

La Unión Europea del post-Niza

JUAN J. TOMÁS FERNÁNDEZ DEL HOYO*

La Unión Europea está en puertas de experimentar un nuevo proceso de adhesiones de países del centro y el este de Europa, el cual se ha visto dificultado con el reciente «no» irlandés en la ratificación del Tratado de Niza. No obstante, en la cumbre del Consejo de ministros de Gotemburgo, desarrollada en la segunda quincena del mes de junio de 2001, se decidió optar por continuar con el proceso de ratificaciones en el resto de Estados miembros, y no anticipar un proceso constituyente, que habrá de desarrollarse en 2004 con la celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental en la que se deberá de acordar un nuevo reparto de poder entre las instituciones de la Unión.

Sin embargo, el debate de posiciones respecto al futuro político de la Unión ha quedado abierto con la contraposición de las propuestas alemana y francesa a este respecto. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo efectuar una reflexión respecto al futuro de la arquitectura institucional y de la financiación de la Unión Europea.

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

Clasificación JEL: F15.



COLABORACIONES

1. Introducción

La evolución de la Unión Europea se ha visto sometida a un continuo proceso de transformación en respuesta a un complejo entramado de factores, muchas veces de difícil compatibilización entre sí: la consecución de un mercado único, el objetivo de una unión económica y monetaria, la ampliación hacia nuevos países miembros, la consecución de una nivelación aceptable en el bienestar social entre sus territorios, la conservación de una política agraria común, el resguardo de los difíciles equilibrios presupuestarios entre los Estados miembros, etc.

La actualidad de la Unión viene gobernada por la integración de doce nuevos países miembros tras el acuerdo tomado en la cumbre de Gotemburgo, desarrollada en junio de 2001, teniendo

como marco de referencia el Tratado de Niza, el cual ha supuesto una nueva reforma, la última, por ahora, del Tratado de la Unión Europea.

El reciente «no» irlandés del pasado ocho de junio a la ratificación del nuevo Tratado, como consecuencia, fundamentalmente, de la posible pérdida de recursos estructurales derivada de la ampliación, ha sumido en la perplejidad a este proceso de integración cuya solución parece pasar por la celebración de un nuevo referendun en ese país.

Sin embargo, y pese a la importancia de la ampliación de la Unión hacia el norte y el este de Europa, esta cuestión no constituye sino un eslabón de la cadena de problemas que deberá de afrontar la Unión a medio plazo, debiendo culminar con el consenso entre los Estados miembros de un nuevo y difícil proceso constituyente que deberá ser abordado por la Conferencia Intergubernamental que ha de desarrollarse en 2004.

* Profesor de análisis económico. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Castilla-La Mancha

La definición de una nueva Europa, y la elaboración de un nuevo Tratado pos-Niza supondrá la obtención de nuevos y difíciles equilibrios con relación al reparto del poder entre las principales Instituciones de la Unión. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivos analizar el debate que se está abriendo en torno al futuro de la arquitectura institucional de la Unión Europea y las tomas de posiciones que se están configurando respecto a otras cuestiones íntimamente relacionadas con aquélla: la financiación de la Unión Europea, y el futuro de las principales políticas de gasto del presupuesto comunitario.

2. La configuración de una nueva arquitectura institucional de la Unión Europea

El nuevo Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, ha supuesto un consenso de mínimos entre los Estados miembros integrantes de la Unión con el objetivo de dar cobertura legal a la integración de doce nuevos Estados. Las principales reformas introducidas por aquél son las concernientes al nuevo reparto de poder entre los Estados miembros en el marco de una Unión integrada por veintisiete países, dejándose de lado, por el momento, la difícil cuestión del reequilibrio del poder interinstitucional, que debe afrontar el tantas veces aludido problema del déficit democrático y posibilitar, al mismo tiempo, el gobierno de una Unión mucho más compleja tras la cadena de nuevas adhesiones. Sin embargo, resulta evidente que ambas cuestiones no están disociadas, dado que la dirección del reequilibrio de poderes entre Estados afectará al futuro diseño del reparto interinstitucional de poderes.

Este nuevo reparto de poderes ha supuesto ajustar la representación de cada país en el Parlamento Europeo, la reponderación de los votos en el Consejo de Ministros y en otras Instituciones comunitarias como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, reflejando el peso económico y demográfico de la Alemania reunificada en la Unión.

Un buen indicativo del desplazamiento de los poderes entre los Estados a favor de Alemania

viene dado por las modificaciones introducidas en el mecanismo para conseguir una mayoría suficiente de votos que permita la aprobación de una decisión del Consejo y en la minoría necesaria para lograr su bloqueo.

Según el nuevo sistema, en la nueva Unión Europea de veintisiete Estados miembros se requerirá de una triple condición para la aprobación de una nueva decisión por parte del Consejo de Ministros: que la propuesta tenga el respaldo de la mayoría cualificada (el 71,3 por 100 del total de los 345 votos del Consejo), una cuestión crucial dada la tendencia a sustituir las decisiones bajo la regla de la unanimidad por la pertinente a mayorías cualificadas; el respaldo de la mayoría simple de los Estados miembros cuando los acuerdos sean adoptados a propuesta de la Comisión, o de los dos tercios de los Miembros, como mínimo, en los demás casos, y la denominada cláusula de verificación demográfica: que los Estados cuya propuesta vaya a ser aprobada representen, al menos, al 62 por 100 de la población de la Unión. Con relación a este último requisito, basta, así pues, con obtener un respaldo de Estados que representen al 38 por 100 de la población europea para conseguir una minoría de bloqueo.

