

LAS DISPOSICIONES FINANCIERAS DEL ACTA DE ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Perspectivas

por Francisco J. FONSECA MORILLO (*)

I. INTRODUCCION.—II. LA EXPERIENCIA DE LAS ANTERIORES INCORPORACIONES AL ESPACIO FINANCIERO COMUNITARIO: II.1. La adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda. II.2. La adhesión de Grecia.—III. LA INCORPORACION DE ESPAÑA AL SISTEMA FINANCIERO COMUNITARIO: III.1. Consideraciones generales. III.2. La aportación financiera española. III.3. Los Flujos Financieros en favor de España. Estructuración presupuestaria.—IV. PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LA HACIENDA COMUNITARIA.

I. INTRODUCCION

Las Comunidades Europeas son un tipo especial de Organización Internacional, caracterizadas por perseguir un fin de integración de dimensiones políticas y económicas centrado, sobre todo, en la consecución de un espacio europeo —a través de un mercado común integrado—; espacio económico para cuya consolidación es necesario poner a su servicio toda una serie de políticas propias que le den un soporte real, políticas que exigen lógicamente medios financieros a ellas adecuados. Es decir, para la consolidación de ese espacio económico común, es imprescindible, al tiempo, poner en marcha un **espacio financiero integrado** entendido como el instrumento ligado al servicio de los objetivos comunes económicos generales de la Comunidad y mediante el cual ésta dispone de una serie de fondos propios con los que afrontar esas políticas y objetivos (1).

Creemos, por consiguiente, que los aspectos referentes al sistema financiero y presupuestario de la Comunidad son fundamentales a la hora de entender la misma y los problemas por los que atraviesa, porque es evidente que los aspectos financieros de toda Organización Internacional permiten determinar la naturaleza real

(*) Profesor de Derecho Internacional Público. Universidad de Valladolid.

(1) Sobre esta noción del espacio financiero integrado, inmanente al concepto mismo de espacio económico unificado, véase CARTOU, Louis: *Droit Financier et Fiscal Européenn*, ed. Dalloz, París, 1972, p. 83.

de la misma y el reparto de poder en ella existente (2); lo cual ha sido acertadamente puesto de manifiesto por Daniel STRASSER, cuando demuestra como en cualquier cambio habido en la estructura general de la Comunidad, ha existido siempre una relación íntima —cuando no ha sido ella su detonante— con su Hacienda (3).

Además, este espacio financiero comunitario, en tanto expresión cualificada de la naturaleza última de la Comunidad, presenta también en su ámbito una diferencia cualitativa con las reglas financieras de las restantes Organizaciones Internacionales, desde una doble perspectiva.

En cuanto a sus medios financieros, es obvio que, desde el ángulo de los ingresos, éstos proceden en lo fundamental de recursos propios de naturaleza fiscal, afectados de manera irreversible a la Comunidad (4), y no de contribuciones estatales; mientras que del lado de sus gastos e intervenciones, éstas son de naturaleza eminentemente operacional (5) y no para subvenir primordialmente a los gastos de funcionamiento de la Comunidad, como ocurre de ordinario entre las restantes Organizaciones Internacionales.

Y, en lo que concierne a la gestión de ese espacio financiero, es observable asimismo, desde el momento en el que el Parlamento Europeo se convierte, a partir de 1977, en la coautoridad presupuestaria, con capacidad para aprobar el proyecto de presupuesto e, incluso, para rechazarlo (art. 203, apartados 6.º, 7.º y 8.º del Tratado CEE y equivalentes (6)), una diferencia sensible con lo habitual entre las Organizaciones Internacionales, donde la institución que aprueba el presupuesto de la Organización es aquélla en la que se encuentran representados los gobiernos nacionales respectivos (7) (8).

[2] Véase BOUQUIN, Jean-P.: «Les ressources propres des Communautés Européennes», *Revue du Marché Commun*, 1978, núm. 218, pp. 321 y ss.

[3] STRASSER, Daniel: *Les Finances de l'Europe*, ed. F. Nathan-Labor, Paris-Bruxelles, 3.ª ed., 1984, pp. 17 a 34.

[4] Véase el artículo de Guy ISAAC en el libro colectivo por él dirigido: «Les ressources financières de la Communauté Européenne», *Económica*, París, 1986, titulado: «La notion de ressources propres», pp. 70 y ss.

[5] Véase esta posición sobre los gastos de intervención como uno de los caracteres típicos de las Comunidades en BIEBER, Roland: «Die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften», *Europa Recht*, 1982, núm. 2, pp. 115 y ss.

[6] Sobre este papel del Parlamento Europeo como coautoridad presupuestaria, lo que implica y el ejercicio que el Parlamento hace de él, véase HOLT, Stephen: «The Budget as a Future Political Instrument of the European Parliament», *Actas del Coloquio del Collège d'Europe de Bruges: «Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives»*, De Tempel, Tempelhof, Bruges, 1984, pp. 811 y ss.

