionales, con un sistema presupuestario muy complejo.

### **Resumen del Capítulo 5**

Las finanzas comunitarias se han articulado fundamentalmente sobre dos ejes prioritarios que han auspiciado las políticas de gastos: potenciar la posición de Europa en el concierto internacional tras el desastre de la segunda guerra mundial; y fomentar la cohesión económica y social desde una óptica interior.

Entre los primeros, se incluyen el FEOGA-Garantía, las Acciones exteriores, los Gastos en Investigación y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Este componente se ha denominado, en función de su estructura, “Agricultura y otras políticas residuales”, y ha explicado, conjuntamente, de acuerdo a nuestro análisis factorial, algo más de la mitad de la varianza del gasto desde 1958 hasta 2002.

Por su parte, en la vertiente interior, el componente extraído, cuyo fin último ha sido el desarrollo y la convergencia económica en la Unión, contiene al FEDER, al FSE y al FEOGA-Orientación, que se han responsabilizado del 44 % aproximadamente de la variabilidad del gasto comunitario.

Los dos objetivos debían conducir a la instauración en un primer momento de un gran mercado interior sin fronteras como paso previo a una unión económica y monetaria y, posteriormente, a una mayor vinculación política.

No obstante, las circunstancias que acompañaron a la firma del Tratado de Roma y las limitaciones presupuestarias, han provocado, en la práctica, el desarrollo inicial de una única política común centrada en el sector agrícola, motivo por el cual el FEOGA-Garantía se ha considerado en nuestro análisis factorial una variable atípica por su elevado peso específico en la evolución del monto de las partidas.

Aunque los dos conjuntos de variables han explicado el 94,62 % de la varianza del gasto comunitario desde su creación, se observa un cierto comportamiento bipolar en su comportamiento. Este hecho se debe, en no poca medida, al mantenimiento del techo de los recursos propios y la necesidad de fomentar en mayor medida la solidaridad entre los Estados miembros como factor clave para profundizar en la construcción europea.

De acuerdo a su importancia relativa desde su origen, los gastos comunitarios se agruparían en tres conglomerados: uno integrado solamente por el FEOGA-Garantía, otro por el FEDER y un último grupo que englobaría al resto de variables con un peso específico muy por debajo de las dos anteriores. Estas últimas se encuentran correlacionadas a una u otra variable, de acuerdo a nuestro análisis factorial: Acciones exteriores, Investigación y FED al FEOGA-Garantía; y el FSE y el FEOGA-Orientación al FEDER.

No obstante, el FEOGA-Garantía ha cumplido en gran medida con sus objetivos iniciales gracias a su cuantiosa financiación, lo que se refleja en la gran diferencia que le ha separado del resto de fondos al aplicarle la distancia euclídea a su evolución. Este hecho muestra la gran relevancia del sector agrícola en las prioridades iniciales de las Comunidades Europeas en sus primeras etapas de integración.

La creación del FEDER en 1975, impulsado por la adhesión del Reino Unido, se puede considerar el verdadero origen del presupuesto comunitario en su vertiente de asignación de recursos y función distributiva, que coincidió con la concesión de mayores poderes al Parlamento Europeo.

Este período inicial abarcaría hasta la incorporación de Grecia y las negociaciones con España y Portugal, cuando se inició una nueva etapa marcada por el agotamiento del sistema de recursos propios de 1970, con una creciente demanda de recursos por parte de los nuevos países de la cohesión.

Un tercer período comenzaría en 1990-1991, tras la primera gran reforma de los Fondos Estructurales y un nuevo crecimiento de las ayudas agrícolas, en el nuevo marco financiero acordado en el Consejo Europeo de Bruselas. No obstante, esta programación se interrumpió por la nueva ampliación que dio lugar a la aprobación de las nuevas perspectivas financieras de la Unión de quince miembros.

El capítulo más beneficiado de la PAC desde 1986 en la dimensión absoluta de las ayudas ha sido “cereales”, doblando sus coordenadas en el modelo de distancia euclídea al segundo en importancia “carne de vacuno”.

Le siguieron, por orden de importancia, “leche y lácteos” y “oleaginosas”, si bien estos últimos perdieron peso específico en el período en cuestión, frente al crecimiento porcentual de otros capítulos como “aceite de oliva” y “frutas y hortalizas”.

En esta línea, nuestro agrupamiento jerárquico por sectores agrícolas, en función de las ayudas recibidas, nos muestra dos cluster principales, uno integrado solamente por “cereales” y otro por “leche y lácteos” y “carne de vacuno”.

En un tercer grupo se agrupan otros sectores con menor importancia en los gastos de la PAC como “oleaginosas”, “azúcar”, “aceite de oliva”, “frutas y hortalizas” y “carne de ovino”. Finalmente, se encuadran el resto de producciones que se han mantenido ajenas a las prioridades sectoriales de la Política Agrícola.

Por Estados miembros, Francia y Alemania han sido en la dimensión absoluta de las ayudas los máximos beneficiarios, doblando el primero las coordenadas del segundo en nuestro modelo de distancia euclídea. Le siguen a cierta distancia, por orden, Italia, España y el Reino Unido.

## **ANEXO DEL CAPÍTULO 5**



**ANEXO V.1.**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
<b>FEOGA-Garantía</b>						
<b>FEOGA-Orientación</b>						
<b>FEDER</b>						
<b>FSE</b>						
<b>IFOP</b>						
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>				<b>8,6</b>	<b>11,3</b>	<b>4,6</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>						
<b>Investigación</b>						
<b>Acciones exteriores</b>						
<b>Administración</b>	7,3	18,1	21,2	25,4	30,2	35,2
<b>Reembolsos y otros gastos</b>						
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>7,3</b>	<b>18,1</b>	<b>21,2</b>	<b>34,0</b>	<b>41,5</b>	<b>39,8</b>
<b>FED</b>			3,4	15,8	53,3	65,3
<b>CECA</b>	70,3	21,8	28,2	20,8	22,3	22,6
<b>CEEA</b>	<b>3,7</b>	<b>8,5</b>	<b>5,8</b>	<b>6,9</b>	<b>54,8</b>	<b>84,7</b>
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>81,3</b>	<b>48,4</b>	<b>58,6</b>	<b>77,5</b>	<b>171,9</b>	<b>212,4</b>

**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>1964</b>	<b>1965</b>	<b>1966</b>	<b>1967</b>	<b>1968</b>	<b>1969</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>		28,7	50,7	340,0	1.259,7	1.668,6
<b>FEOGA-Orientación</b>					34,0	51,3
<b>FEDER</b>						
<b>FSE</b>					24,5	19,5
<b>IFOP</b>						
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>7,2</b>	<b>4,6</b>	<b>22,1</b>	<b>81,1</b>	<b>58,5</b>	<b>70,8</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>						
<b>Investigación</b>					73,4	59,2
<b>Acciones exteriores</b>			0,9	0,8	1,0	1,0
<b>Administración</b>	39,6	43,3	50,9	53,7	94,7	104,3
<b>Reembolsos y otros gastos</b>			<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>46,8</b>	<b>76,6</b>	<b>125,2</b>	<b>476,1</b>	<b>1.487,9</b>	<b>1.904,8</b>
<b>FED</b>	83,4	106,7	108,3	104,6	106,5	115,0
<b>CECA</b>	29,1	35,7	31,0	37,7	32,4	45,7
<b>CEEA</b>	<b>100,1</b>	<b>120,0</b>	<b>129,2</b>	<b>129,5</b>		
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>259,4</b>	<b>339,0</b>	<b>393,7</b>	<b>747,9</b>	<b>1.626,8</b>	<b>2.065,5</b>



**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	3.108,1	1.755,6	2.485,6	3.614,4	3.459,8	4.327,7
<b>FEOGA-Orientación</b>	58,4	61,5	53,2	10,8	37,8	76,7
<b>FEDER</b>						150,0
<b>FSE</b>	37,0	56,5	83,7	248,3	244,0	148,6
<b>IFOP</b>						
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>95,4</b>	<b>118,0</b>	<b>136,9</b>	<b>259,1</b>	<b>281,8</b>	<b>375,3</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>						
<b>Investigación</b>	63,4	64,9	76,3	70,1	110,3	115,9
<b>Acciones exteriores</b>	1,4	0,4	71,8	63,3	358,5	250,9
<b>Administración</b>	115,3	137,8	173,6	245,3	306,2	364,0
<b>Reembolsos y otros gastos</b>	<b>1,6</b>	<b>130,4</b>	<b>178,1</b>	253,0	309,8	383,1
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>3.385,2</b>	<b>2.207,1</b>	<b>3.122,3</b>	<b>4.505,2</b>	<b>4.826,4</b>	<b>5.816,9</b>
<b>FED</b>	145,6	154,4	131,5	157,8	172,0	208,5
<b>CECA</b>	45,6	49,8	51,0	40,5	58,0	76,0
<b>CEEA</b>						
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>3.576,4</b>	<b>2.411,3</b>	<b>3.304,8</b>	<b>4.703,5</b>	<b>5.056,4</b>	<b>6.101,4</b>

**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	5.636,7	6.587,1	8.679,3	10.387,1	11.291,9	11.063,7
<b>FEOGA-Orientación</b>	112,1	113,0	325,6	286,5	314,6	539,9
<b>FEDER</b>	300,0	400,0	525,0	699,0	793,4	2.406,5
<b>FSE</b>	211,7	172,5	538,1	530,0	700,5	620,4
<b>IFOP</b>						
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>623,8</b>	<b>685,5</b>	<b>1.388,7</b>	<b>1.515,5</b>	<b>1.808,5</b>	<b>3.566,8</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>						
<b>Investigación</b>	127,2	180,8	266,9	267,6	364,2	311,6
<b>Acciones exteriores</b>	202,8	194,1	312,2	443,7	603,9	738,4
<b>Administración</b>	430,7	501,6	686,6	775,6	829,9	941,8
<b>Reembolsos y otros gastos</b>	541,6	586,8	707,1	831,2	958,9	1.103,7
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>7.562,8</b>	<b>8.735,9</b>	<b>12.041,8</b>	<b>14.220,7</b>	<b>15.857,3</b>	<b>17.726,0</b>
<b>FED</b>	248,6	244,7	401,0	465,3	481,9	663,7
<b>CECA</b>	84,2	95,5	67,3	87,5	115,6	139,7
<b>CEEA</b>						
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>7.895,6</b>	<b>9.076,1</b>	<b>12.510,1</b>	<b>14.773,5</b>	<b>16.454,8</b>	<b>18.529,4</b>

**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	12.259,8	15.785,8	18.330,4	19.727,8	22.118,1	22.950,1
<b>FEOGA-Orientación</b>	650,8	575,3	595,6	685,5	771,2	789,5
<b>FEDER</b>	2.905,4	2.306,6	1.412,5	1.610,0	2.456,7	2.560,1
<b>FSE</b>	1.013,9	1.199,4	1.211,9	1.407,4	2.436,8	2.510,0
<b>IFOP</b>						
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>4.570,1</b>	<b>4.081,3</b>	<b>3.220,0</b>	<b>3.702,9</b>	<b>5.664,7</b>	<b>5.859,6</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>						
<b>Investigación</b>	437,3	1.345,5	1.660,0	677,9	775,4	964,4
<b>Acciones exteriores</b>	891,2	901,3	996,5	963,8	1.057,3	809,2
<b>Administración</b>	1.048,2	1.108,2	1.212,9	1.304,8	1.533,9	1.696,9
<b>Reembolsos y otros gastos</b>	1.263,0	1.283,9	1.661,6	1.490,1	3.526,0	2.807,8
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>20.469,6</b>	<b>24506,0</b>	<b>27.081,4</b>	<b>27.867,3</b>	<b>34.675,4</b>	<b>35.088,0</b>
<b>FED</b>	647,2	718,8	703,0	698,0	846,7	837,9
<b>CECA</b>	184,0	207,7	255,2	267,9	298,1	308,9
<b>CEEA</b>						
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>21.300,8</b>	<b>25432,5</b>	<b>28.039,6</b>	<b>28.833,2</b>	<b>35.820,2</b>	<b>36.234,8</b>

**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	26.395,2	24.401,4	25.604,6	31.103,2	31.254,5	34.953,8
<b>FEOGA-Orientación</b>	1.140,9	1.349,0	1.825,3	2.085,4	2.857,9	2.914,2
<b>FEDER</b>	2.979,8	3.920,0	4.554,1	6.306,8	8.564,8	9.545,6
<b>FSE</b>	2.298,6	2.676,1	3.212,0	4.030,0	4.321,1	5.382,6
<b>IFOP</b>						
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>6.419,3</b>	<b>7.945,1</b>	<b>9.591,4</b>	<b>12.422,2</b>	<b>15.743,8</b>	<b>17.842,4</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>						795,0
<b>Investigación</b>	1.129,5	1.517,5	1.790,3	1.760,3	1.903,2	2.232,5
<b>Acciones exteriores</b>	768,1	1.044,3	1.430,6	2.209,6	2.140,6	2.857,5
<b>Administración</b>	1.906,1	2.069,8	2.332,9	2.618,7	2.877,6	3.319,1
<b>Reembolsos y otros gastos</b>	4.403,6	3.779,0	3.313,1	1.901,8	1.935,9	960,1
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>41.021,7</b>	<b>40.757,1</b>	<b>44.062,9</b>	<b>53.510,6</b>	<b>58.490,2</b>	<b>64.783,4</b>
<b>FED</b>	1.196,3	1.297,1	1.265,5	1.191,3	1.941,7	1.353,6
<b>CECA</b>	277,2	229,9	288,6	314,3	412,2	596,4
<b>CEEA</b>						
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>42.495,2</b>	<b>42.284,1</b>	<b>45.608,0</b>	<b>55.016,2</b>	<b>60.844,1</b>	<b>66.733,4</b>

**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	32.952,8	34.490,4	39.324,2	40.423,0	39.068,0	39.468,6
<b>FEOGA-Orientación</b>	2.476,5	2.530,6	3.360,3	3.580,0	3.521,5	3.774,0
<b>FEDER</b>	6.331,2	8.383,6	10.610,3	11.521,4	11.779,2	14.006,5
<b>FSE</b>	4.315,4	4.546,9	6.031,6	6.143,4	7.602,8	7.245,8
<b>IFOP</b>	395,0	248,1	421,6	486,9	407,7	571,9
<b>Finalización de anteriores programas</b>						
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>13.518,1</b>	<b>15.709,2</b>	<b>20.423,8</b>	<b>21.731,7</b>	<b>23.311,2</b>	<b>25.598,2</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>	851,6	1.699,3	1.872,2	2.323,0	2.336,0	2.731,7
<b>Investigación</b>	2.480,8	2.477,9	2.878,7	2.981,6	2.968,7	2.692,2
<b>Acciones exteriores</b>	3.055,2	3.406,2	3.855,0	3.822,6	4.159,7	4.729,5
<b>Administración</b>	3.541,7	3.870,3	4.011,1	4.195,5	4.171,3	4.111,4
<b>Reembolsos y otros gastos</b>	1.370,5	3.079,3	2.339,0	2.111,3	1.886,4	2.175,6
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>59.273,1</b>	<b>66.547,4</b>	<b>77.032,2</b>	<b>79.819,1</b>	<b>80.878,1</b>	<b>83.491,6</b>
<b>FED</b>	1.781,6	1.563,7	1.317,4	1.213,0	1.439,6	1.275,4
<b>CECA</b>	424,0	297,5	255,3	459,8	184,9	184,6
<b>CEEA</b>						
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>61.478,7</b>	<b>68.408,6</b>	<b>78.604,9</b>	<b>81.491,9</b>	<b>82.502,6</b>	<b>84.951,6</b>

**ANEXO V.1. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS COMUNITARIOS 1957-2002**

**(M. Ecu/Euro)**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>% total 2002</b>
<b>FEOGA-Garantía</b>	40.437,3	42.182,4	43.201,9	49,18 %
<b>FEOGA-Orientación</b>	1.390,7	1.343,1	1.553,9	1,77 %
<b>FEDER</b>	2.751,4	8.496,7	10.199,4	11,61 %
<b>FSE</b>	2.340,0	4.224,4	6.646,7	7,57 %
<b>IFOP</b>	335,3	201,1	348,0	0,40 %
<b>Finalización de anteriores programas</b>	14.638,0	4.372,6	3.200,9	3,64 %
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>25.524,3</b>	<b>18.637,9</b>	<b>21.948,9</b>	24,98 %
<b>Fondo de Cohesión</b>	1.682,2	1.983,4	3.148,0	3,58 %
<b>Investigación</b>	3.151,2	3.141,0	3.603,4	4,10 %
<b>Acciones exteriores</b>	4.889,8	5.773,5	6.104,2	6,95 %
<b>Administración</b>	4.484,4	4.686,5	5.147,7	5,86 %
<b>Reembolsos y otros gastos</b>	1.961,9	2.256,9	2.315,5	2,64 %
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL</b>	<b>80.448,9</b>	<b>80.660,7</b>	<b>87.852,9</b>	100,00 %
<b>FED</b>	1.548,2	1.717,0	1.902,5	
<b>CECA</b>	135,0	189,6	130,8	
<b>CEEA</b>				
<b>TOTAL GASTOS COMUNITARIOS</b>	<b>82.132,1</b>	<b>82.567,3</b>	<b>89.886,2</b>	

Fuente: Informe Financiero de la Unión Europea, varios años, Vademécum Presupuestario, varios años y elaboración propia.