Alemania, con el 17,1 por 100 del total de la población europea consigue, de esta forma, una posición privilegiada en el arbitraje de los acuerdos en un sistema que cabría calificar como directorio de los grandes, dado que la suma de las poblaciones de los otros tres grandes —Reino Unido (12,31 por 100), Francia (12,25 por 100) e Italia (11,97 por 100)— no basta para alcanzar ese porcentaje. Esta preeminencia alemana se ve reflejada, igualmente, en su representación en el Parlamento, al resultar el único país que no ha experimentado una reducción en el número de escaños como consecuencia de la apertura de cupos en dicha Institución a los futuros Estados miembros.

La segunda vertiente interesante de esta nueva configuración del poder viene dada por la posibilidad de dibujar una Europa a varias velocidades a través del procedimiento de «cooperaciones reforzadas» establecido en el nuevo Tratado. El mismo posibilita la constitución de grupos de países



COLABORACIONES

miembros con el objetivo de profundizar en su integración. No obstante, se han impuesto una serie de condiciones en su desarrollo: no se podrán adoptar cooperaciones reforzadas en materia de política de defensa, ni en aquellos ámbitos que sean competencia exclusiva de la Comunidad; no podrán afectar negativamente al mercado interior ni a la cohesión económica y social, y no podrán constituir ni obstáculos ni discriminaciones entre los países miembros ni provocar distorsiones en materia de competencia comercial.

Por otra parte, estas cooperaciones deberán reunir, como mínimo, a ocho Estados miembros, debiendo ser, en cualquier caso, autorizadas por el Consejo por mayoría cualificada.

El rigor de los requisitos establecidos para forjar cooperaciones reforzadas hace difícil entrever las consecuencias prácticas de su aplicación en el futuro. Sin embargo, con el desplazamiento del poder decisorio hacia Alemania, con la adopción del Tratado de Niza, y la extensión europea hacia el centro y el este europeo pueden convertir a esta vía en un instrumento de presión para acelerar la integración política, si la gobernabilidad de la Unión se viese dificultada, o si se operan parálisis institucionales, las cuales pueden ser mucho más factibles en una Europa ampliada; aunque, de nuevo, el eje vertebrador París-Berlin adquirirá un notable relieve en el impulso de este procedimiento en el caso de que se decida su puesta en práctica.

En definitiva, la cooperación reforzada viene a materializar el concepto de «núcleo duro», elaborado por Lamers y Schäuble en 1994 como el germen hacia la transición hacia una verdadera unión política, la cual debería ser encabezada por un centro de gravedad formado por el grupo de países más implicados en el proyecto.

Como se ha dicho con anterioridad, la nueva vertebración política de la Unión sólo se verá completada con la obtención de un consenso en torno al nuevo reparto de poderes entre las instituciones clave que articulan aquella —Consejo, Parlamento y Comisión—, dejándose aplazada su solución en el desarrollo de la próxima Conferencia Intergubernamental de Gobiernos (CIG) que se celebrará en 2004. Entre tanto, ya ha

comenzado un posicionamiento embrionario de dos países claves, Alemania y Francia, respecto al futuro político de la Unión, con el debate sobre la vía federalista vs. federación entre Estados-nación.

La posición del partido gobernante en Alemania —el partido socialdemócrata— fue fijada en el manifiesto denominado «Responsabilidad en Europa», hecho público el 30 de abril de 2001. No obstante, resulta relevante, el hecho de que sus principales proposiciones hayan obtenido el apoyo del principal partido en la oposición, el partido democristiano.

De forma sintética, conforme a esta propuesta, la Comisión Europea se configuraría como un auténtico gobierno europeo, el Parlamento Europeo obtendría un notable reforzamiento de sus poderes, obteniendo plenos poderes presupuestarios. En contrapartida, el Consejo de Ministros quedaría relegado en el nuevo reparto de poder, al resultar configurado como una cámara de representación territorial en semejanza al Bundesrat alemán.

Esta propuesta de apertura a una nítida vía federalista, en la que, como es lógico, Alemania debe de obtener un papel de primera magnitud en el poder político de la futura Unión, no se transmite, sin embargo, al terreno presupuestario. Las posiciones alemanas a este respecto son claras: no está en discusión el actual límite del techo establecido con relación al gasto presupuestario —el 1,27 por 100 del producto interior bruto de la Unión— y se debe de obtener una mejora en la posición neta presupuestaria alemana, dado que se considera excesiva la diferencia entre los recursos aportados al presupuesto común y las transferencias recibidas de ese presupuesto. Igualmente, existe una clara oposición a la creación de nuevos impuestos europeos para financiar la Unión Europea.