[7] Sobre los distintos aspectos de la financiación en general de las Organizaciones Internacionales, es forzoso referirse a las obras de Henry G. SCHERMERS: *International Institutional Law*, cap. VII, pp. 452 a 554, ed. Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1980; y SZAWLOWSKI, Richard: *Les Finances et le Droit Financier d'une Organisation Internationale Intergouvernementale*, ed. Cujas, París, 1970.

[8] No siendo el objetivo de este artículo el estudiar las características principales del sistema financiero, nos remitimos como libros recientes de carácter general en la materia, aparte del manual ya citado de Daniel STRASSER, Director General de Presupuestos de la Comisión de las Comunidades hasta julio de 1986, a las excelentes obras de Antonio SACCHETTINI: *Dispositions financières*, vol. 11 de *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, ed. U.I.B., Bruxelles, 1982; y de Helen WALLACE: *Las finanzas de las Comunidades Europeas*, I.E.F., Madrid, 1982, traducido por Félix LOBO

Sirva lo anterior como introducción genérica al objeto central de este artículo, que consiste en el análisis de la incorporación de España a ese espacio financiero, incorporación prevista en el Acta de Adhesión a través de las disposiciones financieras de la misma.

Para ello y bien que lo que más interese a los objetivos de este trabajo sea analizar las reglas a través de las cuales España se ha incorporado a ese espacio financiero y sus consecuencias, no menos cierto es que, para hacer un análisis correcto de sus previsiones y para comprender el mecanismo mismo de la incorporación detallado en el Acta de Adhesión, es indispensable referirse, previamente, al ejemplo y a los resultados de las dos anteriores incorporaciones al sistema financiero comunitario, las de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda en 1973, y la de Grecia en el año 1981.

II. LA EXPERIENCIA DE LAS ANTERIORES INCORPORACIONES AL ESPACIO FINANCIERO COMUNITARIO

II.1. La adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda

La primera ampliación de la Comunidad, en 1973, se produjo en el mismo momento en el que se estaba implantado progresivamente el sistema de recursos propios en la misma, debiendo la Decisión 243/70 de 21 de abril (9) ser aceptada íntegramente por los Estados nuevos en tanto parte del acervo comunitario; sin embargo, el nuevo régimen financiero les planteaba graves problemas, especialmente a Gran Bretaña, la cual debería, si se le aplicaran sin más las reglas de la Decisión 243/70, contribuir desde el primer momento al sistema en una parte importante (10). Por ello, cuando comenzó la negociación sobre las cláusulas financieras de la adhesión en junio de 1970, ésta fue muy dura, llegándose en varias ocasiones al borde de la ruptura y a afirmarse que si Gran Bretaña hubiera sido miembro de las Comunidades en el momento de la firma de la Decisión 243/70, ésta no habría llegado a producirse.

ALEU y Ana MOLTO, así como a mi monografía, publicada por el I.E.F. (Madrid, 1986): **El presupuesto de las Comunidades Europeas: Análisis Jurídico.**

Igualmente, para el lector interesado en la materia, aparecen como de imprescindible consulta las crónicas publicadas regularmente por Guy ISAAC en la *Revue Trimestrielle de Droit Européen* y por Daniel STRASSER en la *Revue du Marché Commun*, a partir de 1973 y 1975, respectivamente.

(9) Decisión relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (JOCE, L 94 del 28-4-70, pp. 19 y ss.).

Como es bien sabido, esta Decisión ha sido reemplazada por la Decisión 257/85 del 7 de mayo, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (JOCE, L 128 del 14-5-85, pp. 15 y ss.), en la que, de manera principal, se ha aumentado hasta el 1,4% el tope máximo del porcentaje sobre la base armonizada del IVA que constituye uno de los recursos propios comunitarios, al tiempo que se corrige en favor de Gran Bretaña y de la República Federal de Alemania el tipo uniforme a aplicar en cada ejercicio presupuestario, aumentando el de los otros 10 Estados. Un comentario más amplio sobre esto puede seguirse en FONSECA MORILLO, Francisco J.: «El presupuesto...», *op. cit.*, pp. 290-293 y 341-343.

(10) Véase PUISSOCHET, Jean-P.: *L'élargissement des Communautés Européennes*, ed. Techniques et Economiques, París, 1974, pp. 91 y ss.

Planteada la negociación en concreto, se llegó a un acuerdo sobre la base de que el período general de transición hasta 1978 serviría tanto para los Estados originarios como para los nuevos, aplicándoseles a éstos íntegramente la Decisión 243/70, lo cual daría un nivel teórico de contribución para los mismos, que luego se moderaría en cuanto a su contribución real, debiendo desembolsar solamente un porcentaje de la misma en aumento progresivo hasta 1978 (lo que en «argot» comunitario se ha popularizado con el nombre de «ticket moderador»).