**ANEXO V.2.**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA POR  
CAPÍTULOS AGRÍCOLAS (1986-2002) (M. Ecu/Euro)**

<b>GASTOS FEOGA-GARANTÍA</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Cereales	3.044,5	4.662,9	4.253,7	3.150,0	3.799,5
Oleaginosas	2.127,0	3.257,7	2.971,8	2.460,6	3.477,0
Proteaginosos	493,3	755,6	689,3	636,8	834,8
Otras					
Retirada de tierras				3,0	21,2
<b>Cultivos herbáceos</b>	<b>5.664,8</b>	<b>8.676,2</b>	<b>7.914,8</b>	<b>6.250,4</b>	<b>7.834,5</b>
Azucar	1.725,6	2.452,1	2.227,4	1.979,8	1.388,3
Aceite de oliva	604,2	1.280,7	977,4	1.464,5	1.163,5
Forrajes secos	154,1	207,8	231,0	219,7	306,5
Plantas textiles y gusanos de seda	565,1	508,7	501,1	600,6	576,4
Frutas y hortalizas	986,0	1.120,9	740,6	1.018,6	1.209,8
Sector vitivinícola	630,7	927,0	1.580,3	1.147,7	740,1
Sector tabaco	782,2	917,9	987,1	1.138,9	1.232,1
Otros productos vegetales	117,0	174,2	138,6	194,6	169,2
<b>Total Título 1</b>	<b>11.229,7</b>	<b>16.265,5</b>	<b>15.298,3</b>	<b>14.014,8</b>	<b>14.620,4</b>
Leche y Productos lácteos	5.232,9	5.836,5	6.143,2	4.987,1	4.699,1
Carne de vacuno	3.481,7	2.670,8	2.591,3	2.428,5	2.833,2
Carne de ovino y caprino	616,9	808,5	1.354,6	1.452,8	1.452,3
Carne porcina, huevos y aves de corral	249,5	372,6	437,7	495,1	425,4
Otras	1,2	1,0	0,8	0,5	0,4
Pesca	18,0	20,1	50,0	24,0	23,6
<b>Total Título 2</b>	<b>9.582,2</b>	<b>9.689,4</b>	<b>10.577,6</b>	<b>9.364,1</b>	<b>9.410,4</b>
Productos no incluidos Título 1	503,0	669,8	626,2	552,1	511,5
Ayuda alimentaria	5,8	23,0	66,5	41,4	420,7
Programas POSEI					
Total Montantes Compensatorios Monetarios	475,9	695,0	522,3	322,9	0,0
Ayuda alimentaria	264,3	335,4	250,8	132,6	
Interés prefinanciación		6,0	39,7	48,5	3,0
Distribución a los más desfavorecidos			66,7	132,9	-377,9
Acciones de control y prevención					106,9
Corrección/Reducción/Suspensión	-55,3	-220,3	29,2	-202,7	374,1
Acciones de promoción					
Otras medidas	113,5				
<b>Total Título 3</b>	<b>1.307,2</b>	<b>1.526,9</b>	<b>1.601,4</b>	<b>1.027,7</b>	<b>1.038,3</b>
Desarrollo rural					
Ayuda a la renta					
Medidas de acompañamiento					
<b>TOTAL FEOGA-GARANTÍA</b>	<b>22.119,1</b>	<b>27.481,8</b>	<b>27.427,3</b>	<b>24.406,6</b>	<b>25.069,1</b>
Depreciación excepcional			1.240,0	1.240,0	

ANEXO V.2 (CONTINUACIÓN).

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA POR  
CAPÍTULOS AGRÍCOLAS (1986-2002) (M. Ecu/Euro)

GASTOS FEOGA-GARANTÍA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cereales	4.714,4	5.117,9	6.154,4	7.341,9	9.362,4	10.826,3	12.160,5
Oleaginosas	3.509,5	4.125,1	2.228,3	2.561,1	2.288,9	2.381,0	2.439,4
Proteaginosos	959,0	842,0	530,6	625,1	586,3	522,7	525,0
Otras			342,7	411,3	367,1	371,0	385,5
Retirada de tierras	76,1	142,6	1.355,3	1.712,9	2.412,6	2.271,4	1.903,6
<b>Cultivos herbáceos</b>	<b>9.259,0</b>	<b>10.227,6</b>	<b>10.611,3</b>	<b>12.652,3</b>	<b>15.017,3</b>	<b>16.372,4</b>	<b>17.414,0</b>
Azúcar	1.814,9	1.937,4	2.188,6	2.061,5	1.831,0	1.711,3	1.607,8
Aceite de oliva	1.942,7	1.726,9	2.457,4	1.818,4	807,1	1.988,1	2.196,0
Forrajes secos	422,7	388,5	532,0	378,4	342,0	365,2	367,4
Plantas textiles y gusanos de seda	523,1	782,3	880,7	879,0	887,7	851,7	906,9
Frutas y hortalizas	1.071,8	1.236,3	1.654,1	1.544,6	1.826,2	1.581,1	1.555,3
Sector vitivinícola	1.271,7	1.081,9	1.503,3	1.170,5	850,1	776,9	1.030,1
Sector tabaco	1.329,6	1.233,1	1.165,1	1.057,4	993,0	1.025,6	998,0
Otros productos vegetales	430,9	538,1	321,9	167,3	276,9	204,5	187,4
<b>Total Título 1</b>	<b>18.066,4</b>	<b>19.152,1</b>	<b>21.314,4</b>	<b>21.729,4</b>	<b>22.831,3</b>	<b>24.876,8</b>	<b>26.262,9</b>
Leche y Productos lácteos	5.605,5	3.704,0	4.840,6	4.248,8	3.891,0	3.441,2	2.984,9
Carne de vacuno	4.307,8	4.425,7	3.989,0	3.466,6	4.090,8	6.797,0	6.580,4
Carne de ovino y caprino	1.966,4	2.015,5	2.209,8	1.279,8	2.203,9	1.681,1	1.425,0
Carne porcina, huevos y aves de corral	421,4	334,8	491,8	655,9	343,8	262,9	557,5
Otras	0,0	0,0	45,9	117,0	0,9	0,9	5,6
Pesca	32,0	32,0	32,4	35,5	28,2	25,3	21,8
<b>Total Título 2</b>	<b>12.301,1</b>	<b>10.480,0</b>	<b>11.609,5</b>	<b>9.803,6</b>	<b>10.558,6</b>	<b>12.208,4</b>	<b>11.575,2</b>
Productos no incluidos Título 1	704,2	699,6	743,5	631,4	574,3	491,1	565,9
Ayuda alimentaria	566,4	595,8	524,1	390,1	371,0	265,4	328,7
Programas POSEI		15,3	184,0	235,8	241,9	213,7	187,6
Ayuda alimentaria							
Interés prefinanciación	20,1	24,6	80,1	75,9	62,9	28,9	42,8
Distribución a los más desfavorecidos	-437,8	78,9	-384,8	-612,0	-1.146,7	-1.122,7	-867,6
Acciones de control y prevención	98,6	114,6	175,6	49,0	48,1	49,1	54,2
Corrección/Reducción/Suspensión	243,7	115,0	279,6	165,1	128,2	244,9	208,7
Acciones de promoción							
Otras medidas							
<b>Total Título 3</b>	<b>1.195,2</b>	<b>1.643,8</b>	<b>1.602,1</b>	<b>935,3</b>	<b>279,7</b>	<b>170,4</b>	<b>520,3</b>
Desarrollo rural							
Ayuda a la renta							
Medidas de acompañamiento			221,7	505,3	832,1	1.852,3	2.064,8
<b>TOTAL FEOGA-GARANTÍA</b>	<b>31.562,7</b>	<b>31.275,9</b>	<b>34.747,7</b>	<b>32.973,6</b>	<b>34.501,7</b>	<b>39.107,90</b>	<b>40.423,2</b>
Depreciación excepcional							



**ANEXO V.2 (CONTINUACIÓN).**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA POR  
CAPÍTULOS AGRÍCOLAS (1986-2002) (M. Ecu/Euro)**

	1998	1999	2000	2001	2002	% Var. 1986-2002	% total 2002
<b>GASTOS FEOGA-GARANTÍA</b>							
Cereales	13.341,2	13.143,2	12.294,6	11.963,4	13.901,1	356,60 %	32,17
Oleaginosas	2.368,6	2.429,2	1.624,6	2.097,4	1.631,4	-23,30%	3,78
Proteaginosos	617,8	657,6	524,3	449,5	477,3	-3,24%	1,10
Otras	355,1	352,1	361,1	287,4	533,3	Nd <sup>1</sup>	1,23
Retirada de tierras	1.262,6	1.283,8	1.858,5	1.535,5	1.902,1	Nd	4,40
<b>Cultivos herbáceos</b>	<b>17.945,2</b>	<b>17.865,9</b>	<b>16.663,1</b>	<b>16.333,2</b>	<b>18.445,1</b>	<b>225,61%</b>	<b>42,68</b>
Azúcar	1.776,6	2.112,8	1.910,2	1.497,1	1.395,9	-19,11%	3,23
Aceite de oliva	2.266,7	2.091,8	2.210,1	2.523,8	2.329,3	285,5%	5,39
Forrajes secos	377,5	376,4	381,3	374,8	388,3	151,9%	0,90
Plantas textiles y gusanos de seda	869,8	1.027,1	991,4	826,3	816,4	44,4%	1,89
Frutas y hortalizas	1.509,5	1.454,1	1.551,3	1.558,0	1.551,4	57,3%	3,59
Sector vitivinícola	700,0	614,6	765,5	1.196,7	1.348,7	113,8%	3,12
Sector tabaco	870,3	911,1	989,4	973,4	963,2	23,1%	2,23
Otros productos vegetales	271,9	285,3	350,0	297,3	303,0	158,9%	0,70
<b>Total Título 1</b>	<b>26.587,5</b>	<b>26.739,1</b>	<b>25.812,3</b>	<b>25.580,6</b>	<b>36.890,3</b>	<b>228,5%</b>	<b>85,37</b>
Leche y Productos lácteos	2.596,7	2.510,1	2.544,3	1.906,6	2.360,0	-54,9%	5,46
Carne de vacuno	5.160,6	4.578,6	4.539,6	6.054,0	7.071,9	103,1%	16,36
Carne de ovino y caprino	1.534,6	1.894,3	1.735,6	1.447,3	552,4	-10,4%	1,28
Carne porcina, huevos y aves de corral	327,9	432,8	435,2	137,1	119,2	-52,2%	0,28
Otras	1,4	16,4	11,7	0,0	0,0	-100,0%	0,00
Pesca	10,5	7,8	9,4	13,4	15,3	-15,0%	0,04
<b>Total Título 2</b>	<b>9.631,7</b>	<b>9.440,0</b>	<b>9.275,8</b>	<b>9.558,4</b>	<b>10.118,8</b>	<b>5,6%</b>	<b>23,42</b>
Productos no incluidos Título 1	553,1	573,4	572,2	435,6	409,7	-18,5%	0,95
Ayuda alimentaria	333,7	390,5	309,1	281,8	242,7	4084,4%	0,56
Programas POSEI	186,6	223,7	226,9	183,6	210,0	nd	0,49
Total Montantes Compensatorios Monetarios			102,5	565,5	222,5	-53,25%	0,51
Ayuda alimentaria						-100,00%	0,00
Interés prefinanciación	40,4	23,3	77,4	32,1	31,0	Nd	0,07
Distribución a los más desfavorecidos	-654,8	-606,2	-1.077,9	-569,7	-235,0	Nd	-0,54
Acciones de control y prevención	45,0	68,5	58,7	48,7	20,3	Nd	0,05
Corrección/Reducción/Suspensión	178,1	100,2	904,1	469,8	158,6	-386,80%	0,37
Acciones de promoción						Nd	0,00
Otras medidas						Nd	0,00
<b>Total Título 3</b>	<b>682,1</b>	<b>773,4</b>	<b>1.173,0</b>	<b>1.447,4</b>	<b>1.059,8</b>	<b>-18,93%</b>	<b>2,45</b>
Desarrollo rural			4.176,4	4.363,2	4.418,9	Nd	10,23
Ayuda a la renta				0,6	-69,5	Nd	-0,16
Medidas de acompañamiento	1.847,0	2.588,2				nd	0,00
<b>TOTAL FEOGA-GARANTÍA</b>	<b>38.748,3</b>	<b>39.540,7</b>	<b>40.540,0</b>	<b>42.083,40</b>	<b>43.214,30</b>	<b>95,37%</b>	<b>100,00</b>
Depreciación excepcional							32,17

<sup>1</sup>No disponible.

Fuente: Informe Financiero FEOGA Sección de Garantía, varios años y elaboración propia.