Como resulta obvio, si el techo del gasto presupuestario permanece congelado, siendo, por otra parte, necesario atender a las necesidades presupuestarias derivadas de la ampliación, la resultante pasa por un trasvase de recursos presupuestarios desde los actuales países miembros hacia los que eventualmente se adhieran, y por una disminución de los gastos de las dos principa-



COLABORACIONES

les políticas comunitarias en cuanto a los recursos movilizados: la Política Agraria Comunitaria (PAC) y la Política Regional Común (PRC), sustanciándose estos recortes en la renacionalización de ambas políticas propuesta en el manifiesto, cuestión que, por otra parte, ya fué planteada y defendida por los negociadores alemanes en 1998, en el seno de las negociaciones para la obtención de un nuevo acuerdo sobre el marco financiero de la Unión en el período 2000-06, finalmente plasmado en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999.

Sin duda alguna, el principal mérito de la posición alemana consiste en haber anticipado un debate cuyo inicio debería haber tenido lugar, como se ha dicho anteriormente, hasta 2004, obligando a que otros países, y muy especialmente Francia, un Estado con indudable peso político en la conformación de un futuro consenso, hayan tenido que ir definiéndose a este respecto.

Precisamente, la contestación francesa vino de la mano de Lionel Jospin, matizando que la misma debía de interpretarse en su calidad de representante político nacional y de candidato oficioso a la Presidencia de la República, dado que, de haberlo hecho en su calidad de primer ministro debería de haber consultado la misma con el actual presidente de la república.

Esta posición resulta abiertamente contraria a las tesis alemanas al considerar que los Estados-nación deben de seguir manteniendo —vía el Consejo de Ministros— un papel institucional clave en el futuro político de la Unión, si bien se reconoce la necesidad de avanzar en la clarificación de las competencias entre aquéllos y las correspondientes a la Unión Europea. En consecuencia, el nuevo reparto de poder entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento debe mantener, en lo esencial, los equilibrios existentes, dado que con el sistema institucional *sui generis* con que se cuenta, la alteración del equilibrio institucional en un punto obligaría a la alteración de todo el sistema.

Con relación a la cuestión de la renacionalización de las políticas comunitarias clave, la posición francesa es de total oposición, proponiendo, alternativamente, la necesidad de desarrollar un

gobierno económico con el objeto de alcanzar una más estrecha coordinación entre las políticas económicas de los Estados.

Particularmente interesante resulta el énfasis que se otorga al papel de los servicios públicos, afirmando la necesidad de una directiva que defina su marco jurídico, y al desarrollo del contenido social del Tratado, a través de una «carta social» que materialice una armonización al alza del derecho laboral, en confrontación con las abiertas posiciones liberalistas del gobierno alemán, el cual, recientemente, ha adoptado una ley que contempla un sistema mixto de pensiones.

Con relación a la nueva «Constitución Europea» la propuesta francesa se ha hecho eco de la necesidad de un amplio consenso institucional de la misma, tal y como viene reclamando el Parlamento Europeo. A estos efectos es necesario considerar que esta Institución no recomendó, por primera vez en su historia, la ratificación de un Tratado, el de Niza, dado que entendió que esta reforma no debía de haber sido objeto de negociación exclusiva por parte de los Estados. Por ello la propuesta recogió la necesidad de crear una Convención en la que encuentren representación los Estados, los parlamentos nacionales, el Europarlamento y la sociedad civil. Esta Convención ha sido la vía adoptada por el Consejo en diciembre del pasado año en su declaración de Laeken, teniendo como objetivo la preparación de la próxima Conferencia Intergubernamental mediante el examen de las cuestiones esenciales y las posibles respuestas al futuro de la Unión.

La visión francesa ha venido mereciendo el apoyo de diversos países de la Unión, sobre todo en lo pertinente a la conservación de los poderes nacionales, tales son los casos del Reino Unido y de España, y de una corriente de opinión al interior del propio gobierno alemán, encabezada por el ministro de Asuntos Exteriores Fischer, partidaria de la vía hacia la federación de Estados-nación.

En el estado actual del debate, y con estas tomas de posiciones, parece altamente improbable que la posición alemana, sustentada en la paradoja de una aceleración de la Unión en el



COLABORACIONES

terreno político y un frenazo en el terreno presupuestario, pueda abrirse paso; si bien la obtención de un éxito en lo segundo bien pudiera merecer la coartada de esta, en apariencia, ambiciosa propuesta.

3. El problema de la financiación comunitaria

Como se ha comentado en el apartado anterior, la definición de un nuevo modelo político para la Unión Europea que implique una redefinición y clarificación de las competencias entre los Estados-nación y la propia Unión implica, necesariamente, abordar la difícil cuestión de la financiación comunitaria. Incluso fuera de la discusión sobre el reparto competencial, esta problemática adquiere un papel protagonista, primero, por la propia expansión de la Unión; después, por la dimensión que se ha otorgado al tema presupuestario en el ya citado memorandum alemán «Responsabilidad en Europa» y, finalmente, por que el actual acuerdo financiero tiene como fecha de caducidad el año 2006.