Estos acuerdos (aceptados por los negociadores británicos el 24 de junio de 1971) abrieron las puertas para la firma del Tratado de adhesión de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña (11) a las Comunidades y del Acta relativa a las condiciones de los Tratados, firmadas en Bruselas el 22 de enero de 1972 (12); encontrándose la plasmación de las disposiciones financieras en el Título VI (arts. 127 a 132) del Acta de Adhesión, en el cual se parte del principio de la aplicación a los tres Estados de las disposiciones de la Decisión 243/70, de acuerdo con las disposiciones de estos artículos (art. 127).

En este sentido y en primer lugar, el artículo 128 lo que hizo fue ampliar el contenido de los recursos propios por naturaleza, añadiéndoles los ingresos de carácter comparable a las exacciones reguladoras agrícolas o a los derechos de aduana nacidos en el seno de la Comunidad ampliada o en las relaciones entre los tres Estados nuevos y los países terceros durante el período de transición y que no podían haberse previsto el 21 de abril de 1970. Además, adaptadas ya dichas normas sobre los recursos propios por naturaleza, en el artículo 129 se redistribuyeron las contribuciones financieras necesarias para equilibrar el presupuesto hasta 1975 y previstas en el artículo 3-2.º de la Decisión 243/70 (13).

Por otro lado y en lógica con el principio de la implantación progresiva del sistema de recursos propios, el mismo no debía ser más gravoso para los nuevos Estados que para los originarios, lo cual se tradujo en el establecimiento de un sistema de «ticket moderador» sobre los desembolsos efectivos a realizar por los tres Estados nuevos plasmado en el artículo 130 y en base al cual el importe total de la contribución a desembolsar de cada uno de ellos se correspondía con un porcentaje sobre la suma teórica (14).

Finalmente, aún cuando el período transitorio debía acabar en 1978, con el fin de evitar en esa fecha un alza excesiva en la participación financiera de los tres nuevos Estados, en los artículos 131 y 132 del Acta de Adhesión se incluyeron unos correctivos post-transitorios a estos efectos y mediante los cuales el aumento de la parte relativa de los Estados nuevos en el presupuesto comunitario no debía

(11) Noruega no llegó a entrar en las Comunidades, al no ratificar el Tratado, siendo entonces necesaria una Decisión, el 1 de enero de 1973, adaptando el Acta a la nueva situación.

Un comentario sobre la misma puede verse en LALOUX, Brigitte: «La Décision du Conseil des Communautés adaptant les actes relatifs au fait du non dépôt par la Norvège de son instrument de ratification de l'adhésion», *Revue du Marché Commun*, 1973, núm. 162, pp. 51 y ss.

(12) JOCE, L 73 del 27-3-72.

(13) Las contribuciones de estos tres Estados se fijaron en el 2,46 % para Dinamarca, el 0,61 % para Irlanda y el 19,32 % para Gran Bretaña.

(14) Y equivalente: al 45 % en 1973; al 56 % en 1974; al 67,5 % en 1975; al 79,5 % en 1976 y al 92 % en 1977.

sobrepasar los 2/5 de la diferencia con respecto a la parte relativa de 1977 (en 1973) y en el año 1978 (para 1979) art. (131); debiendo la Comisión, si se superaba el porcentaje, efectuar los ajustes correspondientes repartiéndose el exceso entre los Estados originarios según las claves ya establecidas en la Decisión 243/70 (art. 132) (15).

Todo este complejo sistema de salvaguardia y garantías, no sirvió, sin embargo, para disipar las inquietudes británicas sobre la situación en la que quedaría Gran Bretaña al fin del período transitorio, dado el sistema de recursos de la Comunidad, que iba a permitir la aparición de una situación inaceptable para ella, de la que ya se había hablado en el curso de las negociaciones de adhesión, bien que en ellas se le hubiera garantizado informalmente a Gran Bretaña que, si esa situación inaceptable llegara a presentarse, la vida misma de la Comunidad exigiría que sus instituciones encontrasen soluciones equitativas (16).

Esta inquietud y exigencia de soluciones a la misma se plasmó bien pronto, tras las elecciones del 28 de febrero de 1974, y por el gabinete laborista de Harold WILSON, quien, estimando que la adhesión al sistema financiero comunitario se había hecho en condiciones desfavorables, solicitó de sus socios comunitarios una renegociación sobre las condiciones de adhesión, amenazando, si no, con retirarse de la Comunidad y, en todo caso, anunciando la convocatoria de un referéndum para el mes de junio de 1975 en el cual, según el resultado de la renegociación, se pediría a los ciudadanos británicos el «sí» o el «no» a la Comunidad.