**ANEXO V.3.**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA POR ESTADOS MIEMBROS (1986-2002) (M. Ecu/Euro).**

<b>ESTADOS MIEMBROS</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
<b>Bélgica</b>	978,4	821,3	721,4	557,2	858,8
<b>Alemania</b>	4.400,6	3.992,7	4.903,9	3.750,5	3.928,5
<b>Dinamarca</b>	1.063,2	1.057,4	1.210,8	1.000,6	1.098,8
<b>Grecia</b>	1.386,9	1.340,5	1.318,4	1.636,9	1.941,5
<b>España</b>	271,4	601,7	1.867,8	1.853,8	2.015,3
<b>Francia</b>	5.440,3	5.657,1	6.191,5	4.613,5	5.028,7
<b>Irlanda</b>	1.212,9	954,9	1.080,3	1.085,8	1.543,1
<b>Italia</b>	3.067,8	3.899,7	4.346,9	4.489,6	3.983,4
<b>Luxemburgo</b>	2,0	1,5	3,0	1,8	5,2
<b>Holanda</b>	2.276,5	2.727,8	3.831,6	3.496,2	2.643,3
<b>Austria</b>					
<b>Portugal</b>	30,4	146,7	156,7	173,6	213,4
<b>Finlandia</b>					
<b>Suecia</b>					
<b>Reino Unido</b>	1.983,0	1.747,2	1.990,1	1.733,8	1.793,8
<b>Pagos directos de la Comisión a los beneficiarios</b>	6	2	-1.222,0	12,6	15,5
<b>TOTAL FEOGA-G.</b>	<b>22.119,4</b>	<b>22.950,5</b>	<b>26.400,4</b>	<b>24.405,9</b>	<b>25.069,3</b>

**ANEXO V.3. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA POR ESTADOS MIEMBROS (1986-2002) (M. Ecu/Euro).**

<b>ESTADOS MIEMBROS</b>	<b>1991 (1)</b>	<b>1992 (1)</b>	<b>1993 (1)(2)</b>	<b>1994 (1)(2)</b>	<b>1995 (2)</b>	<b>1996 (2)</b>	<b>1997 (1)(2)</b>	<b>1998 (2)</b>
<b>Bélgica</b>	1.455,9	1.365,5	1.298,7	1.170,4	1.622,1	1.145,6	972,6	851,3
<b>Alemania</b>	4.981,5	4.873,8	4.976,2	5.179,9	5.380,0	6.048,2	5.774,8	5.553,0
<b>Dinamarca</b>	1.214,6	1.161,3	1.334,7	1.278,4	1.389,4	1.355,7	1.235,3	1.154,0
<b>Grecia</b>	2.210,5	2.230,6	2.715,0	2.719,0	2.438,8	2.816,8	2.729,8	2.556,8
<b>España</b>	3.294,9	3.558,4	4.175,7	4.408,3	4.562,3	4.046,9	4.594,1	5.293,5
<b>Francia</b>	6.324,3	6.843,8	8.184,8	8.001,2	8.376,6	9.557,6	9.141,7	9.007,2
<b>Irlanda</b>	1.628,5	1.349,4	1.649,9	1.480,0	1.417,5	1.699,5	2.034,2	1.632,6
<b>Italia</b>	5.345,9	5.134,4	4.765,4	3.460,6	3.364,3	4.219,9	5.121,4	4.129,2
<b>Luxemburgo</b>	2,8	1,1	7,3	12,1	14,0	19,7	22,6	17,4
<b>Holanda</b>	2.467,7	2.176,8	2.328,1	1.916,0	1.929,7	1.535,4	1.756,7	1.372,7
<b>Austria</b>					86,1	1.212,2	858,6	842,5
<b>Portugal</b>	314,8	422,2	478,1	708,4	705,7	645,4	654,9	637,4
<b>Finlandia</b>					61,9	647,5	568,3	575,7
<b>Suecia</b>					75,1	622,2	745,2	770,1
<b>Reino Unido</b>	2.252,0	2.312,6	2.737,9	2.939,0	2.954,0	3.468,2	4.401,2	4.314,2
<b>Pagos directos de la Comisión a los beneficiarios</b>	69,2	145,9	96,4	139	125,2	67,0	63,6	40,3
<b>TOTAL FEOGA-G.</b>	31.562,6	31.575,8	34.748,2	33.412,3	34.502,7	39.107,8	40.675,0	38.747,9

**ANEXO V.3. (CONTINUACIÓN)**

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA POR ESTADOS MIEMBROS (1986-2002) (M. Ecu/Euro).**

<b>ESTADOS MIEMBROS</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>% sobre el total FEOGA-G 1986-2002</b>	<b>Tasa variación 1986-2002</b>
<b>Bélgica</b>	1.002,8	954,6	938,6	942,1	3,1%	-3,71%
<b>Alemania</b>	5.724,7	5.641,9	5.880,1	6.784,4	15,4%	54,17%
<b>Dinamarca</b>	1.255,6	1.304,7	1.114,2	1.221,0	3,6%	14,84%
<b>Grecia</b>	2.570,9	2.597,2	2.616,6	2.633,8	6,7%	89,91%
<b>España</b>	5.231,1	5.469,0	6.193,7	5.933,0	11,1%	2.086,07%
<b>Francia</b>	9.348,3	8.981,9	9.248,0	9.752,1	22,7%	79,26%
<b>Irlanda</b>	1.680,3	1.678,3	1.599,4	1.709,2	4,5%	40,92%
<b>Italia</b>	4.656,4	5.031,3	5.347,9	5.671,9	13,3%	84,88%
<b>Luxemburgo</b>	23,3	20,6	29,5	37,1	0,0%	1.755,00%
<b>Holanda</b>	1.299,7	1.396,6	1.155,5	1.132,7	6,2%	-50,24%
<b>Austria</b>	839,0	1.018,5	1.054,7	1.090,1	1,2%	-
<b>Portugal</b>	653,3	652,0	881,6	753,7	1,4%	2.379,28%
<b>Finlandia</b>	559,7	727,6	816,1	837,7	0,8%	-
<b>Suecia</b>	734,8	798,0	780,3	816,8	0,9%	-
<b>Reino Unido</b>	3.922,2	4.058,7	4.380,3	3.642,6	8,9%	83,69%
<b>Pagos directos de la Comisión a los beneficiarios</b>	38,5	135,9	46,9	256,3	0,2%	-
<b>TOTAL FEOGA-G.</b>	<b>39.540,6</b>	<b>40.466,8</b>	<b>42.083,4</b>	<b>43.214,5</b>	<b>100%</b>	<b>95,37%</b>

(1) Incluidos los gastos sobre los aplazamientos de créditos.

(2) Incluida la retirada de las tierras, el complemento de los ingresos y la pesca a cargo de la Sección-Garantía a partir de 1993.

Fuente: Informe Financiero FEOGA Sección de Garantía, varios años y elaboración propia.

**ANEXO V.4.**  
**GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA EN RELACIÓN CON EL**  
**NÚMERO DE OCUPADOS EN LA AGRICULTURA POR ESTADO**  
**MIEMBRO. (2002). Euros.**

	<b>Total empleo</b>	<b>% empleo agricultura</b>	<b>Total empleo agricultura</b>	<b>FEOGA-Garantía</b>	<b>FEOGA-G por ocupado</b>
Bélgica	4.139.000	2,2	91.058	942.100.000	10.346,2
Alemania	38.687.000	2,5	967.175	6.784.400.000	701,4
Dinamarca	2.772.000	3,5	97.020	1.221.000.000	12.585,0
Grecia	3.914.000	16,1	630.154	2.633.800.000	4.179,6
España	16.300.000	5,9	961.700	5.933.000.000	6.169,3
Francia	24.926.000	3,9	972.114	9.752.100.000	10.031,8
Irlanda	1.765.000	6,9	121.785	1.709.000.000	14.032,9
Italia	23.888.000	4,7	1.122.736	5.671.900.000	5.051,9
Luxemburgo	286.000	10,2	29.172	37.100.000	1.271,8
Holanda	8.346.000	3,3	275.418	1.132.700.000	4.112,7
Portugal	5.107.000	12,4	633.268	753.700.000	1.190,2
Reino Unido	29.535.000	0,9	265.815	3.642.600.000	13.703,5
Austria	4.061.000	nd	nd	1.090.100.000	Nd
Finlandia	2.337.000	5,3	123.861	837.700.000	6.763,2
Suecia	4.355.000	2,5	108.875	816.800.000,00	7.502,2
Total Unión Europea	170.418.000	4,1	6.987.138	42.958.000.000	6.148,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero del FEOGA-Garantía, varios años y Cuentas Económicas de la Agricultura, y Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social.

**ANEXO V.5.**  
**GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA EN RELACIÓN CON EL**  
**NÚMERO DE OCUPADOS EN LA AGRICULTURA POR ESTADO**  
**MIEMBRO. (1986). Ecus.**

	<b>Total empleo (1)</b>	<b>% agricultura (1)</b>	<b>Total empleo agricultura</b>	<b>FEOGA-Garantía</b>	<b>FEOGA-G por ocupado</b>
Bélgica	3.512.000	3,6	126.432	978.400.000	7.738,5
Alemania	26.489.000	5,2	1.377.428	4.400.600.000	3.194,8
Dinamarca	2.598.000	6,7	174.066	1.063.200.000	6.108,0
Grecia	3.589.000	28,9	1.037.221	1.386.900.000	1.337,1
España	10.641.000	16,2	1.723.842	271.400.000	157,4
Francia	21.608.000	8,2	1.771.856	5.440.300.000	3.070,4
Irlanda	1.069.000	16,5	176.385	1.212.900.000	6.876,4
Italia	20.179.000	11	2.219.690	3.067.800.000	1.382,1
Luxemburgo	160.000	4,6	7.360	2.000.000	271,7
Holanda	5.621.000	5,3	297.913	2.276.500.000	7.641,5
Portugal	4.149.000	21,6	896.184	30.400.000	33,9
Reino Unido	24.282.000	2,4	582.768	1.983.000.000	3.402,7
Total Unión Europea	123.897.000	8,4	10.391.145	22.113.400.000	2.128,1

(1) Datos a 1 de enero de 1986.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Financiero del FEOGA-Garantía, varios años y Cuentas Económicas de la Agricultura, y Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social

**ANEXO V.6.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS GASTOS DE INTERVENCIÓN DEL**  
**FEOGA-GARANTÍA POR SECTORES SEGÚN LA**  
**NATURALEZA ECONÓMICA DE LAS MEDIDAS.**  
**2002 (M. Euros y porcentaje)**

	<b>Total de gastos</b>	<b>Almacena miento</b>	<b>% Total Alm.</b>	<b>Retirada de tierras</b>	<b>% Total Ret. Tierr.</b>	<b>Ayudas directas</b>	<b>% Total Ad. Direc.</b>	<b>Otras</b>
Cultivos herbáceos	18.499,7	219,2	18,8%	332,3	39,9%	18.222,6	63,3%	-274,3
Azúcar	57,0	16,6	1,4%					40,4
Aceite de oliva	2.331,1	7,9	0,7%			2.268,5	7,9%	54,7
Forrajes secos	390,2		0,0			72,8	0,3%	317,4
Plantas textiles y gusanos de seda	816,9		0,0			0,6		816,3
Frutas y hortalizas	1.509,5	0,5	0,0	61,4	7,4%	316,8	1,1%	1.130,9
Sector vitivinícola	1.329,8	320,1	27,5%	434,6	52,2%			575,1
Sector tabaco	951,8		0,0			951,8	3,3%	0,0
Otros productos vegetales	262,0	37,8	3,2%			222,9	0,8%	1,3
<b>Total productos vegetales</b>	<b>26.148,0</b>	<b>602,0</b>	<b>51,8%</b>	<b>828,3</b>	<b>99,6%</b>	<b>22.056,0</b>	<b>76,6%</b>	<b>2.661,6</b>
Leche y Productos lácteos	1.221,5	454,2	39,1%					767,3
Carne de vacuno	6.074,2	104,1	9,0%	-0,1		5.970,2	20,7%	0,1
Carne de ovino y caprino	553,9	0,2	0,0			553,6	1,9%	0,2
Carne porcina, huevos y aves de corral	16,9	2,7	0,2%					14,3
Otras			0,0					0,0
Pesca	6,6		0,0	3,7	0,4%			2,9
<b>Total productos animales</b>	<b>7.873,1</b>	<b>561,1</b>	<b>48,2%</b>	<b>3,6</b>	<b>0,4%</b>	<b>6.523,8</b>	<b>22,7%</b>	<b>784,7</b>
Productos no incluidos en el Anexo 1								0,0
Programas alimentarios	76,5							76,5
Programas POSEI						55,3	0,2%	-55,3
Medidas veterinarias y sanitarias								0,0
Control y prevención								0,0
Corrección/Reducción/Suspensión								0,0
Acciones de promoción	12,3							12,3
Otras medidas	165,3					165,7	0,6%	-0,4
<b>Total de gastos por intervención</b>	<b>34.275,2</b>	<b>1.163,1</b>	<b>100,0</b>	<b>831,9</b>	<b>100,0</b>	<b>28.800,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3.479,4</b>
<b>% sobre el total de intervenciones</b>	<b>100,0</b>	<b>3,4%</b>		<b>2,4%</b>		<b>84,0%</b>		<b>10,2%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del 32 Informe del FEOGA-Garantía y Cuentas Económicas de la Agricultura.

**ANEXO V.7.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS DEL FEOGA GARANTÍA POR**  
**SUPERFICIE Y ESTADOS MIEMBROS. 2002. Euros.**

	<b>Área agrícola utilizada (1000 ha)</b>	<b>% Total</b>	<b>FEOGA-G. 2002 M. Euros.</b>	<b>Ayudas por (1000 ha). Euros</b>
Bélgica	1.393	1,07	942,1	676.310,12
Dinamarca	2.690	2,07	1.221,0	453.903,35
Alemania	16.971	13,04	6.784,4	399.764,30
Grecia	3.917	3,01	2.633,8	672.402,35
España	25.554	19,64	5.933,0	232.175,00
Francia	29.622	22,77	9.752,1	329.218,15
Irlanda	4.372	3,36	1.709,2	390.942,36
Italia	15.341	11,79	5.671,9	369.721,66
Luxemburgo	127	0,10	37,1	292.125,98
Holanda	1.933	1,49	1.132,7	585.980,34
Austria	3.387	2,60	1.090,1	321.848,24
Portugal	3.813	2,93	753,7	197.665,88
Finlandia	2.216	1,70	837,7	378.023,47
Suecia	3.039	2,34	816,8	268.772,62
Reino Unido	15.722	12,08	3.642,6	231.688,08
<b>UE-15</b>	<b>130.097</b>	<b>100,00</b>	<b>42.958,2</b>	<b>330.201,31</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (Cuentas económicas de la agricultura).



## ANEXO V.8.

### TIPOS DE OCM DE LOS PRINCIPALES SECTORES AGRÍCOLAS EN FUNCIÓN DE LAS AYUDAS DE LA PAC

#### 1. OCM de los cereales<sup>394</sup> (mecanismo de gestión mixto, cuadro V.18.)

Características e instrumentos antes de la reforma de 2003:

Intervención interior: compras a precio único, subvención a los productos de trigo duro, subvención a la industria productora de almidón, glucosa y cerveza, y tasa de corresponsabilidad.

Intervención exterior: precio umbral, exacción a la importación y restitución a la exportación.

La reforma de los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas), que ocupan el 40% de la superficie agrícola utilizada en la Unión Europea, se recoge en los Reglamentos (CE) 1251/1999, 1252/1999 y 1253/1999<sup>395</sup>, con el objeto de profundizar en las medidas puestas en marcha en 1992 para reforzar la competitividad del sector.

Se basó en el pasado en un mecanismo de intervención pública sobre precios de garantía, ya que la diferencia entre los precios medios comunitarios y los mundiales no favorecía la exportación de los cereales europeos o de los productos transformados derivados sin subvenciones.