El diseño del marco de recursos propios de la Unión ha venido marcado, desde sus inicios, por su carácter restrictivo en cuanto a la evolución del gasto, haciendo necesaria la permanente introducción de ajustes en los créditos presupuestarios de la que, tradicionalmente, ha venido siendo la principal política comunitaria, tanto por su grado de comunitarización como por su peso presupuestario: la Política Agraria Comunitaria (PAC), especialmente a partir de la segunda mitad de los ochenta. En consecuencia, se ha registrado una intensa correlación entre la introducción de reformas restrictivas en la normativa reguladora de la gestión y administración de los mercados agrarios y las propias reformas introducidas en el sistema de recursos propios de la Comunidad, de tal forma que la debilidad de éstos, los cuales representan algo más del 1 por 100 del PIB comunitario, ha encontrado en la PAC un aliviadero de las tensiones presupuestarias. De esta forma, se ha operado una dinámica en la que, como bien ha expresado M. Petit (1987), «las reformas se han emprendido cuando el coste político de la no

	1998	1999
Exacciones reguladoras agrícolas.....	3,6	1,4
Cotizaciones azúcar e isoglucosa.....	3,4	1,5
Derechos de aduana	25,3	15,8
Gastos recaudación recursos propios.....	-3,2	-1,9
Recurso IVA	60	38,2
Recurso PNB	10,9	44,9

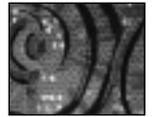
Fuente: Ministerio de Hacienda. Relaciones Financieras entre España y la Unión Europea. 2001 y elaboración propia.

decisión resultaba excesivamente elevado en términos financieros».

En efecto, la evolución del sistema de recursos propios ha venido marcada por la constante de sus insuficiencias desde la histórica Decisión de 21 de abril de 1970, otorgándose al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) un papel privilegiado al interior de dicho sistema, tras su entrada en vigor con fecha 1 de enero de 1979.

La Decisión de 1988 (88/376/CEE) introdujo una importante, aunque limitada, reforma en este sistema de financiación, mediante la introducción de un cuarto recurso comunitario basado en la imposición sobre el producto nacional bruto de cada país, y el establecimiento de un tope máximo, igualmente fijado con relación al PNB, en la determinación de la base imponible sobre la que se calculan las contribuciones basadas en el recurso IVA. Este sistema ha permitido una mayor adecuación entre las aportaciones de los países miembros y su riqueza relativa, si bien de forma limitada, dado que este cuarto recurso tiene un carácter de equilibrador presupuestario, ya que su montante global se determina por la diferencia entre el total de gastos comunitarios y los restantes ingresos, razón por la que siguen subsistiendo significativos diferenciales entre las aportaciones efectivas y las potenciales, calculadas estas últimas en función del PIB/habitante de los diferentes países miembros.

La última disputa entre los países miembros por mejorar las posiciones de sus saldos financieros netos en sus relaciones con el presupuesto comunitario tuvo lugar en las negociaciones mantenidas para acordar el marco financiero de la Unión Europea en el período 2000/06, alcanzándose, finalmente, un acuerdo en el pasado Consejo de Berlín (1999).



COLABORACIONES

CUADRO 2
POSICION FINANCIERA DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON RELACION AL PRESUPUESTO DE LA UNION EUROPEA

	Pagos comunitarios (%)		Aportaciones al presupuesto (%)		Saldo fciero. (Mecus)	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Bélgica.....	3,7	2,6	4,0	3,9	-311,2	-1.427,5
Dinamarca.....	2,5	2,1	1,9	2,0	305,7	-192,3
Alemania.....	12,4	13,9	31,4	25,5	-13.431,0	-10.465,7
Grecia.....	7,0	7,1	1,5	1,6	3.489,0	4.566,3
España.....	17,1	18,3	5,4	7,6	7.218,1	6.482,6
Francia.....	15,9	18,2	17,5	17,0	-1.727,2	-1.718,3
Irlanda.....	4,0	4,1	1,0	1,3	1.886,9	2.134,8
Italia.....	9,1	12,7	9,5	13,0	-614,1	-2.111,4
Luxemburgo.....	0,2	0,1	0,2	0,2	-44,9	-133,7
Países Bajos.....	3,7	2,5	6,4	6,2	-2.004,7	-3.046,6
Portugal.....	5,1	5,6	1,3	1,5	2.381,1	2.824,4
Reino Unido.....	7,1	8,2	13,6	13,4	-4.720,2	-5.659,0
Austria.....	1,3	1,7	2,6	2,5	-905,1	-822,4
Finlandia.....	1,1	1,3	1,3	1,5	-164,6	-228,6
Suecia.....	1,1	1,6	2,4	2,8	-937,3	-1.122,5
Diversos.....	8,5	—	—	—	—	0,0

Fuente.: Ministerio de Hacienda (2001) y elaboración propia.

Alemania, con el apoyo de otros tres países —Austria, Suecia y Países Bajos— volvió a reitar su descontento con la situación de su, por ella entendido, excesivo saldo financiero negativo, medido por la diferencia entre su aportación financiera al presupuesto de la Unión y los pagos comunitarios transferidos a ese país desde las arcas comunitarias; y ello pese a la apreciable reducción que se ha venido operando en sus aportaciones al presupuesto común en el transcurso de los últimos años.

Entre las propuestas efectuadas por Alemania a estos efectos, se planteó la posibilidad de poner en práctica una renacionalización de la PAC como una posible vía de solución a sus reclamos.

La Comisión, en su Informe sobre la financiación de la Unión Europea, de fecha octubre de 1998, contempló, haciéndose eco de la necesidad de dar una satisfacción a esta demanda, varias alternativas para corregir el excesivo saldo financiero de estos países, incluyendo entre las mismas la opción de la citada renacionalización parcial de los gastos de la PAC a través de la cofinanciación, por parte de los Estados miembros, del 25 por 100 de las ayudas agrarias que están siendo cofinanciadas en su totalidad con cargo al presupuesto de la Unión a través de la sección garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-G).