En base a ello y después de una serie de estudios, la Comisión presentó al Consejo una comunicación, el 30 de enero de 1975, proponiendo el establecimiento de un mecanismo financiero corrector durante un período de siete años, basado en el artículo 235 del Tratado CEE y siendo sus objetivos fundamentales los de corregir la aparición de situaciones inaceptables entre los Estados miembros. Sobre esta propuesta el Consejo Europeo de Dublín de marzo de 1975 llegó a un acuerdo (17) y a su instauración definitiva por el Reglamento 1172/76 del 17 de mayo (18).

Este **mecanismo financiero corrector** tenía por objeto evitar situaciones desproporcionales en la contribución al presupuesto comunitario, siempre que en un Estado existiera una situación económica especial, consistente en que su PNB per cápita fuera inferior al 85 % de la media del PNB comunitario y que la tasa de crecimiento de dicho PNB per cápita fuera inferior al 120 % de la media comunitaria en términos reales. En cuanto al cálculo de la contribución desproporcionada, se hacía comparándola con la que tendría si se contribuyera sobre la base de su cuota-parte en el PNB total comunitario, debiendo el exceso ser superior

(15) Sobre los problemas planteados en la práctica por estos artículos 131 y 132, véase SACCHETTI-NI, Antonio: «Dispositions...», op. cit., pp. 25-26.

(16) Garantía informal recogida por Helen WALLACE: «Las Finanzas...», op. cit., p. 115, especialmente la nota 27.

(17) Fruto del cual fue que el gobierno WILSON lo considerase aceptable y diera por terminada la renegociación, recomendando el sí en el referéndum del 5 de junio y ganándolo por el 67,2 % de los votos. Véase BYWATER, Marion: «Le référendum britannique: une nouvelle hypothèque», *Revue du Marché Commun*, 1975, núm. 187, pp. 315 y ss.

(18) *JOCE*, L 131 del 20-5-76, pp. 7-8.

al 10 %. Dadas simultáneamente todas esas condiciones, el Estado en concreto podía solicitar el reembolso pertinente antes del 30 de junio del año financiero en curso (19), limitándose el reembolso al importe de la contribución a título del IVA o a las transferencias netas de ese Estado al presupuesto, siendo el importe más débil de los dos el retenido para calcular el reembolso, el cual no podría superar nunca a la mayor, según el caso, de estas dos cantidades: 250 millones de ECUs o el 3 % del total de los gastos del presupuesto.

Este mecanismo, por todas las condiciones exigidas, nunca llegó a ponerse en práctica (20), por lo que Gran Bretaña, a partir de 1979 y dado que las correcciones post-transitorias terminaban y que su situación de contribuyente neto persistía, ha venido exigiendo una devolución sobre el total de su contribución, petición y/o exigencia a la que se le dió una primera solución con los Acuerdos de Bruselas del 30 de mayo de 1980 (21), fruto de los cuales fue la aprobación de los Reglamentos 2743/80 modificando el 1172/76 sobre el mecanismo financiero y 2744/80, instituyendo medidas suplementarias en favor de Gran Bretaña, ambos del 27 de octubre (22) y con los que se pretendía dar una solución provisional al tema, de tal manera que se disminuyera la contribución británica por el reembolso coordinado de ambos Reglamentos: bien por reembolsos directos al Tesoro británico a través del mecanismo corrector modificado (23), bien a través de medidas suplementarias, esto es, de concursos prioritarios en su favor a cargo, principalmente, del FEDER (aumentándose así la carga adicional de los otros Estados (24), quienes

(19) Véase EMERSON, R. M. y SCOTT, T. W. K.: «The financial mechanism in the budget of the European Community: The hard core of the British "Renegotiations" of 1974-1975», *Common Market Law Review*, 1977, núm. 2, pp. 209 y ss., especialmente pp. 218-219, donde demuestran como ningún Estado fue capaz de reunir todas esas condiciones conjuntamente y las razones para ello.

(20) Aunque el 4 de mayo de 1979 Gran Bretaña solicitó su aplicación, cumplidos los tres requisitos, incluyendo la Comisión en su anteproyecto de presupuesto para 1980 una serie de partidas para permitir el reembolso. Sin embargo, en septiembre, dada la revalorización de la libra frente al ECU, estos parámetros ya no se cumplían, en el momento de la aprobación por el Consejo del proyecto de presupuesto, retirando Gran Bretaña, el 11 de septiembre, su solicitud. Véase STRASSER, Daniel: «Les Finances...», *op. cit.*, pp. 633-634.

(21) *JOCE*, C 158 del 27-6-80, pp. 1-2. Un amplio estudio de las negociaciones que llevaron a estos Acuerdos y de ellos mismos, puede seguirse en JENKINS, Michael: «Britain and the Community budget: the end of a chapter», *Common Market Law Review*, 1980, núm. 4, pp. 493 y ss.

(22) Véanse ambos en *JOCE*, L 284 del 29-10-80, pp. 1 y ss.