No obstante, el instrumento de apoyo más importante del sector desde el ejercicio 1993-1994 es una ayuda directa por hectárea, consignada para compensar la disminución paulatina de los precios de intervención (del 15%, en dos fases a partir de la campaña 2000/2001) para adaptarlos a los del mercado mundial. Para beneficiarse de esta ayuda, el agricultor debe retirar de la producción un 10 % de sus tierras los pequeños agricultores, con una producción por debajo de las 12 toneladas, están exentos de esta condición para recibir los pagos compensatorios<sup>396</sup>.

Este régimen de ayudas a los productores de cereales constituye la primera partida de los gastos comunitarios como se aprecia en nuestro análisis de escalamiento anterior (gráfico V.6. y cuadro V.17.), de ahí la importancia que se le atribuye a su impacto en el objetivo general de la cohesión, si bien este caso mucho más orientado hacia la redistribución personal de la renta a expensas del objetivo de disminuir las diferencias de potencial de crecimiento entre las regiones.

---

<sup>394</sup> Por "cereales" se entiende el trigo blando y duro, el centeno, la cebada, la avena, el maíz, el sorgo, el trigo sarraceno, el mijo y el alpiste.

<sup>395</sup> DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

<sup>396</sup> Además, se ha establecido una superficie máxima para las ayudas por hectárea en el ámbito comunitario y nacional. Las restituciones a la exportación que se pueden conceder para compensar la diferencia entre los precios interiores y el precio mundial dependen de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay del GATT desde 1995. Eventualmente, si los precios mundiales son superiores a los comunitarios, las restituciones podrán sustituirse por tasas a la exportación (como ocurrió en 1996).

## 2. OCM de la carne de vacuno<sup>397</sup> (mecanismo de gestión mixto) (cuadro V.18.).

Características e instrumentos antes de la reforma de 2003:

Intervención interior: compras a precio único, subvención a los productores y consumidores.

Intervención exterior: arancel aduanero común, exacción a la importación, restitución a la exportación.

El sector de la carne de vacuno está regulado por el Reglamento (CE) 1254/1999<sup>398</sup>. La crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) impulsó la reforma de este sector, cuyo objetivo consiste en estabilizar los mercados, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores fijando primas y pagos, procedimientos de almacenamiento y disposiciones sobre los intercambios comerciales con terceros países. Carne de vacuno.

La Comisión Europea hace hincapié en la necesidad de desacoplar las ayudas e instituir un único sistema de ayuda a la renta. Estas ayudas se concederían a condición de que los agricultores cumplan determinadas condiciones como la conservación de las tierras y el medio ambiente. El desacoplamiento hará que no se recurra al cultivo intensivo. Asimismo, se dedicarán esfuerzos a la mejora del bienestar de los animales, en particular, durante las exportaciones.

La reforma de la PAC de 1992 compensó con ayudas directas las pérdidas de determinadas zonas ganaderas derivadas de la evolución del mercado, en un sector donde se incrementaron notablemente los gastos de almacenamiento público, con el objetivo último, ratificado en la Agenda 2000, de orientarlo más hacia el consumo y disminuir la producción. Además, Las exportaciones de carne de vacuno todavía dependen generosamente de las subvenciones, con la venta exterior de pequeñas cantidades sin restitución.

A pesar de la extensificación en las medidas de la Agenda 2000, según la Comisión Europea, esta OCM todavía se fundamenta en instrumentos que no han frenado suficientemente el desarrollo de los sistemas de producción intensiva, por lo que se incorporaron en 2000 diferentes medidas en esta línea, a la luz de las múltiples explotaciones existentes en la Unión<sup>399</sup>.

---

<sup>397</sup> Los productos afectados son los animales de la especie bovina, su carne, despojos, harinas y grasas.

<sup>398</sup> DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

<sup>399</sup> Los pagos directos a los productores incorporaron desde el año 2000 diversas medidas con el objeto de: compensar la reducción del precio de intervención (prima especial para animales machos y prima al sacrificio); mantener la renta de los productores especializados en la producción de carne de vacuno (prima al mantenimiento del rebaño de vaca nodriza); animar los productores a adoptar prácticas de ganadería extensiva (pagos por extensificación); ayudar a los productores de las zonas desfavorecidas o los Estados miembros muy especializados en la producción de carne de vacuno (prima complementaria a la vaca nodriza); garantizar un equilibrio del mercado a lo largo del año (prima a la desestacionalización); permitir a los Estados miembros aportar su apoyo a sistemas de producción específicos (pagos suplementarios).

Por último, hay que resaltar que la evolución del sector de la carne de vacuno depende también de la OCM de la leche, ya que aproximadamente dos terceras partes de la carne de vacuno proceden directa o indirectamente de rebaños lecheros. En cualquier caso, en este importante sector se ha impulsado nuevamente la transferencia de renta a los agricultores desde los contribuyentes en general

### **3. OCM de oleaginosas<sup>400</sup> (mecanismo de gestión de ayudas directas, cuadro V.18.).**

Características e instrumentos antes de la reforma de 2003:

Intervención interior: compras a precio único y subvención a las industrias transformadoras.

Intervención exterior: precio umbral, restitución a la exportación.

Los precios institucionales se han eliminado en esta OCM y desde la campaña 1993/1994 únicamente se concede una ayuda por hectárea establecida a escala comunitaria y que fluctúa sobre los rendimientos históricos de cada región, con la condición de que los productores retiraren un porcentaje de sus tierras. La reforma del sector de los cultivos herbáceos mencionada prevé que las oleaginosas pierdan las ayudas suplementarias de las que se benefician y se ajusten progresivamente a las otorgadas a los cereales, lo que puede provocar una notable reducción de su producción, al no ajustarse ya los productores a los límites en hectáreas establecidos en el acuerdo Blair House<sup>401</sup>.

Respecto al arroz, por las malas perspectivas, se propone reducir un 50% el precio de intervención para acercarse a los precios mundiales. El precio de base para el período 2004-05 sería de 150 euros por tonelada. Podría establecerse un nuevo régimen de almacenamiento privado. La Comisión también desea revisar el sistema de protección de las fronteras de la Unión Europea en materia de importación.

### **4. OCM de la leche y los productos lácteos (mecanismo de gestión con precios de garantía e intervención automática) (cuadro V.18).**

Características e instrumentos antes de la reforma de 2003:

Intervención interior: compras a precio único, subvención a ganaderos para alimentación animal, a industriales y a consumidores; cuotas a la producción comunitaria y de los Estados; tasa de corresponsabilidad, almacenamiento en forma de mantequilla y de leche en polvo desnatada.

Intervención exterior: precio umbral, exacción a la importación, restitución a la exportación.

---

<sup>400</sup> Se incluyen en las semillas oleaginosas el girasol, el arroz y la colza.

<sup>401</sup> Estas limitaciones fijadas por el acuerdo de Blair corresponden a un área de 5.482 has mio.

La producción de leche es uno de los sectores más importantes del campo europeo en la mayoría de los Estados miembros (donde representa el 18,4 % del valor total de la producción agrícola), si bien algunos países garantizan individualmente buena parte de la producción total. La relevancia de este sector de actividad es mayor por su estrecha vinculación a la cría de ganado vacuno (11,9 % del valor total de la producción agrícola).

Esta OCM está regulada por el Reglamento (CE) 1256/1999<sup>402</sup> Modificado por el Reglamento (CE) n° 1040/2000 del Consejo, de 16 de mayo de 2000, que se basa en un sistema de cuotas a escala nacional. Basándose en las orientaciones de la Agenda 2000 sobre la reforma de la PAC, se pretende mejorar, mediante la disminución del precio de intervención, la competitividad de la leche y de los productos lácteos en los mercados interiores y exteriores, manteniendo al mismo tiempo la seguridad de las rentas agrarias a través de ayudas directas a las rentas de los agricultores.

Por sobrepasar las cuotas establecidas, se ha penalizado en diversas ocasiones con una tasa suplementaria al país en cuestión. La reforma de los mecanismos de la OCM de los productos lácteos comenzó con las propuestas de la Agenda 2000. El acuerdo del Consejo de Berlín se basa en una reducción de los precios institucionales (del 15%) a partir del 2003/2004, a cambio de una prima directa basada en la cuota por productor y calculada a tanto alzado por tonelada, pero con la intención de suprimir el régimen actual de cuotas después de 2006<sup>403</sup>.

Respecto a los pagos directos, el importe de la ayuda directa por productor estará en función del número de unidades de prima, que se calculará dividiendo la cantidad de referencia individual por el rendimiento lechero medio en la Comunidad (5.800 litros por vaca). La ayuda directa se concentrará en los productores más que en los propietarios de las cuotas.

---

<sup>402</sup> DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

<sup>403</sup> La Comisión propone básicamente cuatro soluciones para mejorar el funcionamiento del sector, ya que la reforma iniciada en el marco de la Agenda 2000 sólo surtirá efecto a partir de 2008: 1) mantener las medidas adoptadas en el marco de la Agenda 2000 hasta 2015; 2) mantener el enfoque elegido en el marco de la Agenda 2000, aumentando las cuotas un 3% y reduciendo los precios de intervención un 15% para la mantequilla y un 5% para la leche desnatada en polvo; 3) instaurar un doble régimen de cuotas: reducción del 5% de las cuotas para el mercado interior, y cuotas ilimitadas para la exportación; 4) suprimir las cuotas en 2008 y bajar el precio de intervención un 25%, convirtiéndolo en una verdadera red de seguridad.

El importe de los pagos directos por unidad de prima aumentará en cuatro fases, a partir del año 2005, pasando de 5,75 euros a 17,24 euros en 2007 (art. 16). Con carácter anual, los Estados miembros efectuarán pagos adicionales a los productores de su territorio<sup>404</sup>. En esta línea, se han reducido en gran medida los precios institucionales (20%) y se sustituyó el sistema de intervención pública en julio de 2002 por una "red de seguridad" que autoriza a la Comisión a convocar licitaciones de compra<sup>405</sup>.

## **5. OCM del aceite de oliva (mecanismo de gestión de pagos directos).**

Características e instrumentos antes de la reforma:

Intervención interior: compras a precio único, subvención a los productores, a las industrias transformadoras y al consumo.

Intervención exterior: arancel aduanero común, derecho compensador a la importación, exacción a la importación.

La Unión Europea es el mayor productor mundial de aceite de oliva aportando el 80% del total y consume el 70% de ella, configurándose como un importante sector en términos de generación de empleo y actividad económica en las grandes zonas productoras, la mayor parte de las cuales se encuentran en regiones del objetivo nº 1 de la Política Regional.

Esta OCM se ha caracterizado históricamente por un sistema mixto de ayudas, de precios de intervención y de ayudas a la producción y al consumo. Pero a solicitud del Consejo, la Comisión presentó en febrero de 1997 una propuesta con el objeto de reformar en profundidad estas intervenciones y el control de su producción. En el marco de la Agenda 2000, la Comisión propuso nuevo reglamento para el sector (COM (98) 171), aprobado por el Consejo (Reglamento (CE) 1638/1999406).

Los pilares de la reforma se sustentaron sobre un aumento del mecanismo estabilizador de las cantidades máximas garantizadas subdivididas en cantidades nacionales; mantenimiento de ayudas a la producción, pero exclusivamente para el aceite procedente de olivares existentes antes del 1 de mayo de 1998, con una reducción del 5%; supresión de las ayudas al consumo; eliminación de las ayudas a los pequeños productores y sustitución del sistema de adquisiciones a la intervención por un régimen de almacenamiento privado.

---

<sup>404</sup> Los pagos adicionales podrán adoptar las modalidades de complementos de prima por vaca lechera o de pagos por superficie (art. 16 y art. 17 y 18). Los pagos por superficie se conceden por cada hectárea de pastos permanentes y no exceden de 350 euros para los años civiles 2005 y siguientes (art. 19).

<sup>405</sup> En el supuesto de que el precio medio de los vacunos machos en un Estado miembro o en una región sea inferior a 1.560 euros/tonelada.

<sup>406</sup> DOCE L 210 de 28 de julio de 1998.

En 2003, la Comisión propuso una nueva reforma de la OCM del aceite de oliva<sup>407</sup>, con el objeto de introducir el pago único a partir del 1 de enero de 2005. Se propone que los actuales pagos vinculados a la producción se conviertan en ayudas directas a la renta, mediante la creación de nuevos derechos al pago único por explotación, además de los derivados de la reforma de la PAC de junio de 2003.

---

<sup>407</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada en el sector del aceite de oliva, tabaco, algodón y azúcar (SEC (2003) 1.023).

## **CONCLUSIONES**





El presupuesto comunitario es un instrumento en el que se han ido reflejando los objetivos políticos, económicos y sociales de la Unión Europea, con múltiples especificidades que le diferencian de otros presupuestos públicos.

Las vicisitudes por las que ha discurrido la historia de la integración europea y el control ejercido por los Estados miembros han marcado su evolución en el camino hacia la integración. La Comunidad Europea necesitaba desde su origen la instauración de un modelo presupuestario para hacer frente a la paulatina adopción de competencias y hacer frente a las crecientes necesidades derivadas de la profundización del proyecto.

En este marco de referencia, varios objetivos han guiado esta tesis Doctoral de la que se desprenden las siguientes conclusiones:

Sobre la evolución de las finanzas comunitarias, hay que destacar que en el período 1957-2002, se han **multiplicado** las intervenciones económicas y sociales y la Unión Europea ha ido incrementando de forma paralela el protagonismo del presupuesto, con un aumento del gasto en función de los objetivos, aunque con **claros límites**.

**En el Capítulo 1**, hemos definido tres etapas en la política de gasto.

- **La primera, 1951-1975**, se caracterizó por cambios relevantes como: el camino hacia la unificación de los instrumentos presupuestarios de las Comunidades Europeas, el avance hacia la autonomía financiera y la búsqueda de un equilibrio institucional.

Desde su origen, la Alta Autoridad supranacional de la CECA, en virtud del Tratado de París, disponía de recursos propios, lo que le otorgaba una mayor autonomía financiera frente a la CEE y el EURATOM, que dependían exclusivamente de las aportaciones financieras de los Estados miembros en esta primera fase del proyecto.

Se trataban de unas Comunidades menos supranacionales que la CECA, motivo por el cual se le facultó al Consejo el poder legislativo de la política presupuestaria, con un menor protagonismo desde su origen del Parlamento en esta materia; mientras que la Comisión como verdadero órgano supranacional se encargaría de la ejecución de las políticas comunitarias, lo que ha marcado la orientación y los objetivos del gasto a lo largo de la historia de las finanzas europeas.

En 1962, la Comunidad empezó a consignar en el presupuesto las intervenciones de la PAC, lo que hizo replantear a la Comisión la viabilidad del sistema presupuestario y el reparto de poder entre las instituciones. Sin embargo, estas propuestas fueron rechazadas por Francia, lo que paralizó el proceso y dio lugar al Compromiso de Luxemburgo, con la predominancia desde entonces de la voluntad de los gobiernos nacionales.

Los Acuerdos de Luxemburgo y la Decisión de 21 de abril de 1970 supusieron un punto de inflexión en la historia presupuestaria, ya que se establecieron recursos propios a semejanza de la CECA, dotando de una mayor autonomía a las instituciones comunitarias.