Finalmente, se alcanzó un nuevo consenso concretado en la nueva Decisión, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, el cual

comenzó a surtir efectos a partir del 1 de enero de 2002.

Esta Decisión ha considerado que las ventajas de la pertenencia a la Unión Europea no deben cuantificarse, de forma estricta, en términos presupuestarios, por lo que descartó otra de las alternativas presentadas por Alemania: la generalización del mecanismo financiero compensatorio conseguido por el Reino Unido en 1986, el denominado «cheque británico», a los países que estén registrando contribuciones netas «excesivas», al igual que se descartó la propuesta referente a la renacionalización de la PAC.

En contrapartida, Alemania, y los otros tres países que hicieron causa común obtuvieron la seguridad de la congelación del techo máximo que debe respetar el volumen de gastos del presupuesto de la Unión, el cual no puede sobrepasar el límite del 1,27 por 100 del PNB de la Unión Europea, y una modificación en la distribución de la financiación de los Estados miembros a la compensación financiera a favor del Reino Unido, viendo rebajada el conjunto de sus aportaciones a estos efectos en un 25 por 100.

Este acuerdo quedaría reflejado, posteriormente, en el Consejo Europeo de Berlín, el cual ha supuesto, nuevamente, un nuevo paso en la dirección de liberalización del sector agrario y en la contención de su gasto presupuestario mediante la introducción de disminuciones escalonadas en los precios de intervención de dos sectores clave por su peso financiero en el gasto agrario —los cultivos herbáceos y el vacuno—, si bien se acordó



COLABORACIONES

CUADRO 3
CREDITOS DE COMPROMISO: SITUACION COMPARATIVA ENTRE EL CONSEJO DE EDIMBURGO Y EL CONSEJO DE BERLIN

	Consejo Europeo de Edimburgo Mil. mill. de ecuso Precios 1999		Agenda 2000 Mil. mill. de ecuso Precios 1999		Consejo Europeo de Berlín Mil. mill. de euros Precios 1999	
	Totales	Media	Totales	Media	Totales	Media
Agricultura.....	304,8	43,5	309,5	44,2	297,7	42,5
Acciones estructurales (UE-15)	214,4	30,6	239,3	34,2	213,0	30,4
Acciones estructurales nuevos países. Resto créditos vinculados a la preadhesión-ampliación	—	—	46,8	6,7	46,8	6,7
	—	—	16,1	2,2	33,1	4,7
Total créditos compromisos.....	642,3	91,8	751,6	107,4	619,9	88,6

Los datos relativos al Consejo de Edimburgo recogen la revisión de cifras efectuada para adaptar el acuerdo a la ampliación experimentada por la U.E. Para el período 1997/99 se ha considerado el deflactor del 2 por 100 utilizado por los servicios de la Comisión en la elaboración del marco financiero de la Agenda 2000. Para el período 1992/97 se han utilizado como deflactores los índices armonizados de precios al consumo de diciembre/diciembre.
Fuente: Comisión de la Unión Europea y elaboración propia.

compensar a los agricultores de parte de esta pérdida a través del sistema de pagos compensatorios directos que se vienen instrumentando, como alternativa al sistema de precios garantizados, a partir de la reforma experimentada por la PAC en 1992.

Por lo que concierne al nuevo marco financiero, referente al periodo 2000-06, el mismo ha quedado enclaustrado en una rígida directriz de contención del gasto presupuestario, con la ya aludida renovación del techo máximo para los gastos presupuestarios. En contrapartida, se ha avanzado de forma muy tibia en la limitación de las aportaciones que deben efectuar los Estados miembros por el recurso IVA, con el objetivo de conseguir un sistema de recursos propios algo más progresivo.

Como se observa en el Cuadro 3, en el cual se efectúa una comparación entre los resultados, en términos de compromisos presupuestarios, del Consejo Europeo de Edimburgo, por el que se consensuó el marco financiero de la Unión para el periodo 1993/1999, y los alcanzados en el Consejo Europeo de Berlín, se ha operado una estabilización, en términos reales y en media anual, de los gastos presupuestarios de las dos principales políticas comunitarias, la agraria y la regional, las cuales vienen a representar, en su conjunto, cerca del 80 por 100 del total del gasto presupuestario de la Unión.

4. Algunas reflexiones sobre el futuro de la políticas agraria y regional de la Unión

Del análisis desarrollado en el apartado anterior se deduce que, mientras que la Unión

Europea ha experimentado una notable profundización en el terreno económico y monetario, no ha sucedido lo mismo en el terreno del apartado presupuestario, imponiéndose la vía restrictiva en la evolución del gasto del presupuesto comunitario, la cual, cabe esperar, se mantendrá en el futuro, dadas las posiciones que a este respecto defienden determinados países miembros, entre ellos Alemania, máxime tras las cotas de poder ganadas por este país en el Tratado de Niza.

La cuestión que suscita la rigidez del corsé financiero es si el mismo estará en consonancia con los retos y las exigencias que cabe esperar de las dos principales políticas comunitarias, a cuyo futuro inmediato dedicamos el presente apartado.