(23) Para permitir que este mecanismo financiero corrector se pudiera aplicar, el Reglamento 2743/80 lo que hizo fue suprimir alguna de las trabas que hasta entonces habían impedido se cumplieran todas las condiciones necesarias para su aplicación, sin por ello modificar su estructura y, así, se suprime el efectuar el cálculo del reembolso por tramos, sustituyéndose por una constatación del hecho por la Comisión, la cual incluye en su anteproyecto el reembolso correspondiente, por un importe igual al exceso; y se suspende el tope máximo del reembolso. En la práctica el nuevo mecanismo se aplicó a Gran Bretaña en 1981, incluyéndose en el Estado de Gastos de la Comisión la partida correspondiente.

Véase un comentario de su aplicación urgente, ya en el presupuesto suplementario 1980-1, en STRASSER, Daniel: «Budget 1981: son environnement politique et financier, la deuxième crise budgétaire, les résultats de la procédure, les perspectives pour une nouvelle année», *Revue du Marché Commun*, 1981, núms. 248 y 252, especialmente pp. 587-588.

(24) Con excepción de Grecia, en favor de la cual, dado que no participó en los Acuerdos del 30 de mayo por no ser aún miembro de la Comunidad, se le concedió una compensación por este motivo en el presupuesto de 1981, por el Reglamento 284/81 del 20 de enero (*JOCE*, L 32 del 1-2-81, p. 1).

subvencionan estas medidas a través del aumento en el tipo del IVA que conllevan) (25).

Con respecto al segundo de estos Reglamentos, su vigencia —como se deduce del compromiso de Bruselas— era temporal, estando previsto que para 1982 deberían haberse hecho modificaciones estructurales y que, a este fin, antes de julio de 1981 la Comisión presentaría propuestas en este sentido, desarrollando políticas de gastos estructurales que paliaran las situaciones inaceptables, sin poner en cuestión, ni la responsabilidad financiera común, ni el sistema de recursos propios, ni los principios básicos de la política agrícola. Sin embargo y aún cuando la Comisión presentó el 24 de junio de 1981 su informe en ejecución del mandato del 30 de mayo de 1980 (26), en el Consejo Europeo de Londres de noviembre de 1981 surgieron divergencias sobre las compensaciones en favor de Gran Bretaña, fundamentalmente de parte de Alemania, que era quien mayor parte proporcional soportaba en el reparto de la carga adicional de esas compensaciones y que hicieron imposible el llegar a una solución definitiva sobre la compensación a Gran Bretaña en 1982, llegándose a un acuerdo provisional (sobre la base del compromiso de 1980) en el seno del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del 25 de mayo de 1982, en el cual se decidió que la compensación neta a otorgar a Gran Bretaña para 1982 sería de 850 millones de ECUs y se encargó a la Comisión la elaboración de propuestas para llegar a una solución definitiva en el tema (27), englobando la misma con la de la dotación de nuevos recursos a la Comunidad para el desarrollo de nuevas políticas, así como a la necesidad de prestar atención al principio de solidaridad en cuanto al reparto de esa carga adicional, fundamentalmente en lo que concernía al exceso de contribución alemán (28).

Esta unión del tema británico con el de la reforma del sistema financiero comunitario fue objeto de estudio de los Consejos Europeos de 1983 y 1984, hasta el de Fontainebleau de junio de 1984 (29), donde se llegó a un principio de solución conjunta, plasmado finalmente en la Decisión 257/85 y consistente en la devolución a Gran Bretaña, a cargo del ejercicio de 1985, de 1.000 millones de ECUs (artículo 3.4.º) y en la deducción permanente a su favor, a partir de 1986, de

(25) Así y de acuerdo con el compromiso de Bruselas, mediante este sistema de medidas suplementarias se llegó a devolver a Gran Bretaña (sumándole las cifras obtenidas de aplicar el nuevo mecanismo financiero), los 2/3 de su contribución neta en 1980 y 1981, como se preveía en los puntos 1 y 2 del compromiso.

(26) El Informe aparece publicado en el *Bulletin des Communautés Européennes* de 1981, supplément núm. 1.

(27) Propuestas presentadas el 17 de enero de 1982 por la Comisión. Doc. COM(82) 767 final: «Compensation en faveur du Royaume-Uni: la solution ultérieure».

(28) Para un mayor desarrollo de este compromiso y del acuerdo posterior del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del 26 de octubre de 1982 en lo que concierne, especialmente, a las acciones comunitarias emprendidas que iban dirigidas a reforzar las políticas de gastos en la República Federal de Alemania, véase STRASSER, Daniel: «Le budget 1983. Son environnement politique et financier, le trilogue, les deux procédures budgétaires, les perspectives pour une année nouvelle», *Revue du Marché Commun*, 1983, núm. 268, pp. 307-362, sobre todo pp. 308-318 y 345-347.