Paralelamente, se forjó la unificación de los presupuestos de las Comunidades y se le otorgó una mayor influencia al Parlamento en las políticas de gastos, siempre con la atención puesta en la viabilidad financiera de la PAC.

- **La segunda, 1975-1999**, coincidió con la profundización de la crisis del sistema original del presupuesto. La estructura de recursos propios no se ajustaba a las nuevas necesidades, especialmente a las intervenciones estructurales con la creación del FEDER. En este marco se aprobó en el Consejo Europeo de Fontainebleau un aumento del límite del IVA hasta el 1,4 % que se aplicó desde 1986.

La gran reforma de las finanzas comunitarias de 1988 tras el Consejo de Bruselas transformó y extendió la estructura de los recursos propios, en un entorno condicionado por la adhesión de España y Portugal, el desarrollo del **paquete Delors I** con una profunda revisión de los Fondos Estructurales, la reforma de la PAC y la aprobación del Acta Única Europea.

Con este objetivo se estableció el nuevo recurso complementario PNB y se niveló la base imponible del IVA para que el Reino Unido mantuviera una posición equivalente al sistema de Fontaneibleau. Además, se instauró un techo global para los recursos propios para el período 1988-1992, que ascendió al 1,20% del PNB de la Unión en 1992 y se mantuvo hasta 1994.

Las continuas tensiones entre las Autoridades Presupuestarias en los ochenta impulsaron a las instituciones a establecer desde 1988 un marco de gastos comunitarios en forma de **perspectivas financieras**, con el objeto de perfeccionar el procedimiento presupuestario con el criterio de la disciplina. En ese momento, el **paquete Delors II** contribuyó a la aplicación del Tratado de Maastricht en sus primeros años, destacando la creación del Fondo de Cohesión en 1993.

Con el Consejo Europeo de Edimburgo de 1994 se incrementó progresivamente el límite máximo de los recursos propios de un 1,20 % hasta un 1,27% del PNB en 1999.

- **La última etapa** se abrió con las propuestas de la Agenda 2000 y la programación financiera para 2000-2006 acordada en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, con una nueva reforma de la PAC y de los Fondos Estructurales ante la ampliación a veinticinco miembros, si bien manteniendo el límite máximo de los recursos propios en el 1,24% del RNB de la Unión.

En el Consejo Europeo de Copenhague en 2002, se establecieron los aspectos financieros y presupuestarios de la nueva ampliación, que tuvo lugar en mayo de 2004, en un marco de mayor austeridad y disciplina que en ocasiones anteriores. En este contexto, la Comisión propuso tres objetivos fundamentales para el futuro de la Unión: el desarrollo sostenible, la defensa de los intereses de sus ciudadanos y la potenciación de la opinión de las instituciones comunitarias en el mundo.

Finalmente, en 2004 se aprobó la Constitución Europea, pendiente de ratificar por los Estados miembros, que refunde los Tratados con el fin de dotar de más claridad, transparencia y comprensión pública al proyecto europeo. Desde una óptica presupuestaria, se apuesta por un mayor poder de decisión del Parlamento, con la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

Además, se abre la posibilidad de instaurar **un nuevo ingreso comunitario** en línea con las propuestas de la Comisión, sobre la base de una ley europea que fijaría también el límite de los recursos propios y adoptaría el marco financiero plurianual conjuntamente entre el Consejo y el Parlamento, una vez que haya sido ratificada por los Estados miembros.

Del **Capítulo 2** destacamos las siguientes conclusiones:

-Las teorías sobre el presupuesto federal desde la óptica de la armonización fiscal ponen de relieve la importancia de la coordinación impositiva entre países que se integran en un proyecto de la dimensión de la Unión Europea, desde el punto de vista de la equidad, la eficiencia y la creación y desviación del comercio entre los Estados miembros.

Se pone de manifiesto como en el Tratado CEE no se considera la fiscalidad como una política autónoma, sino como un importante instrumento para el respeto de las libertades recogidas en el Tratado. En este sentido, el Informe Neumark de 1963 no proponía la homogeneización de los sistemas impositivos entre los Estados miembros, sino atenuar aquellos factores que pudieran obstaculizar la implantación del mercado común, sin formalizar propuestas legislativas vinculantes y muy sesgado hacia la imposición indirecta.

Desde 1992 se ha avanzado en la armonización de los impuestos indirectos sobre la base de la propuesta “del mercado unificado” de la Comisión de 1987, con un nuevo régimen de impuestos especiales y el establecimiento del IVA intracomunitario. Aunque estas medidas quedaron lejos de las recomendaciones del “Comité Ruding” respecto a los efectos negativos que provocaría la diversidad de sistemas fiscales sobre la competencia empresarial en el mercado interior comunitario.

Por todo ello, podemos sostener que aunque no es un objetivo prioritario, el mantenimiento de bases fiscales no armónicas no favorece la profundización del proyecto europeo, que necesitaría la creación de un nuevo ingreso presupuestario que proporcionara más margen de maniobra a las instituciones comunitarias. Esta medida sería muy conveniente para el futuro del proceso, tanto en un enfoque federal como intergubernamental.

- En cuanto al federalismo y el sistema comunitario actual podemos sacar las siguientes conclusiones:

La fiscalidad y el resto de actividades de la Unión se desarrollan en una organización supranacional en el marco del Derecho Internacional Público, pero con elementos que los distinguen del modelo tradicional, que pueden asimilarse a un sistema prefederal, con tres principios esenciales: autonomía, cooperación y subsidiariedad.

A pesar de todo, no hay que olvidar que los Tratados no contemplan específicamente que el proyecto europeo deba finalizar en un modelo federal por la posición contraria de países como el Reino Unido y Dinamarca.

De acuerdo al paradigma federal, el Derecho Comunitario es autónomo frente al Derecho Estatal, con tres características básicas: autonomía, complementariedad y primacía. En esta línea, los países deben colaborar activamente en la consecución de los objetivos de la Unión y el desarrollo de las políticas comunitarias junto a la Comisión, que debe controlar en último término el cumplimiento de los Tratados.

Si bien el principio de solidaridad financiera es un factor fundamental en un sistema federal, también se manifiesta en la Unión Europea en el objetivo de la cohesión económica y social, que se considera un factor clave para la profundización del proceso, cuya consignación presupuestaria se realiza fundamentalmente a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Sin embargo, el presupuesto no es el principal instrumento de intervención de la Unión, por sus escasos recursos frente a los ambiciosos objetivos de los Tratados. Así, los presupuestos nacionales continúan siendo las principales herramientas de política económica en los Estados miembros, lo que frena cualquier intento de armonización fiscal.

En la actualidad, la función estabilizadora del presupuesto comunitario no es relevante, con un claro protagonismo de los gastos redistributivos de carácter personal y territorial.

Por lo tanto, se deduce que para que la Hacienda comunitaria evolucione hacia un sistema federal, se exigirá una convergencia fiscal en la Unión, un incremento considerable de los recursos en políticas no agrícolas y la financiación solidaria de las mismas, con más protagonismo del Parlamento, lo que entraría en conflicto probablemente con los intereses de los Estados miembros.

Del **Capítulo 3** se deduce la gran complejidad técnica del presupuesto y que su simplificación no es posible en la actualidad si se pretende mantener el equilibrio entre los intereses nacionales y comunitarios.

Uno de los aspectos más problemáticos del procedimiento ha sido la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que no favorece el control democrático de los mismos. Por esa razón, la Constitución europea suprime esta clasificación, otorgándole un mayor poder al Parlamento sobre el conjunto del presupuesto.

Por su parte, las perspectivas financieras han proporcionado una mayor estabilidad y disciplina al presupuesto de la Unión, una vez consensuadas las prioridades para el período en cuestión. No obstante, la disposición de los gastos en numerosas rúbricas y subrúbricas con mucha antelación, se traduce en una mayor rigidez a la hora de canalizar los recursos disponibles hacia las prioridades establecidas en la programación.

Ya en la vertiente del gasto, destacan “Agricultura”, “Acciones estructurales”, “Políticas exteriores y “Políticas internas”. Las intervenciones agrícolas pretenden lograr una actividad multifuncional, duradera y competitiva. Las acciones estructurales intentan que los territorios con más dificultades las superen en un marco de solidaridad, visible a los ojos de los ciudadanos europeos, como máximos beneficiarios de estas actuaciones. Las acciones exteriores concentran los esfuerzos de la Unión por mejorar su presencia política en el mundo, que se materializa especialmente en el Tercer Mundo a través de intervenciones horizontales como el apoyo humanitario y alimentario y las geográficas, con programas de cooperación con América Latina, Asia, la Cuenca mediterránea, etc.

Por último, las políticas internas tienen como prioridad potenciar el mercado interior, entre las que destacan la investigación, que se articula en programas que combinan aspectos tecnológicos, industriales, económicos, sociales y culturales. Destacan también el transporte, la educación, la cultura, la energía, la seguridad nuclear, el medio ambiente y la industria, entre otras, que impulsan un verdadero espacio único europeo.

En la actualidad, el 44 % aproximadamente de los recursos se canalizan hacia las ayudas agrícolas en la sección «Garantía» del FEOGA, frente al 34 % de los gastos estructurales y de cohesión; el 7 % de las políticas internas, el 6,9 % de las exteriores, y el 6 % de administración.

A pesar del protagonismo histórico de la PAC, el Parlamento puede proponer únicamente modificaciones respecto a los gastos agrícolas, pero es el Consejo quien mantiene la última palabra. Por esa razón, las prioridades de esta política han respondido, en gran parte, a los **intereses de los principales Estados miembros**, especialmente desde el Compromiso de Luxemburgo.

Del **Capítulo 4** se deduce la viabilidad de los métodos multivariantes aplicados para aportar más luz sobre la política del gasto comunitario y su posibilidad de aplicar estas técnicas con los programas informáticos de estadística actuales, las pruebas previas para comprobar la idoneidad de aplicar estos procedimientos a nuestros datos y, en último término, sus posibles limitaciones.

Asimismo, con la aplicación de estas técnicas se consiguen nuevas interpretaciones sobre los componentes principales, las agrupaciones y los espacios bidimensionales, abriendo la posibilidad de iniciar nuevas investigaciones sobre las políticas comunitarias o sobre la evolución de alguna partida de gasto en particular.

Por último, en el **Capítulo 5** se ha analizado la evolución del gasto comunitario, a partir de los datos consignados en el presupuesto y en el FED, en un amplio intervalo de tiempo.

En **primer lugar**, se han detectado las interrelaciones de las políticas comunitarias desde su origen hasta la actualidad, con el objetivo de definir estos vínculos en función de un número inferior de componentes principales. Además, se han agrupado jerárquicamente los gastos comunitarios en función de su similitud para que reflejen a qué objetivos e intereses han respondido y así detectar qué prioridades se han expresado con mayor claridad en el proyecto europeo.

Como **segundo paso**, a través del análisis de la evolución de las ayudas del FEOGA-Garantía, se pone de manifiesto que la PAC, como principal política comunitaria, ha mostrado históricamente *una cierta contradicción* con el criterio de la cohesión territorial en la Unión, en función de su distribución sectorial y geográfica y de la tipología de sus intervenciones.

Esta situación se tradujo en la concentración durante muchos años de los gastos comunitarios en la agricultura, política transferida totalmente a la Unión, a través de la cual se conciliaron en un primer momento los intereses de Francia y Alemania, lo que redujo a un segundo plano al resto de políticas. En la actualidad, el gran apoyo financiero del FEOGA-Garantía tendrá que ganarse nuevamente la confianza de la sociedad europea, ya que los objetivos que marcaron las etapas iniciales de la PAC como el crecimiento y la seguridad alimentaria, se encuentran muy lejos de las necesidades actuales del campo europeo.

a) Sobre la primera cuestión planteada hemos extraído las siguientes conclusiones:

*Primera.* El método comunitario, sustentado en un equilibrio permanente entre los intereses nacionales y la profundización del carácter supranacional de la integración europea, adquiere una asombrosa actualidad al analizar la evolución de los gastos comunitarios, especialmente si se compara con los objetivos iniciales de los Tratados.

De acuerdo a la evolución de los gastos de la Unión, se detectan dos prioridades fundamentales en la integración, pilares de la arquitectura comunitaria: Europa ha pretendido liderar un proyecto de desarrollo y de cohesión económica y social en su interior y de cara al exterior ha pretendido ganar protagonismo en el escenario internacional, al mismo tiempo que se estabilizaba el continente en las primeras etapas del proyecto.

*Segunda.* Las variables más vinculadas históricamente a la prioridad comunitaria de la consolidación de Europa y el refuerzo de su posición en el mundo estarían formadas por FEOGA-Garantía, las Acciones exteriores, los Gastos en Investigación y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). A este componente se le ha denominado “Agricultura y otras políticas residuales”, y ha absorbido según nuestro análisis factorial de componentes principales, el 50,74 % del total de los recursos comunitarios desde su creación hasta 2002.

*Tercera.* Las variables más vinculadas históricamente al objetivo de la cohesión cuyo fin último ha sido disminuir las diferencias de desarrollo y de niveles de vida entre las regiones comunitarias, contiene al FEDER, al FSE y al FEOGA-Orientación. Este factor se ha denominado “Gastos vinculados directamente la cohesión económica y social” y se han responsabilizado del 43,88 % de la variabilidad de los gastos comunitarios.

Cuarta. El FEOGA-Garantía se ha considerado en nuestro análisis factorial una variable atípica, de manera que por sí sola explica prácticamente la totalidad de la varianza del gasto comunitario hasta la creación del FEDER, configurándose la PAC como la única política comunitaria hasta la mitad de los setenta. En ese momento, se originó un primer cambio en la orientación del gasto, al entrar en juego los intereses de nuevos Estados miembros.

La profundización en la integración europea con las sucesivas ampliaciones impulsó progresivamente la estructura y magnitud del componente de la “cohesión económica y social”, presionando también sobre el cuantioso gasto del primer componente.

En este sentido, se detecta una progresiva reducción del protagonismo del primer componente (agricultura y políticas residuales) a medida que se afianzaba y consolidaba el proyecto europeo, de forma paralela al agotamiento de los objetivos iniciales de la PAC.

Quinta. Los dos componentes (agricultura y cohesión) han explicado conjuntamente el 94,62 % de la varianza de los gastos comunitarios desde su creación, con un cierto comportamiento bipolar, en un entorno marcado por el mantenimiento del techo de los recursos propios y las mayores necesidades surgidas tras las ampliaciones.

En esta situación, el incremento de la solidaridad territorial podrá ser viable si se replantean las prioridades de las ayudas agrícolas y se apoya más la consecución de este objetivo a través de sus intervenciones sectoriales y geográficas.

Sexta. En teoría, los gastos de investigación deberían presentar una alta correlación con los Fondos Estructurales para aprovechar la sinergia entre ambas intervenciones de cara a impulsar la convergencia de las regiones menos prósperas. Sin embargo, se detecta en nuestro análisis una mayor vinculación de esta rúbrica con la evolución de las ayudas agrícolas y una menor interacción con el FEDER. Por esa razón, el peso factorial de los gastos en investigación es reducido (0,49) en el segundo componente denominado “variables de la cohesión” y muy superior en el factor de la “agricultura y otras políticas residuales”, con un 0,85.

Por todo ello, sería conveniente romper la fragmentación del sistema de investigación europeo con el objeto de mejorar especialmente su impacto en las zonas más deprimidas, dinamizando la innovación y las redes de saber en sus territorios, con una mayor coordinación con las intervenciones estructurales. No obstante, no existe todavía certeza sobre el verdadero impacto de estos gastos sobre las disparidades en la Unión.