Con relación a la *Política Agraria Común*, es de destacar el hecho de su pérdida de peso financiero en el presupuesto de la Unión en el transcurso de su evolución. Esta política, que llegó a aglutinar más del 70 por 100 del gasto total presupuestario en la década de los setenta, representa en la actualidad en torno al 44 por 100 del presupuesto comunitario en términos de créditos de compromiso, en el presupuesto de 2000 y se situará en torno al 39 por 100 en el 2006 conforme a las perspectivas del Consejo de Berlín.

Es necesario aceptar las grandes dosis de incoherencia e irracionalidad que han marcado el desarrollo de la PAC: sobrecapacidad estructural, distorsiones de los mercados, fraudes en el gasto, ignorancia en los efectos de progreso técnico y de la sustituibilidad de los factores productivos, escasa atención hacia la política de mejora de las



COLABORACIONES

estructuras agrarias y hacia el desarrollo rural, crisis de seguridad alimentaria, efectos negativos sobre el entorno natural, etc. Pero las líneas estratégicas de esta política no pueden quedar exclusivamente enclaustradas en una lógica estrictamente financiera con el exclusivo objetivo de ahorrar costes.

También es cierto que el peso financiero de la PAC resulta aparentemente desproporcionado si se considera que la agricultura de la Unión Europea tan solo representa el 1,5 por 100 del PIB europeo, pero no resulta menos cierto que el presupuesto comunitario se articula, casi en su totalidad, en torno a esta política y a la relativa a la cohesión económico-social, razón por la que resultan artificiosas las comparaciones que frecuentemente se establecen con otros países o áreas económicas.

Resulta innegable que el modelo productivista de la PAC hace mucho tiempo que se tornó en insostenible, como el de otros países desarrollados, y que es deslealmente competitivo con las producciones de terceros países con inferiores niveles de desarrollo.

Es, igualmente, comprensible que la PAC deba seguir experimentando nuevos ajustes, los cuales tendrán que ser ofertados bien en una negociación multilateral limitada a los aspectos agrarios y los servicios, como defiende Estados Unidos, bien en una Ronda de negociación multilateral de carácter global, como defiende la Unión Europea, dando continuidad a la vía abierta hacia la liberalización del sector en el acuerdo de Marrakech, con el que se puso en la línea de fuego a la «excepción» agraria a través de los acuerdos suscritos en materia de reducción del apoyo interno a los mercados, en el acceso a los mismos y en la reducción de las exportaciones subvencionadas.

En consecuencia, será necesario definir un nuevo modelo agrario europeo que tome en cuenta este proceso y el rumbo que debe tomar el mismo, resultando, *a priori*, muy difícil estimar las necesidades presupuestarias para su aplicación, y las consecuencias de una abrupta renacionalización de esta política, por más que esta tesis vaya cobrando cuerpo en el seno de la Comisión Europea.

Este nuevo modelo, decantado hacia la denominada «multifuncionalidad agraria», requiere de buenas dosis de solidaridad financiera y de coherencia en su aplicación territorial a escala comunitaria, lo que podría ser puesto en peligro por la mayor capacidad presupuestaria de gasto por parte de los países más desarrollados de la Unión, en el caso de que los países miembros tuvieran que asumir una parcela significativa del gasto necesario para su desarrollo.

La vía hacia la multifuncionalidad, que ha ido asentándose a partir de la celebración de la conferencia de Cork, desarrollada en noviembre de 1996, supone un reclamo a la producción de bienes alimentariamente seguros y a la generación de externalidades positivas mediante la potenciación de las funciones no productivas que es capaz de desarrollar el sector: preservación del medioambiente, ordenación de territorio, calidad y seguridad alimentaria, conservación del patrimonio natural, etcétera.

En la actualidad las dotaciones presupuestarias a favor de la multifuncionalidad son, prácticamente, inexistentes, contando, casi en exclusiva para su aplicación, con la modulación de las ayudas directas a los agricultores en función del cumplimiento de determinados criterios y prácticas medioambientales por parte de los mismos. Su incumplimiento permite a los Estados miembros aplicar reducciones a esas ayudas de hasta un 20 por 100 como máximo, y utilizar los montantes así ahorrados para la promoción del desarrollo rural. Este sistema depende, en la actualidad, de la libre voluntad de los Estados miembros en su aplicación, aunque se está abriendo paso la idea de una modulación obligatoria que debería de articularse en una nueva PAC para la que, en principio, se ha fijado la fecha del 2002 para su puesta en práctica, antes de que culmine la adhesión de los nuevos países miembros.

En definitiva, el futuro de la PAC requiere el diseño de una nueva política a favor del mundo rural que, frente al productivismo que tradicionalmente ha venido rigiendo el modelo agrario europeo, potencie los vectores de cohesión económica y social, la salud pública, el medio ambiente y la ordenación territorial, lo que requerirá de instru-



COLABORACIONES

mentos alternativos a los actuales, y de la financiación necesaria para llevarla a cabo.

Con relación a la *Política Regional Comunitaria*, es destacable el impulso financiero que había venido recibiendo esta política desde el Consejo de Bruselas de 1988, con el objeto de compensar los potenciales efectos negativos de la construcción de una unión económica y monetaria sobre los Estados miembros más débiles.