(29) Durante el período 1983-1984 se adoptó una solución «ad hoc» basada en los compromisos de mayo de 1980 y de 1982 y que tuvo su plasmación jurídica en el Reglamento 624/83 del 15 de marzo, modificando el Reglamento 2744/80 instituyendo medidas suplementarias en favor de Gran Bretaña (JOCE, L 73 del 19-3-83, pp. 6-7); limitándose a prorrogarlo para dicho período.

los 2/3 del exceso existente entre lo que le tocaría contribuir a Gran Bretaña según el tipo uniforme del IVA y su parte porcentual en el total de los gastos comunitarios (30).

II.2. La adhesión de Grecia

La adhesión de Grecia, firmada en Atenas el 28 de mayo de 1979 (31) y efectiva a partir de 1981, no ha planteado problemas del tipo de los descritos con respecto a Gran Bretaña, pudiéndose afirmar que las disposiciones financieras recogidas en el Título VI de su Acta de Adhesión (arts. 124 a 127), aún cuando se inspiran en las del Acta de Adhesión de 1972, no presentan especiales ni complicados procedimientos o prórrogas, fruto, también es cierto, de que en ellas ya no hacía falta armonizar a su vez este período de adaptación a las normas financieras comunitarias con las del propio período de transición de las disposiciones de la Decisión 243/70 (32).

En este sentido, al igual que en la anterior ampliación, el artículo 124 del Acta de Adhesión establece el principio general de la aplicación a Grecia del sistema de recursos propios, de acuerdo con las disposiciones específicas incluidas en la propia Acta.

Así, con respecto a las exacciones reguladoras agrícolas, éstas se consideran recursos propios desde el momento de la incorporación, limitándose el artículo 125 a completar su sentido, entendiéndose incluidas entre ellas los ingresos procedentes de cualquier montante compensatorio de adhesión sobre la importación, así como los elementos fijos aplicados entre la Comunidad a nueve y Grecia y entre Grecia y los países terceros, a título del artículo 66 del Acta.

En cambio, los recursos procedentes de los derechos de aduana se calcularon de manera ficticia, ya que hasta 1986 Grecia no ha comenzado a aplicar la tarifa aduanera común, ni ha formado parte de la Unión Aduanera. Así, la contribución

(30) En los términos del artículo 3-3.º b) de la Decisión de 7 de mayo.

En la práctica, ésto significa que en el marco del procedimiento presupuestario y a partir de 1986, se fija primero, de acuerdo con el artículo 3-3.º a), el tipo uniforme sobre la base imponible del IVA aplicable, para, a continuación, repartir el importe total de la deducción hecha en favor de Gran Bretaña, traducida en un tipo efectivo de IVA menor, entre los otros Estados miembros; teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 3-3.º c), que regula dicho reparto, la participación de la República Federal de Alemania en el mismo se limita a los 2/3 de lo que le correspondería en un cálculo matemático, recayendo ese tercio nuevamente sobre los otros 10 Estados.

Así, acudiendo al presupuesto para 1986 aprobado definitivamente el 10 de julio de 1986 (DOCE, L 214 del 4-8-86, en sus pp. 77-78), tras la anulación por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, el 3 de julio de 1986 (asunto 34/86, Consejo c. Parlamento Europeo. Procedimiento presupuestario: poder del Parlamento Europeo de anular los Gastos no Obligatorios. Aún no publicado), del que el Parlamento había aprobado el 12 de diciembre de 1985 (JOCE, L 358 del 31-12-85), se puede observar como, sobre un tipo uniforme del 1,2505 %, resultan finalmente: un tipo del 0,67663 % para Gran Bretaña; otro del 1,33697 % para la República Federal de Alemania; y uno común para los otros 10 Estados del 1,39996 %.

(31) JOCE, L 291 del 19-11-79.

(32) Un comentario global del Acta de Adhesión de Grecia en la doctrina española puede verse en BURGOS, Pedro: «La adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas (Comentarios del Acta de Adhesión)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1980, núm. 2, pp. 661 y ss.

griega a este título comprendía (art. 126) los derechos de aduana percibidos por Grecia, calculados como si en sus intercambios con terceros países se aplicasen los gravámenes resultantes de la tarifa aduanera o de otras tasas reducidas preferenciales aplicadas por la Comunidad y que subsistieran durante el período transitorio, entendiéndose como derechos de aduana en el sentido de la Decisión 243/70, procediendo mensualmente Grecia a efectuar el cálculo de los mismos sobre la base de las declaraciones en aduana hechas en ese mes y a ponerlos a disposición de la Comunidad.

Finalmente, el artículo 127, de manera similar a lo ocurrido en la anterior ampliación, al tiempo que establece que los ingresos constatados a título de IVA o de contribuciones financieras sobre el PNB se deben íntegramente a la Comunidad a partir del 1 de enero de 1981; mediante el denominado «ticket moderador», lo que hace, en su apartado segundo, es establecer un período durante el cual un porcentaje de ellos se le restituye a Grecia de manera decreciente (33).