Séptima. La alta relación obtenida entre la evolución de las ayudas agrícolas y la trayectoria de las Acciones exteriores, constituidas fundamentalmente por la ayuda a terceros países (con unos pesos factoriales muy similares de 0,86 y 0,81, respectivamente), resulta en cierto modo paradójica si se advierte la nueva orientación de la PAC, que pretende responder precisamente a las demandas de los países menos desarrollados en el marco de la OMC respecto al proteccionismo de sus intervenciones.

Las Acciones exteriores comunitarias son encomiables desde cualquier óptica, pero en ningún caso se pueden comparar con los efectos negativos que la política de mercados comunitaria ha podido provocar sobre la agricultura de los países menos desarrollados.

*Octava.* De acuerdo a su grado de similitud, los gastos comunitarios se agruparían en tres conglomerados: uno integrado solamente por el **FEOGA-Garantía**, otro por el **FEDER** y un último grupo que englobaría al **resto** de variables con un peso específico muy por debajo de las dos anteriores (FEOGA-Orientación; Fondo Social Europeo; Acciones exteriores; Fondo Europeo de Desarrollo y Gastos de administración y reembolsos).

En nuestro análisis cluster, el FEOGA-Garantía se puede considerar nuevamente como un valor “atípico” por su gran distancia respecto al resto de variables; mientras que el conglomerado FEDER aparece como el verdadero eje sobre el que ha girado la política de cohesión comunitaria, impulsado por las sucesivas ampliaciones (1973, 1981, 1986, 1995 y 2004).

No obstante, los recursos consignados al FEDER no han sido suficientes hasta la fecha para lograr una mayor cohesión territorial en la Unión, de ahí la mayor vinculación que registra con el resto de variables y su menor vinculación con el FEOGA-Garantía, según el método de la distancia euclídea aplicado a nuestros datos.

*Novena.* La creación del FEDER en 1975 se puede considerar el origen de la asignación de recursos y función distributiva del presupuesto comunitario. De este modo, los primeros diecisiete años se pueden considerar como irrelevantes en magnitud y composición.

En su evolución podemos distinguir tres periodos:

El inicial (1975-1982), que comprende desde la primera dotación presupuestaria del FEDER hasta la incorporación de Grecia y las negociaciones con dos futuros países de la cohesión (España y Portugal). Es una etapa condicionada por el agotamiento del sistema de recursos propios de 1970 y el aumento de las necesidades en la Unión.

El segundo (1983-1990) recoge la crisis de las finanzas comunitarias, la reforma del sistema según los Acuerdos de Fontainebleau, en un entorno marcado por el problema del “cheque británico”, la ampliación hacia el Sur de Europa y un gasto agrícola cada vez mayor.

El tercero (1991-2002) incluye la primera gran reforma de los Fondos Estructurales con el programa financiero acordado en el Consejo Europeo de Bruselas. No obstante, este plan se interrumpió por la aprobación de las nuevas perspectivas financieras de la Unión de quince miembros. El período finalizaría con la implantación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la moneda única.



*Décima.* La posición secundaria que ocupa el **FSE** en nuestro análisis clúster (en el cual no forma un agrupamiento en solitario), refleja como la Política Social en la Unión ha funcionado durante décadas como una herramienta de acompañamiento a las legislaciones nacionales para apoyar el proceso de integración, lo que no favoreció la dimensión social de las primeras etapas del proyecto europeo.

Como consecuencia, hasta prácticamente la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y su mayor dotación presupuestaria, el FSE no se configuró como un verdadero instrumento de cohesión económica y social comunitario en un aspecto clave como el laboral, impulsado definitivamente por el Tratado de Maastricht, de forma paralela al auge del objetivo de la solidaridad en el proceso de integración como se desprende de nuestro análisis.

*Décima-primera.* El fomento del desarrollo rural y la mejora de las estructuras agrarias en el ámbito de la PAC refuerzan el criterio de la cohesión económica y social en la Unión, cuya financiación se reparte entre las dos vertientes del FEOGA. Sin embargo, la sección Garantía destina una mínima parte de estas intervenciones a las regiones Objetivo 1, predominando las medidas directamente relacionadas con las actividades agrícolas, especialmente las ayudas directas, que no favorecen, en último término, la cohesión territorial.

Por lo tanto, una mínima parte de las intervenciones del FEOGA se canaliza hacia la potenciación de la economía del sector en materia de diversificación de sus actividades hacia los servicios turísticos, la artesanía, etc., o el desarrollo de las comarcas agrícolas, evitando el éxodo de la población del campo europeo.

Además, la mayor parte de la financiación procede en gran medida de la **sección Orientación**, motivo por el cual en nuestro análisis se asocia esta variable al componente vinculado a la cohesión, al mismo tiempo que se aprecia su escaso peso relativo en el presupuesto a lo largo de la historia, con un valor por debajo, incluso, de los gastos de administración de las Comunidades Europeas.

*Décima-segunda.* La creación del **Fondo de Cohesión** en 1993 como instrumento complementario de solidaridad entre Estados miembros reflejó el creciente protagonismo de la prioridad de la cohesión en el proyecto europeo. Paralelamente, se puso de manifiesto la insuficiente contribución de otras políticas comunitarias (incluidas en el componente “agricultura y otras políticas residuales”) al principio de la solidaridad en la Unión como se desprende de nuestro análisis factorial. No obstante, el escaso peso específico del Fondo de Cohesión en la historia del presupuesto comunitario motivó, incluso, que no se pudiera incluir en nuestro trabajo como variable válida.

Análogamente, no se pudo abordar la evolución del **IFOP**, que se instauró también a principios de los noventa, lo que refleja el reducido apoyo financiero que ha recibido también las intervenciones estructurales en la pesca, así como la OCM del sector desde que se estableció en 1981 (anexo V.2.), con una gran importancia en determinadas regiones Objetivo nº 1 de la Unión.

Este hecho refuerza nuestra afirmación de que hasta la fecha el criterio de la solidaridad ha ocupado una posición secundaria en el proceso de integración, lo que se puede acentuar con la reciente ampliación, que potenciará indudablemente la voz de la Unión en el concierto mundial, pero que no se ha traducido en un incremento paralelo de los recursos necesarios para alcanzar en un futuro un territorio europeo más equilibrado.

*Décima-tercera.* La próxima inclusión del FED en el presupuesto en aras de una mayor transparencia y simplificación en su procedimiento, potenciará al mismo tiempo el carácter supranacional y democrático del proceso de integración. En esta línea, esta medida impulsará el control parlamentario y la gestión comunitaria de las negociaciones con los países ACP, en el marco de la prioridad histórica de reforzar la influencia política de Europa en el mundo con una única voz como se recoge en nuestro trabajo.

*Décima-cuarta.* Los cluster extraídos sobre los períodos presupuestarios no coinciden en sentido estricto con las programaciones financieras de la Comisión, cuya autoridad no ha prevalecido en ocasiones a la hora de establecer el monto de las partidas, los objetivos y su periodicidad en el tiempo. En definitiva, queda reflejado el hecho de que en las grandes decisiones presupuestarias tienen aún más peso específico la voluntad y los intereses de los Estados miembros.

b) El segundo objetivo del Capítulo era verificar en qué medida las ayudas agrícolas, principalmente el gasto comunitario, habían contribuido con una mayor cohesión territorial en la Unión, o si su evolución había respondido a otros criterios u objetivos sectoriales o nacionales y a expensas del principio de la solidaridad.

Para alcanzar unos resultados más realistas, el período de análisis comienza con la adhesión de dos países de la cohesión (España y Portugal), que se perfilaban como beneficiarios netos de la PAC.

Sobre este aspecto se han extraído las siguientes conclusiones:

*Primera.* Los productos más beneficiados por la PAC desde 1986 hasta 2002, en términos absolutos del total de las ayudas agrícolas, fueron los **“cereales”**, doblando sus coordenadas en el modelo de distancia euclídea al segundo en importancia **“carne de vacuno”** (4,47 frente a 1,68, respectivamente). Este resultado se acentuó especialmente tras la reforma de 1992, que se centró especialmente en ambos capítulos.

Le siguieron, por orden de importancia, **“leche y lácteos”** (0,84) y **“oleaginosas”** (0,24), si bien estos últimos perdieron peso específico en el período en cuestión.

Los menos favorecidos fueron **“forrajes”** (-0,93), **“carne porcino”** (-9,21) y **“proteaginosas”** (-0,79), junto a otros productos marginales incluidos en **“otras carnes”** y **“otros vegetales”**.

*Segunda.* En términos de crecimiento en el período en cuestión, los productos más favorecidos durante el período fueron nuevamente los **“cereales”** (0,58), destacando también el avance de **“aceite de oliva”** y **“frutas y hortalizas”**.

En cambio, entre los más perjudicados se encontraron **“oleaginosas”**, **“azúcar”** y **“carne porcino”** y, especialmente, **“leche y lácteos”**, quizás por su mecanismo de intervención a extinguir en la nueva PAC, con precios de garantía e intervención automática.

*Tercera.* Por su peso presupuestario, **“cereales”** y **“carne de vacuno”** constituyen los verdaderos capítulos objetivos de las intervenciones agrícolas y las sucesivas reformas de la PAC, con una creciente orientación hacia reembolsos directos a los agricultores a expensas del apoyo a los precios de mercado.

Por lo tanto, todo parece indicar que la Política Agrícola común ha iniciado un camino decidido y firme en la transferencia de renta hacia los agricultores en particular (vía ayudas directas) y en detrimento de la redistribución de la renta hacia el sector a través de medidas de sostenimiento de mercado que, por otra parte, no se podían mantener en la Unión de veinticinco miembros.

*Cuarta.* Al agrupar jerárquicamente los sectores agrícolas en función de las ayudas recibidas, se obtienen dos cluster principales, uno integrado solamente por **“cereales”** y otro por **“carne de vacuno”** y **“leche y lácteos”**, que configuraban el núcleo fundamental de la PAC, con la salvedad de que el régimen de este último no se ajustaba a las prioridades actuales (OCM con precios de garantía e intervención automática frente a las ayudas directas), aspectos que la PAC actual está eliminando.

En un tercer grupo aparecen otros sectores con menor importancia en los gastos de la PAC como **“oleaginosas”**, **“azúcar”**, **“aceite de oliva”**, **“frutas y hortalizas”** y **“carne de ovino”**. Finalmente, figuran el resto de producciones que no se han visto afectadas por las prioridades sectoriales de las intervenciones agrícolas.

La reforma actual de la PAC se está llevando a cabo gradualmente de acuerdo a nuestra clasificación de las OCM extraída de los conglomerados de pertenencia anteriores, interviniendo en primer lugar en aquellos capítulos con una mayor asignación presupuestaria en aras de acelerar el impacto de sus medidas ante la estructura sectorial de los nuevos Estados miembros.

*Quinta.* Los productos prioritarios de la PAC no son los que predominan en las regiones menos prósperas de la Unión, especialmente en las mediterráneas, que son mayoritarias entre las regiones Objetivo nº 1. Este hecho no ha favorecido, en última instancia, la consecución de la cohesión económica y social en la Unión. Además, se impulsa con estas intervenciones la redistribución interpersonal en zonas, incluso, con un alto nivel de renta, beneficiando en mayor medida a los grandes productores agrícolas europeos.

En este sentido, el mantenimiento de las ayudas recibidas por sector como referencia para las futuras intervenciones puede acentuar la diferencia entre el apoyo a los productos continentales, que se han beneficiado históricamente en mayor medida de las subvenciones agrícolas que los mediterráneos como se desprende de nuestro análisis. El criterio de la cohesión se ha limitado en las últimas décadas en el marco de la PAC casi exclusivamente al escaso apoyo financiero que ha recibido el desarrollo rural en las regiones Objetivo nº 1 a través de la Sección Orientación del FEOGA.

*Sexta.* Por Estados miembros, **Francia y Alemania** han sido en la dimensión absoluta de las ayudas los máximos beneficiarios en el período de estudio, doblando el primero las coordenadas del segundo en nuestro modelo de distancia euclídea (3,2 frente a 1,5, respectivamente). Le siguieron a cierta distancia, y por orden, Italia, España y el Reino Unido.

La adhesión de los países del Sur no supuso de ningún modo una caída de las ayudas a Francia o Alemania, sino que estos países presentaron altas tasas de crecimiento en el período, evidentemente menores a las de España y Portugal por su reciente adhesión, siendo Holanda el país más perjudicado en estos años.

La PAC se ha centrado en las últimas décadas coincidiendo con su mayor crecimiento financiero en cinco países, de los cuales únicamente España se consideraba de cohesión, frente al elevado desarrollo económico de Francia, Alemania, Italia y **curiosamente** el Reino Unido.

*Séptima.* Si comparamos las ayudas agrícolas por ocupados en el sector en el período de estudio, **Irlanda** era el único país entre los de renta per cápita más baja que figuraba en las primeras posiciones en 1986 y 2002. Le seguían el **Reino Unido, Dinamarca y Bélgica**, si bien en estos últimos la dimensión del sector primario es muy reducida, según se recoge en el anexo.

Por su parte, Francia con una cifra similar de activos agrícolas a la de un país considerado de cohesión como España, recibió cerca del doble de ayudas por ocupado en 2002, triplicando las de 1986 (10.032 y 3.070 euros por ocupado, respectivamente). No obstante, y a título comparativo, los recursos del Fondo de Cohesión han representado desde su creación en 1993 solamente un 18 % de una única OCM como la de “cereales” o un 37 % respecto a la de “carne de vacuno”, producciones muy extendidas precisamente en regiones francesas.

*Octava.* Para 2002 hemos calculado también las ayudas por hectáreas, de manera que **Bélgica y los Países Bajos** fueron los máximos beneficiarios en ese año, situándose países de cohesión como España y Portugal por debajo, incluso, de la media comunitaria. Por su parte, Francia superaba en nueve puntos porcentuales a España y casi doblaba a Portugal respecto al apoyo por superficie.

**En definitiva**, las intervenciones de la PAC muestran una cierta contradicción histórica con la prioridad de la cohesión económica y social en la Unión, tanto por la naturaleza de sus medidas como su distribución territorial.

No obstante, no consideramos conveniente una renacionalización o eliminación de las ayudas agrícolas por su importancia en el mantenimiento de la renta y la población en las zonas rurales de los países de la cohesión y por las especificidades propias del sector, sino que apoyamos los actuales objetivos de la reforma de la PAC dirigidos a potenciar la competitividad del campo europeo, el respeto al medio ambiente y la seguridad y la calidad de los alimentos.

Tampoco consideramos viable que la PAC se fundamentara rigurosamente en principios de cohesión territorial y social, pero sí debería tenerlos en cuenta en mayor medida en su diseño y aplicación, especialmente en la Europa de veinticinco miembros.

Por todo ello, la PAC no puede ser ajena al fomento de la solidaridad territorial en la Unión, apoyando de forma residual al desarrollo rural, mientras que continúa beneficiando especialmente a grandes explotaciones y productores de zonas con un alto nivel de renta per cápita.