Dicho impulso fue factible con la «constitucionalización» de esta política a través de la reforma de los Tratados llevada a cabo por el Acta Unica Europea, que entró en vigor en 1987, introduciendo un nuevo Título (V) sobre la cohesión económica y social de la Comunidad.

De esta forma, la PRC pasó de representar un peso presupuestario del 15,1 por 100 en 1988 al 33,7 por 100 en 1999, en términos de créditos de compromiso. Sin embargo, como nos referimos anteriormente, el Consejo de Berlín ha supuesto un cerrojo a la expansión financiera de esta política, siendo, en consecuencia, de esperar un notable trasvase de transferencias de los Fondos Estructurales, destinados al desarrollo regional y a la convergencia real entre las regiones de la Unión, desde los actuales principales países beneficiarios hacia los nuevos países adheridos.

Esta situación afectará sustancialmente a España en el futuro, dado que tenemos una participación del 23,5 por 100 del total de los fondos estructurales que se movilizarán en el periodo 2000/06, pero también deberá de afectar a Alema-

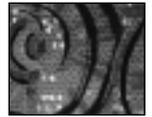
nia, un país que se situó en este último reparto con una participación del 15,3 por 100, prácticamente equivalente a la italiana, como consecuencia de la reunificación alemana.

Con relación a esta política es necesario considerar que cualquier debate que se abra en torno a la misma no puede ser disociado del propio debate sobre el papel que deben desempeñar la solidaridad y los reequilibrios económicos y territoriales en la construcción europea.

Respecto a este futuro es preciso, a nuestro juicio, efectuar algunas reflexiones. *En primer lugar*, resulta evidente que con la ampliación se tiene que producir un desplazamiento de la solidaridad hacia los futuros nuevos países miembros. Esta adhesión, que se efectuará no de forma global, sino candidato a candidato, supondrá un incremento de la población y de la superficie de la Unión en una tercera parte, mientras que el PIB europeo tan sólo se incrementará en un 5 por 100, dado que muchos de los candidatos cuentan con un nivel de renta inferior al 40 por 100 de la media comunitaria.

En segundo lugar, el futuro de esta política no debe de quedar exento de ciertas dosis de ambición, siendo necesario no perder la perspectiva de una ordenación territorial global de la Unión. A este respecto, existe en la actualidad una fuerte concentración de las actividades económicas y de la población, con una acusada contraposición centro-periferia.

En tercer lugar, es preciso tomar en cuenta que, si bien se ha producido una significativa con-



COLABORACIONES

CUADRO 4
REPARTO POR OBJETIVOS Y ESTADOS MIEMBROS DE LAS AYUDAS DEL PERIODO 2000/06
(En millones de euros de 1999)

Estados miembros	Objet. 1	Ayuda transi. obj. 1	Ayuda total obj. 1	Objet. 2	Ayuda transi. obj. 2	Ayuda total obj. 2	Objet. 3	IFOP	Total
Bélgica.....	0	625	625	368	65	433	737	34	1.829
Dinamarca.....	0	0	0	156	27	183	365	197	745
Alemania.....	19.229	729	19.958	2.984	526	3.510	4.581	107	2.8156
Grecia.....	20.961	0	20.961	0	0	0	0	0	2.0961
España.....	37.744	352	38.096	2.553	98	2.651	2.140	200	4.3087
Francia.....	3.254	551	3.805	5.437	613	6.050	4.540	225	1.4620
Irlanda.....	1.315	1.773	3.088	0	0	0	0	0	3088
Italia.....	21.935	187	22.122	2.145	377	2.522	3.744	96	2.8484
Luxemburgo.....	0	0	0	34	6	40	38	0	78
Holanda.....	0	123	123	676	119	795	1.686	31	2635
Austria.....	261	0	261	578	102	680	528	4	1473
Portugal.....	16.124	2.905	19.029	0	0	0	0	0	1.9029
Finlandia.....	913	0	913	459	30	489	403	31	1836
Suecia.....	722	0	722	354	52	406	720	60	1908
Reino Unido.....	5.085	1.166	6.251	3.989	706	4.695	4.568	121	1.5635
EUR 15.....	127.543	8.411	135.954	19.733	2.721	22.454	24.050	1.106	18.3564

Fuente: Comisión de la Unión Europea.

vergencia económica entre los actuales Estados miembros, se han ampliado considerablemente los diferenciales de desarrollo entre sus regiones, situación que es reconocida por el reciente Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social adoptado por la Comisión en 2001.

Por otra parte, es preciso tomar en cuenta la heterogeneidad existente en la casuística que condiciona el desarrollo territorial de la Unión, por lo que la Política Regional Comunitaria debe responder a una variada gama de situaciones y desequilibrios: contraposición entre desarrollo rural y urbano, reestructuración industrial, zonas en peligro de despoblamiento, territorios con acusados problemas de desempleo y de reinserción social, cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, etcétera.

En cuarto lugar, parece sensato contar, aunque sea paso a paso, con una hacienda pública europea que merezca tal nombre, exigiéndola ciertas capacidades en la redistribución de la renta a nivel territorial y personal, máxime cuando las políticas federales de los Estados miembros se ven sujetas al corsé del «pacto por la estabilidad», que obliga al cumplimiento de objetivos de déficit a las haciendas públicas nacionales que, en caso de incumplimiento, pueden provocar la imposición de multas.