Se planteó aquí la aparentemente permisiva redacción del artículo 127 primero, al decir que esos recursos propios procederían del IVA o de una contribución financiera calculada sobre la cuota-parte del PNB griego con respecto al PNB total comunitario. En realidad no existe tal permisividad, sino simple aplicación del período transitorio, desembolsando Grecia a partir de 1981 una determinada contribución financiera calculada en función del PNB, puesto que el artículo 145 del Acta de Adhesión le concedía a Grecia un período de adaptación para implantar las medidas nacionales necesarias para conformarse con las disposiciones de las Directivas y Decisiones formando parte del acervo comunitario y, así, en lo que concierne a la Sexta Directiva sobre la armonización del sistema común del IVA (34), estando sometida al período de adaptación recogido en el Anexo XII del Acta de Adhesión, ello implicaba que esta Directiva no tenía por qué estar asumida antes de 1984, con lo cual, en los presupuestos de 1981 a 1983 se incluyó una partida en el Estado general de Ingresos recogiendo dicha contribución griega.

A partir de 1984, teóricamente, Grecia debía contribuir a título del IVA como el resto de los Estados; sin embargo, en la actualidad sigue contribuyendo a título de contribuciones financieras, ya que el 19 de diciembre de 1983 y a petición del gobierno griego, se aprobó la Decimoquinta Directiva en materia de armonización de legislaciones de los Estados miembros relativas a las imposiciones sobre el volumen de ventas-aplazamiento del comienzo de la aplicación del sistema común del IVA a Grecia (35), fijándose en ella la fecha del 1 de enero de 1986 para el comienzo de la aplicación del IVA en Grecia; fecha en la que, sin embargo, tampoco ha comenzado a aplicársele esta Sexta Directiva, ya que el gobierno helénico nuevamente ha pedido una segunda prórroga para la introducción del IVA, por

(33) El importe de estas restituciones era: 70 % en 1981; 50 % en 1982; 30 % en 1983; 20 % en 1984; y 10 % en 1985.

Estas restituciones aparecían incluidas, con tal nombre, en la Parte B (Créditos Operacionales) del Estado de Gastos de la Sección de la Comisión; en el antiguo artículo 4.9.0 en el ejercicio de 1981 y en el 8.6.0 a partir del presupuesto de 1982.

(34) Sexta Directiva 77/388 del 17 de mayo (JOCE, L 145 del 13-6-77).

(35) JOCE, L 360 del 23-12-83, p. 49.

razones técnicas; lo cual le ha sido aceptado por la Comunidad, quien el 16 de junio de 1986 ha aprobado la Vigésimoprimer Directiva, prorrogando el plazo para la aplicación del sistema común del IVA en Grecia (36).

¿Qué implica ello técnicamente? En el presupuesto de 1984, teniendo en cuenta que en el mismo se había previsto que Grecia debía desembolsar la cantidad correspondiente a título del IVA y que la misma se había incluido en el Capítulo 1.3 del Estado General de Ingresos, junto a las de otros Estados miembros, se adoptó la solución de, por vía del presupuesto rectificativo y suplementario 1984/1, sustituir dicha cifra por otra menor, incluida en la partida 2.0.0.3 del mismo Estado General de Ingresos, a título de contribución financiera de Grecia en función de su cuota-parte sobre el PNB comunitario y con base jurídica en el artículo 4-2.º de la Decisión de 21 de abril de 1970 (37), solución repetida en el ejercicio de 1985 (38).

En cambio, en el presupuesto de 1986, la parte calculada para Grecia a título de IVA en el Capítulo 1.3 se ha mantenido, bien que el desembolso griego sea una contribución nacional, en dicho capítulo, porque en su memorándum pidiendo la prórroga, el gobierno griego se comprometió expresamente a contribuir con la misma cifra que le correspondiera a título de IVA en las previsiones de ingresos del presupuesto (39).

En conclusión, se puede afirmar, con respecto a la incorporación de Grecia al sistema financiero comunitario, que las disposiciones del Acta de Adhesión tenían una naturaleza predominantemente técnica y tendentes a favorecer la participación progresiva de Grecia en la Hacienda comunitaria (incluso con concesiones políticas tan sorprendentes, desde el punto de vista jurídico, como la concerniente a que aún hoy Grecia no contribuya a título del IVA) (40), no planteándose los graves problemas extra-financieros que se han estudiado en el caso británico.

(36) DOCE, L 164 del 20-6-86.

Sin embargo, se debe hacer constar aquí que, en nuestra opinión, ello implica una grave injerencia política y una infracción del principio de jerarquía normativa, porque por la vía del Derecho derivado (Directiva), se está posibilitando algo no previsto en normas de Derecho originario (las del Acta de Adhesión).

(37) JOCE, L 329 del 17-12-84, pp. 12 a 15.