Sin duda, las ayudas agrícolas han tenido un efecto positivo en el empleo, la renta y en el mantenimiento de la población en las zonas rurales de países de la cohesión como España o Portugal. No obstante, el principio de solidaridad territorial, factor clave para profundizar en la construcción europea, no ha guiado su evolución, a pesar de absorber durante décadas la mayor parte del gasto de la Unión.

Quizás, el propio método comunitario, que ha hecho posible el proyecto de una Unión de veinticinco miembros a lo largo de todo el continente, exigía para su éxito el mantenimiento de una política como la PAC que apoyara en mayor medida los intereses de sus principales Estados fundadores. Este hecho no tiene que obstaculizar en un futuro el espíritu de solidaridad que ha impregnado, e incluso justificado, la integración europea, impulsada, especialmente, por Francia y Alemania.

Si se quiere quebrar la tendencia de los hechos hasta la actualidad, estos países deberán optar en un futuro por una profundización del proceso hacia un sistema federal con un mayor carácter supranacional o, por el contrario, el mantenimiento del enfoque intergubernamental, con una potenciación de las políticas comunes y, sobre todo, del objetivo de la cohesión económica y social en la Unión de veinticinco miembros.

Por último, sin haber pretendido cerrar en ningún caso el tema de la evolución de los gastos comunitarios, creemos que nuestro esfuerzo puede haber contribuido a mejorar la interpretación de este ámbito del proyecto de la Unión Europea.



## **BIBLIOGRAFÍA**





- ALBI, E. (1986): *Armonización fiscal de Europa*, Deloitte, Haskins Sells, Mimeo.
- ALVAREZ, M. (2000): *Análisis estadístico con SPSS*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- ARABIE, P. (1987): *Three-way scaling and clustering*, Sage, Newbury Park.
- ARCE, J. C. (1996): “Insuficiencias del Parlamento Europeo en el examen del presupuesto y en el examen político de las instituciones”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 134.
- ASÍN, M. A. (1988): *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid.
- BAILY, M. (1982): “Are the New Economic Models the Answer?”, *The Brookings Review*, nº1.
- BALASSA, B. (1975): *European economic integration*, North-Holland, Amsterdam.
- BARNARD, B. (1997): “The EU”, *Europe*, nº 365.
- BARBERÁN, R. (2002): “La Hacienda Pública de la Unión Europea” en JORDÁN, J. *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- BARTLETT, M. (1939): “A note on test of significance in multivariate analysis”, *Proceedings, Cambridge Philosophical Society*, nº 35.
- BARRACLOUGH, G. (1984): *An introduction to contemporary history*, Harmondsworth, Penguin.
- BATISTA, J. M. y MARTÍNEZ, M. R. (1989): *Análisis multivariante*, ESADE.
- BERGLAS, E. (1981): “Harmonization of commodity taxes. Destination, origin and restricted origin principles”, *Journal of Public Economics*, nº 16.
- BESNÉ, R. y OTROS (2002): *La Unión Europea: historia, instituciones y sistema jurídico*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- BEYNET, P. y LAMOTTE, H. (1998): *Agenda 2000 et réforme de la politique agricole commune*, Documento de Trabajo, Dirección de la Previsión.
- BIEHL, D. (1982): « Towards a general theory of taxing international transactions : A taxonomy of international taxation principles », *Public Finance*, nº 37.
- BISQUERRA, R. (1989): *Introducción conceptual al análisis multivariable*, PPU, Barcelona.
- BLANK, R. (1983): *Welfare, wages and migration*, Princeton University, Princeton, N.J.
- BLANKE, H. (1991): *Föderalismus und integrationsgewalt Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG*, Duncker-Humblot, Berlín.

- BLUMANN, C. (1988): « Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acta Unique Européen », *RTDE*, enero-marzo.
- BORCHARDT, K. (2000): *El ABC del Derecho Comunitario*, Dirección General de Educación y Cultura, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- BORG, I. y GROENEN, P. (1997): *Modern multidimensional scaling. Theory and applications*, SpringerVerlag, Nueva York.
- BOTHE, M. (1977): *Die Kompetenzenstruktur des modernen Bundesstaates in rechtswergleichender Sicht*, Springer, Nueva York.
- BRUNET, F. (1999): *Curso de integración europea*, Alianza, Madrid.
- BUREAU, D. (1992): “Fiscal federalism and European economic unification”, *American Economic Review*, nº 82.
- CALVO, A. (2000): *La Unión Europea. Mecanismos financieros y moneda única*, Pirámide, Madrid.
- CALVO, A. (1997): *Organización de la Unión Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- CAJA DE AHORROS Y DE PENSIONES DE BARCELONA (1996): “Los flujos presupuestarios entre los Estados miembros de la Unión Europea”, *Informe Mensual*, nº 187.
- CARROL, J. y CHANG, J. (1970): “Analysis of individual differences in multidimensional scaling via a N-way generalization of Eckart-Young decomposition”, *Psychometrica*, nº 35.
- CATTEL, R. (1952): *Factor analysis*, Harper, New York.
- CATTEL, R. (1966): “The scree test for the number of factors”, *Multivariate Behavioral Research*, pp.245-276.
- CECCHINI, P. (1988): *Las ventajas de un Mercado Único*. Informe presentado a la Comisión Europea. Luxemburgo.
- CELAYA, M. (1985): “Historia de la Europa comunitaria”, *ICE*, nº 625.
- CHACHOLIADES, M. (1992): *Economía Internacional*, McGraw-Hill, Bogotá.
- CLYMER, A. (1983): “Poll Finds Trust in Government Edgint Back Up”, *New York Times*, 15 de julio.
- COLOM, J. (2000): “El presupuesto europeo” en Morata, F., *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.

- COLOM, J. (1999): “Agenda 2000: Nuevas perspectivas financieras para la Unión Europea”, *ICE* nº 776.
- COMISIÓN EUROPEA (2004a): COM (2004) 101 final. *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada en el periodo 2007-2013*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004c): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones* {SEC(2004) 680 y SEC(2004) 693}, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004d): *Informe intermedio sobre la cohesión territorial*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): COM (2003) 34 final. *Agenda 2000. Segundo informe intermedio sobre cohesión económica y social*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2003*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Dirección General de Presupuestos. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2002b): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social en la Unión Europea*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): COM (2001) 691 final/2 *Propuesta modificada del Reglamento financiero del Consejo aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *Vademécum presupuestario*, Sec (2000) 1200, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *La política fiscal en la Unión Europea*, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000c): *Objetivos estratégicos 2000-2005. Hacer la nueva Europa*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europea, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Informe de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): COM 97 2000 final. *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y amplia*. Luxemburgo.

- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Evolución de la Política Agrícola Común*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1984): *El presupuesto de la Comunidad Europea, Documento 84*, Oficina de Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (varios años): *Informe Financiero FEOGA Sección de Garantía*, Luxemburgo.
- COMITÉ DELORS (1989): *Informe para el estudio de la Unión Económica y Monetaria*. Versión castellana en *Cuadernos de Información Económica*, nº 28-29.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (1987): *The Single Act: a new frontier*, BCE supplément.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (1978): *Perspectives de financement du budget communautaire*, BCE supplément nº 8.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (1977): *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, Bruxelles.
- COMUNIDADES EUROPEAS (2003): *Informe Financiero de la Unión Europea 2002*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMREY, A. (1985): *Manuel de análisis factorial*, Cátedra, Madrid.
- COUDENHOVE, R. (1929): *PanEuropa: dedicado a la juventud de Europa*, Aguilar, Madrid.
- CONSEJO EUROPEO (2002): *Conclusiones de la presidencia, 12 y 13 de diciembre de 2002*, Copenhague.
- CONSEJO EUROPEO (2002): *Conclusiones de la presidencia, 12 y 13 de octubre de 2002*, Bruselas.
- CONSEJO EUROPEO (1999): *Conclusiones de la presidencia, 24 y 25 de marzo de 1999*, Berlín.
- COOMBS, C. (1950): "Psychological scaling without a unit of measurement", *Psychological Review*, nº 57.
- CORDEN, W (1971): *The theory of protection*, Clarendon, Oxford.
- CRPM (2000): *Por una nueva Política Regional en 2007*, Buró político, Grecia.
- CUADRAS, C. M. (1996): *Métodos de análisis multivariante*, Editorial Universitaria, Barcelona.
- CUENCA, E. (2004): *Organización Económica Internacional*, Pearson, Madrid.
- CUENCA, E. (2000): "La financiación del desarrollo local en la Unión Europea", *Revista del Instituto de Estudios Económicos, Separata*, nº 4

- CUENCA, E. (1992): “La política presupuestaria de los Estados miembros de la Comunidad ante la Unión Monetaria Europea”, *Noticias CEE*, nº 90.
- CUENCA, E. (1990): *Intervenciones financieras comunitarias*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía, Serie Minor nº 4, Madrid.
- CUENCA, E. (1989): *La consolidación de la unificación económica en Europa*, discurso inaugural del curso académico 1989-1990 de la Universidad de la Laguna.
- CUENCA, E. (1988): “Los recursos del presupuesto comunitario”, *Aduanas* nº 359.
- CUENCA, E. (1980): “Evolución de los precios, los salarios y el comercio exterior en la economía española (1971-1977): un análisis empírico”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 6.
- DE LA DEHESA, G. (1994): “La agenda inacabada de la integración”, *ICE*, nº 728.
- DE LA FUENTE, A. M. (2003): “La ampliación de la UE: repercusiones para el presupuesto comunitario”, *ICE*, nº 809.
- DE LOS RÍOS, A. (1998): “La Política Agraria Comunitaria”, en VEGA, I. *La integración de la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid.
- DE MESA, L. (1999): “La reforma del presupuesto europeo: alcance y limitaciones de las futuras perspectivas financieras”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 144.
- DE VICENTE, M. (2000): *Análisis multivariante para las Ciencias Sociales*, Dykinson, Madrid.
- DEMPSEY, A. P. (1969): *Elements of Continuous multivariate analysis*, Addison-Wesley.
- DENZIN, N. (1978): *Sociological methods: a sourcebook*, McGraw-Hill, New York.
- DÉVOLUY, M. (2004): *Les politiques économiques européennes*, Seuil, Paris.
- DIEZ-PICAZO, L. (2002): *Constitucionalismo en la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- DILLON, R. y GOLDSTEIN, M. (1984): *Multivariate analysis: methods and applications*, John Wiley and Sons, New York.
- DIXIT, A. K. (1983): “Tax policy in open economies” *Discussion Papers in Economics*, nº 51.
- DUE, J. F. (1978): “Nexus for the use taxes and national geographic”, *National Tax Journal*, nº 30.
- ELAZAR, D. (1987): *Exploring federalism*, University of Alabama Press, Alabama.
- EMERSON, M. (1977): “The financial mechanism in the budget of the European Community: The hard core of the British Renegotiations of 1974-1975”, *C. M. L. R.* nº 2.

- ESCRIBANO, A. (1993): “El IVA en la Comunidad Europea: una evolución inacabada”, *Noticias CEE*, nº 107.
- ESCUADERO, L. F. (1977): *Reconocimiento de patrones*, Paraninfo.
- FALCÓN, R. (1988): *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*, Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. J. (2000): “Aspectos financieros de la Política Regional Comunitaria”, *Boletín Económico del ICE*, nº 2.642.
- FERNÁNDEZ, J. (2004): “Las intervenciones del FEDER en España durante el período de programación 2000-2006”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 233.
- FISHER, R. (1936): “The use of multiple measurements in taxonomic problems”, *Annals of Eugenics*, nº 7.
- FLURY, B. (1997): *A first course in multivariate statistics*, Springer. New York.
- FOLGADO, J. (1999): “Los recursos propios comunitarios en la Agenda 2000”, *ICE*, nº 776.
- FONSECA, F. (1986): *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FRUCHTER, B. (1954): *Introduction to factor analysis*, Van Nostrand-Reinhold, Nueva York.
- FUENTES, E. (1973): *Sistemas Fiscales*, Aguilar, Madrid.
- GARCÍA, A. (1998): “La Política Regional de la CE y sus instrumentos financieros”, en VEGA, I. *La integración económica europea*, Lex Nova, Valladolid.
- GARCÍA, E. (2000): *Análisis factorial*, La Muralla, Madrid.
- GARCÍA, T. (1984): “La polémica presupuestaria en las Comunidades Europeas: una visión desde España”, *ICE*, febrero.
- GEORGAKOPOULOS, J.A. (1986): “Some aspects of abolishing border tax adjustments in intra-union trade”, *Public Finance*, agosto.
- GILBERSTADT, H. y DUKER, J. (1965): *A handbook for clinical and actuarial MMPI interpretation*, Sainders, Philadelphia.
- GONZÁLEZ, E. (1989): “La cohesión económica y social en el Acta Única Europea”, *Noticias CEE*, nº 51.
- GONZÁLEZ, E. (1978): « El presupuesto de las Comunidades Europeas en 1978 », *Separata. Revista de Instituciones Europeas*.
- GONZÁLEZ-BLANCH, F. (1987): « Las modificaciones que introduce el Acta Única al proceso de toma de decisiones en la CEE », *Boletín ICE*, nº 2.081.

- GONZÁLEZ, I. (2003): “Determinación de los elementos que condicionan la calidad de la universidad: aplicación práctica de un análisis factorial”, *Relieve*, nº 1.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1990a): “La Hacienda Pública de fin de siglo: desarrollos recientes y direcciones de estudio”, *Hacienda Pública Española*, nº 115.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1990b): “Teoría pura de la Hacienda Pública Internacional: revisión y síntesis”, *Hacienda Pública Española*, nº 116.
- GREEN, P. (1978): *Analyzing multivariate data*. Rinehart-Winston, Hinsdale.
- GROUX, J. (1984): *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, OPOCE, Luxemburgo.
- GUTIÉRREZ, C. (1993): *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- HAIR, J. (1999): *Análisis multivariante*, Prentice Hall, Madrid.
- HALLSTEIN, W. (1971): *La Europa inacabada*, Plaza y Janés, Barcelona.
- HAMILTON, B. (1975): “Property taxes and the Tiebout hypothesis: some empirical evidence”, en Mills, S., *Fiscal Zoning and land use controls, the Economic issues*, Lexington Mass.
- HARMAN, H. (1967): *Modern factor analysis*, Univ. Chicago.
- HARRIS, R. (1985): *A primer of multivariable statistics*, Academic: Orlando, Florida.
- HITIRIS, T. (1999): *Economía de la Unión Europea*, Prentice Hall, Madrid.
- HITIRIS, T. (1996): “Does the European Union need a federal budget”, *Current Politics and Economics of Europe*, nº 6.
- HOTELLING, H. (1933): *Analysis of a complex of statistical variable into principal components*, Baltimore, Warwick.
- INMAN, R. y FITTS, M. (1990): “Political institutions and fiscal policy: evidence from the U.S. historical record”, *Journal of Law Economics and Organization*, nº 6,
- JACKSON, J. E. (1991): *A user's guide to principal components*, Wiley.
- JOHNSON, R. A. y WICHERN, D. W. (1998): *Applied multivariate statistical analysis*, Prentice Hall.
- JONES, R. y NEARY, J. (1984): “Positive theory of international trade”, en JONES, R. y KENEN, p., *Handbook of International economics*, v. I, North-Holland, Amsterdam.
- JÖRESKOG, G. y SÖRBOM, D. (1979): *Advances in factor analysis and structural equation models*, Cambridge, Massachusetts.
- KAISER, H. (1974): “An index of factorial simplicity”, *Psychometrika*, nº 39.