Por otra parte, no parece muy adecuado confiar la consecución de mayores niveles de convergencia a la libre movilidad de los factores productivos, en una configuración tan heterogénea como la europea, al menos a muy largo plazo.

Finalmente, podría efectuarse una reflexión respecto a la necesidad del desarrollo de nuevas políticas comunitarizadas, en coherencia con la vía hacia una Europa de corte federalista, que incorporen la definición de determinados niveles de bienestar a escala comunitaria, y para las que se dote una cofinanciación con cargo al presupuesto de la Unión en pos de una cohesión solidaria.

5. Conclusiones

En el diseño de la vía que haya de seguir la Unión Europea en el futuro habrá que tomar en cuenta un conjunto de vectores interrelacionados:

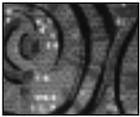
reparto de competencias, grado de descentralización en la aplicación de las políticas por parte de los poderes locales, equilibrios institucionales, fijación de objetivos para las políticas comunitarias en los próximos años, vía federalista o confederalista.

El año 2004 será significativo a este respecto, dado que se habrá producido la adhesión de nuevos países miembros y confluirán, por otra parte, la vertiente política y la financiera sobre la que se deberán de poner de acuerdo los negociadores.

Evidentemente, cualquier equilibrio en la solución política es también compatible con cualquier acuerdo financiero. No obstante, la vía federalista, cuya ambición final debe ser la construcción de una auténtica entidad europea, frente a una unión de pequeños y medianos Estados-nación, permanentemente enfrentados entre sí por el reparto de los beneficios económicos, por pequeños que estos sean, y sin una seria capacidad para demostrar criterios comunes en el diálogo político y económico con otros países, debería ser consecuente, y abordar de forma más ambiciosa la necesidad de unos medios financieros acordes con esta voluntad, debiendo, en cualquier caso, responder los mismos al reto de una Europa más cohesionada en lo social y lo económico. Lo que resulta innegable es que la captación de los beneficios de unos mercados más amplios debe requerir, también, de ciertas contrapartidas.

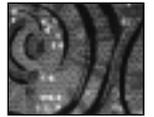
Bibliografía

1. BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1996): «Sistemas productivos locales y mercado global», *Revista Información Comercial Española*, número 754, páginas 11-24.
2. COMISION EUROPEA (1996): *COM (96) 109. Ayuda estructural y empleo.*
3. COMISION EUROPEA (1997): *COM (97) 197: la cuestión urbana: orientaciones para un debate europeo.*
4. COMISION EUROPEA (1997): *COM (97) 2000 final. Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia.*
5. COMISION EUROPEA (1998): *COM (98) 560 final. Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de los recursos propios.*
6. COMISION EUROPEA (1999): *Los fondos estructurales y su coordinación con los fondos de cohesión. Proyecto de Orientaciones para la programación del período 2000/06.*



COLABORACIONES

7. COMISION EUROPEA (1999): *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*.
8. COMISION EUROPEA (2001): *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*.
9. CONSEJO EUROPEO DE GOTEMBURGO (15-16 de junio de 2001): *Conclusiones de la presidencia*.
10. DE LA FUENTE SANTORCUATO, A. (1999): «Perspectivas financieras 2000-2006 para la Unión Europea», *Boletín Económico de ICE*, número 2618.
11. FERNANDEZ DEL HOYO, J. (2000): «Aspectos financieros de la política regional comunitaria», *Boletín Económico de ICE*, número 2642.
12. FERNANDEZ DEL HOYO, J. (1994): *La Política agraria Común (PAC) y sus reformas*. Editorial de Centro de estudios Ramón Areces, España.
13. FERNANDEZ DEL HOYO, J. (1996): «Reflexiones en torno a los Fondos Estructurales y el desarrollo regional», *Revista Situación. Banco Bilbao Vizcaya. Serie estudios regionales*, 1996, páginas 99-105.
14. GAFFARD, J. L. y QUERE, M. (1996): «Innovación, modelos de crecimiento y desarrollo local», *Revista Información Comercial Española*, número 754, páginas 25-37.
15. LAMO DE ESPINOSA, J. (2001): «Rumbos nuevos para una nueva PAC», *Cuadernos de Información Económica*, número 162, páginas 31-38.
16. MASSOT MARTI (2000): «La Política Agrícola Común frente a la Ronda Milenio. En defensa de la multifuncionalidad agraria», *Boletín Económico de ICE*, número 2651, páginas 23-30.
17. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1996): «La política de desarrollo económico local en Europa», *Revista Asturiana de Economía*, número 5, páginas 7-25.



COLABORACIONES

AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS

PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de julio de 1995,
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

<i>Plátanos</i>	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 896/01
<i>Mandioca</i>	SESENTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 2245/90 Art. 7
<i>Productos agrícolas:</i> Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1291/00

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS

AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

Solicitudes de devolución de fianzas constituidas (Importación y Exportación)

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caucción».

SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento (Fianza constituida en las operaciones de Importación y Exportación)

Ingreso de las liquidaciones

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:

MINISTERIO DE ECONOMIA
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA
Paseo del Prado, 4
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:

INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caucción)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE ECONOMIA
SERVICIO DE FIANZAS
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª
28071 MADRID

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid

Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13