- KAISER, H. (1960): "The application of electronic computers to factor analysis", *Educational and psychological measurement*, 20, pp.141-151.
- KAISER, H. (1958): "The varimax criterion for analytic rotation in factor analysis", *Psychometrika*, nº 23.
- KENDALL, M. (1975): *Multivariate analysis*, Charles Griffin, London.
- KIM, J. (1978): *Factor analysis: statistical methods and practical issues*, Sage Publications, Beverly Hills.
- KISS, A. (1975): *Histoire des organisations européennes naissance des communautés*, Association Internationales de Droit Comparé, Madrid.
- KRUGMAN, P. (2001): *Economía internacional*, Addison Wesley, Madrid.
- LASO, J. (2000): *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Colex, Madrid.
- LAVILLA, (1987): "La posición del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria » *Noticias CEE*.
- LEFEBVRE, J. (1976): *Introduction aux analyses statistiques multidimensionnelles*, Masson, París.
- LÉVY, J. P. (2003): *Análisis multivariable para las ciencias sociales*, Prentice Hall, Madrid.
- LIKERT, R. (1932): "A technique for the measurement of attitude", *Archives of Psychology*, nº 140.
- LINN, R. (1969): "Evaluation of factor analytic research procedures by means of simulated correlation matrices", *Psychometrika* nº 34, pp. 421-459.
- LIPSEY, R. (1995): *An Introduction to positive economics*, Oxford University Press, London.
- LIPSEY, R. (1970): *The Theory of Customs Unions: a general equilibrium analysis*, Weidenfeld and Nicolson: London School of Economics and Political Science, London.
- LONG, J. (1983): *Confirmatory factor analysis*, Sage, Beverly Hills, California.
- MACQUEEN, R. (2002): *Métodos de la investigación para la ciencia social: una introducción práctica*, Prentice Hall, Madrid.
- MACQUEEN, J. B. (1967): "Some methods for classification and analysis of multivariate observations", *Proceedings of the 5<sup>th</sup> Berkely Symposium in Mathematical Statistics and Probability*, University of California Press.
- MAHALANOBIS, P. (1936): "On the generalized distance in statistics", *Proceedings of The National Institute of Science*, nº 12,



- MANGAS, A. (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- MANGAS, A. (1993): “Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho interno de los Estados miembros a la luz de las sentencias del Tribunal de Justicia”, en LIÑÁN, D., *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid.
- MARIÑO, E. (1980): “El presupuesto de las Comunidades y su actual disyuntiva”, *Aduanas*, julio.
- MARSTON, R. (1985): “Stabilization policies in open economies”, en JONES, W., *Handbook of International Economics*, v. II, North-Holland, Amsterdam.
- MARTÍN, C. (1998): *España en la nueva Europa*, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas, Madrid.
- MARTÍN, J. (2003): *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME), Bilbao.
- MARTÍN, J. (2003): *El sistema de competencias de la CE*, McGraw-Hill, Madrid.
- MARTINEZ, A. (1987): “La reforma financiera de la CEE en el Consejo Europeo de Bruselas”, *Hacienda Pública Española*, nº 107.
- MARTINEZ, E. (1984): “Fundamentos del análisis discriminante y su aplicación en un estudio electoral”, en SÁNCHEZ, J., *Introducción a las técnicas de análisis multivariable aplicadas a las Ciencias Sociales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- MCDONALD, R. (1967): *Non linear factor analysis psychometric monograph*, University of Chicago.
- MIER, J. (2004): “La reforma intermedia de la PAC”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 233.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2002): *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea*, Dirección General de Presupuestos, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1985): *Aspectos económicos-financieros de las Comunidades Europeas*, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid.
- MONNET, J. (1978): *Memoirs*, Doubleday, Nueva York.
- MORRISON, B. F. (1967): *Multivariate statistical methods*, Academic Press, New York.
- MULAIK, A. (1972): *The Foundations of Factor Analysis*, McGraw-Hill, New York.
- MUNDELL, R. (1962): “The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external stability”, International Monetary Fund, *Staff Papers*, nº 9.

- MUÑOZ DE BUSTILLO (2002): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid.
- MUSGRAVE, R. (1991): *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw-Hill, Madrid.
- MUSGRAVE, R. (1983): “Who should tax, where, and what?”, in McLURE, C., *Tax assignment in federal countries*, Australian National University Press, Canberra.
- MUSGRAVE, R. (1970): *Fiscal Systems*, Yale University, “Press, New Haven”.
- MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill, New York.
- MUSGRAVE, R. (1968): *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid.
- MUSSA, M. (1974): “Tariffs and the distribution of income: the importance of factor specificity, substitutability and intensity in the short and the long run”, *Journal of Political Economy*, nº 82.
- NEUMARK (1963): *Report of the fiscal and Financial Committee*, Bureau of International Fiscal Documentation, Amsterdam (Informe Neumark).
- NIETO, J. A. (2002): “El presupuesto comunitario y la Unión Económica y Monetaria en Europa” en Sequeiros, J. y otros, *Orden Económico Mundial, 4º Congreso de la Sociedad de Economía Mundial (SEM)*, Universidad A Coruña.
- NIETO, J. A. (2001): *La Unión Europea: Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid.
- NIETO, J. A. (1999): “Perspectivas presupuestarias y debate sobre la financiación de la Unión Europea”, *Economistas* nº 80.
- NOGUEIRA, C. (1999): “O Clube da Luta”, *VEJA*, diciembre.
- OATES, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.
- ORDÓÑEZ, D. (2004): “Los Fondos Estructurales en la Unión Europea: cuestiones constitucionales, presupuestarias y administrativas”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 233.
- OREJA, M. (1998): *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, Mc-GrawHill, Madrid.
- PASQUET, P. (1986): “Los principales instrumentos europeos de financiación”, *ICE*, nº 2.020.
- PEDRET, R. (1986): *Técnicas cuantitativas al servicio del marketing: métodos descriptivos de análisis multivariante*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.

- PELECHA, F. (1986): “Génesis de los programas integrados mediterráneos”, *ICE* nº 2.024.
- PELKMANS, J. (2004): “Can Europe deliver growth? The Sapir report and beyond”, *CEPS Polycy Brief* nº 45.
- PEÑA, D. (2002): *Análisis de datos multivariantes*, Mc-GrawHill, Madrid.
- PETERS, G. (1996): “Agenda-Setting in the European Union” en Richardson, J.: *European Union: Power and Policy-making*, Routledge, Londres.
- PRIETO, G. (1985): “Análisis multivariable” en DE LA ORDEN, A, *Investigación educativa*, Anaya, Madrid.
- RAVASIO, G. (1985): “Los instrumentos financieros no presupuestarios: empréstitos y préstamos”, *ICE*, noviembre-diciembre 1985.
- RECHNER, A. C. (1998): *Multivariate inference and its applications*, Wiley.
- REIG, E. (1999): “La Política Agraria Común”, en JORDAN, J. M. *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- REUTER, P. (1953) : *La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier*, Pichon, Paris.
- RODRÍGUEZ, E. (2004): “El futuro de la política de cohesión en la Unión ampliada y las Iniciativas Comunitarias”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 233.
- RODRÍGUEZ, J. A. (2002): “La reforma de la Política Regional Comunitaria: perspectivas e implicaciones” en BENÍTEZ, J. *Política y economía regional: ¿qué hemos aprendido*, Universidad de Málaga.
- RODRÍGUEZ, J. A. (2002): “Eslovaquia ante la adhesión en la Unión Europea”, *Papeles del Este. Transiciones poscomunistas*, nº 4
- ROIG, M. (1994): “Análisis de federalismo fiscal comparado: Unión Europea, Australia, Canada, USA”, *Quaderns de Treball* nº 265, Universitat de Valencia.
- ROSEN, H. (1998): *Manual de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona.
- ROSEN, H. (1985): *Public Finance*, Irwin, Illinois.
- ROSSIGNOL, A. (1954) : « Les finances de la CECA et el développement financier des institutions européennes » *R.D.P.S.P.*, nº 4.
- RUFÍAN, M. (1988): “La financiación futura de la Comunidad Económica Europea”, *Noticias CEE*, nº 39.
- RUIZ, J. L. (1986): “Las vicisitudes del Presupuesto General de las Comunidades Europeas”, *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, nº 4.

- RUIZ, M. (2001): “Crónica de una insuficiencia anunciada: el delicado sistema de recursos propios de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 199.
- SALA-I-MARTIN, X. and SACHS, J. (1992): “Fiscal Federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States”, in CANZONERI, M., *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SALINAS, J. (1998): “El presupuesto comunitario” en Vega, I. *La Integración Económica Europea, Lex Nova, Valladolid*.
- SAMUELSON, P. A. (1939): “The gains from international trade”, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, nº 5.
- SÁNCHEZ, D. (1995): “Los caminos de la Unión Europea: los procesos de elaboración del Acta Única y del Tratado de Maastricht”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 131.
- SANDLER, T. y TSCHIRHART, T. (1980): “The economic theory of clubs: an evaluative survey”, *Journal of Economic Literature* 18, nº 4.
- SAPIR, A. ET AL. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond / 23* of the European Commission (other members of the group: Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals and Helen Wallace), Brussels.
- SBRAGIA, A. (1992): *Euro-politics, institutions and policy making in the “new” European Community*, The Brooking Institution, Washington DC.
- SEBASTIÁ, M. (1991): “El presupuesto general y la progresión de la unión económica y monetaria”, *ICE*, nº 690.
- SEBER, F. (1984): *Multivariate observations*, Wiley, New York.
- SCHOUP, C. (1969): *Public Finance*, Aldine, Chicago, Illinois. Versión castellana ALBI, E. (1980): *Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SCHOUP, C. (1967): *Fiscal harmonization in common markets*, Columbia University Press, Nueva York.
- SHEPARD, R. (1962): “The analysis of proximities: multidimensional scaling with an unknown distance function”, *Psychometrika*, nº 27.
- SHIBATA, H. (1967): “The theory of economic unions: A comparative analysis of customs unions, free trade areas and tax unions”, en Shoup, C, *Fiscal harmonization in common markets*, Columbia University Press, Nueva York.

- SIERRA, M. (1986): *Análisis multivariable. Teoría y aplicaciones en economía*. Ediser. Barcelona.
- SMALL, A. (1981): *Geographically differentiated taxes and the location of firms*, Princeton University, Princeton, N.J.
- SOKAL, R. y SNEATH, P. (1963): *Principles of numerical taxonomy*, Freeman, Londres.
- SPEARMAN, CH. (1904): “General intelligence objectively determined and measured”, *American Journal of Psychology*, nº 15.
- SPINELLI, A. (1972): *The European adventure: tasks for the enlarged community*, Knight, Londres.
- STIGLITZ, J. (2002): *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- STRASSER, D. (1993): *La Hacienda de Europa: el Derecho Presupuestario y Financiero de las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- STRASSER, D. (1985): “El primer presupuesto de una nueva generación”, *Comunidad Europea*, Septiembre-octubre.
- STRASSER, D. (1983): *Las intervenciones financieras de la Comunidad Europea y las regiones europeas*, Informe presentado en el seminario organizado por el Principado de Asturias el 29 de abril de 1983.
- STRASSER, D. (1982): *La Hacienda de Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- STRASSER, D. (1978): *La Hacienda de Europa*, Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- TAMAMES, R. (1965): *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*, Iber-Amer, Madrid.
- THOMSON, H. (1950): *L'analyse factorielle des aptitudes humaines*, Presses Universitaires de France, Paris.
- THURSTONE, L. (1947): *A factorial study of perception*, University: Chicago.
- THURSTONE, L. (1927): “A law of comparative judgement”, *Psychological Review*, nº 34.
- TIEBOUT, Ch. (1961): « An Economic Theory of Fiscal Decentralization », *Public Finance*.
- TIEBOUT, Ch. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, nº 5.

- TINBERGEN (1953): *Rapport remis à la Haute Autorité le 8 Avril 1953*, CECA, Comisión de Impuestos, Documento 3.243/1, Mimeo, Luxemburgo (Informe Tinbergen).
- TORGERSON, W. (1958): *Theory and methods of scaling*, Wiley, New York.
- URBANO, R. (2001): *La economía pública en Europa*, Síntesis, Madrid.
- VARELA, J. (1991): “La Política Agrícola Común y su reforma” en VARELA, M. *Organización Económica Internacional: Problemas actuales de la economía mundial*, Pirámide, Madrid.
- VARELA, M. (1996): *Sistema monetario internacional y financiación internacional*, Pirámide, Madrid.
- VEGA, I. (1998): *La integración de la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid.
- VERGES, J. (1983): «Le financement de la Communauté Européenne», *Revue française de finances publiques*, nº 4.
- VINER, J. (1961): *Comercio internacional y desarrollo económico*, Tecnos, Madrid.
- VINER, J. (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- WALSH, C. (1993): “Fiscal federalism: an overview of issues and discussion of their relevance to the European Community”, *The Economics of Community Public Finance*, nº 5.
- WILDASIN, D. (1990): “Budgetary pressures in the EEC: a fiscal federalism perspective”, *American Economic Review*, nº 80.
- WILLIAMS, A. (1966): “The Optimal Provision of Public Goods in a Theory of Local Government”, *Journal of Political Economy*, nº 74.
- WILLIAMS, W. y LAMBERT, J. (1975): *Multivariate Statistical methods, among-groups covariation*, Dowden, Hutchinson –Ross, Nueva York.
- WHITE, M. (1975): “Fiscal zoning in fragmented metropolitan areas”, en Mills, S., *Fiscal Zoning and land use controls, the Economic issues*, Lexington Mass.
- WILKS, S. (1935): “On the independence of k sets of normally distributed statistical variables” *Econometrika*, nº 3.
- WISH, M. (1978): *Multidimensional scaling*, Sage, Newbury Park.
- WOLFE, J. H. (1970): “Pattern clustering by multivariate mixture analysis” *Multivariate Behavioral Research*, nº 5.
- ZUMER, F. (1998): “Regional redistribution and stabilization by the center in Canada, France, the U.K”, *Discussion Paper 1829*, Centre for Economic Policy Research.

Direcciones de Internet:

COMISIÓN EUROPEA:

<http://europa.eu.int> Portal de la Unión Europea.

[http://europa.eu.int/pol/financ/index\\_es](http://europa.eu.int/pol/financ/index_es). Presupuesto.

[http://europa.eu.int/comm/dgs/budget/index\\_fr](http://europa.eu.int/comm/dgs/budget/index_fr). Dirección General del Presupuesto.  
Comisión Europea.

[http://www.europarl.eu.int/comparl/budg/default\\_en](http://www.europarl.eu.int/comparl/budg/default_en). Comisión del Presupuesto.  
Parlamento Europeo.

[http://ue.eu.int/cms3\\_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=93&LANG=7&cmsid=350](http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=93&LANG=7&cmsid=350) Asuntos Económica y Financieros. Consejo de la Unión Europea.

[http://www.eca.eu.int/index\\_es](http://www.eca.eu.int/index_es). Tribunal de cuentas.

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/new/budgets>. Boletín de la Unión Europea.

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/es/2003/somm041>. Informe sobre la actividad de la Unión Europea.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s27000>. Legislación Europea. Presupuesto.

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_es](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_es). Política Regional. Comisión Europea.

[http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/index\\_es](http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/index_es). Financiación de la PAC. Comisión Europea.