Un comentario sobre este presupuesto rectificativo y suplementario 1984/1, aprobado el 25 de octubre, puede seguirse en STRASSER, Daniel: «Le budget 1985, son environnement politique et financier, son rejet et son établissement: la deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires», *Revue du Marché Commun*, 1985, núm. 289, pp. 372-444, sobre todo pp. 374 a 380.

(38) Sobre el alcance y el sentido de esta disposición del artículo 4 de la Decisión 243/70, véase FONSECA MORILLO, Francisco J.: «El presupuesto...», *op. cit.*, pp. 227-230.

(39) Véase ésto en la Resolución del Parlamento Europeo del 16 de mayo de 1986, con la que concluye el procedimiento de consulta sobre la propuesta de la Comisión de Vigésimoprimer Directiva, en cuyo punto cuarto toma nota de este compromiso del gobierno griego. (DOCE, C 148 del 16-6-86, p. 128).

En cuanto a su plasmación en el documento presupuestario, en el DOCE, L 164 del 20-6-86, páginas 20 a 23.

Que duda cabe que esta fórmula, si bien sobre ella se pueden mantener las objeciones de principio hechas en la nota 36, es sin embargo y en cuanto al resultado, más respetuosa con las obligaciones griegas para con la Hacienda comunitaria, en tanto en cuanto se mantiene la cifra a desembolsar por Grecia, incluida además en el capítulo 1.3.

(40) Más aún, si se tiene en cuenta que, como ya constataba el Parlamento Europeo en la Resolución de 16 de mayo de 1986 citada, el gobierno griego ha manifestado que, contra la Vigésimoprimer Directiva, tampoco en 1987 estará en situación de introducir el sistema común del IVA en

Buena prueba de ello se observa en la práctica, donde se han confirmado las previsiones anteriores a su adhesión, corregidas en su favor (41), en las cuales se predecía que en los dos o tres primeros ejercicios el saldo neto griego con respecto al presupuesto comunitario presentaría un ligero déficit, fruto de los necesarios ajustes estructurales a realizar por Grecia (adaptación a la política agrícola, a la unión aduanera y, en general a las reglas de un Mercado Común), para, posteriormente, pasar a convertirse en un país típicamente beneficiario del presupuesto comunitario (42).

III. LA INCORPORACION DE ESPAÑA AL SISTEMA FINANCIERO COMUNITARIO

III.1. Consideraciones generales

Con la firma en Lisboa y Madrid, el 12 de Junio de 1985, del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas (43), culmina para nuestro país un largo proceso de ocho años, cuando el entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, Marcelino OREJA, presentó de modo oficial, el 26 de Julio de 1977, la solicitud de adhesión de nuestro país a las Comunidades Europeas; proceso jalonado de importantes dificultades, pero que no han bastado para empañar la firme convicción de que nuestra entrada en las Comunidades es la apuesta capital de la sociedad española de cara a traspasar el umbral del siglo XXI en el «club» de naciones desarrolladas.

Dentro del tema de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, los aspectos de nuestra incorporación al sistema financiero comunitario son, a nuestro modo de ver, uno de los temas más importantes de dicha adhesión, dada la interacción profunda entre el poder presupuestario y el poder político en la sociedad comunitaria; siendo evidente que las repercusiones de la incorporación de España

su país (punto tercero de la Resolución) y así, en el anteproyecto de presupuesto para 1987, la Comisión, el 13 de Junio de 1986, ha previsto la misma ficción que en el actual ejercicio (Doc. COM(86)200, vol. 1, pp. 22-23).

(41) Véase el Dictamen de la Comisión sobre la petición de adhesión de Grecia del 29 de enero de 1976 (Bulletin des Communautés Européennes, 1976, supplément, núm. 2, pp. 18 y 42); y la Comunicación de la Comisión sobre los aspectos económicos y sectoriales de la ampliación de la Comunidad del 20 de Junio de 1978 (Bulletin des Communautés Européennes, 1978, supplément, núm. 3, pp. 39-49).

(42) Sobre cifras concretas, siempre aleatorias, pues el concepto de «justo retorno» es típico de las Organizaciones Internacionales cuyos ingresos proceden de contribuciones nacionales y cuyos gastos son primordialmente administrativos (Sobre esa noción del justo retorno, TONELLI, Reno M.: «Le juste retour: loi communautaire?», en la Revue du Marché Commun de 1981, núms. 247 (pp. 220 y ss.), 248 (pp. 312 y ss.), 250 (pp. 413 y ss.) y 251 (pp. 477 y ss.); y de 1982, núms. 257 (pp. 227 y ss.) y 260 (pp. 442 y ss.), véase su constatación, en ambos sentidos, en la Question Ecrite 1700/81 del 1 de febrero de 1982, de A. ALAVANOS, contestada por Ch. TUGENDHAT el 2 de abril (JOCE, C 167 del 5-7-82, p. 6), así como en las cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda Griego en la presentación de su proyecto de presupuesto para 1986.

(43) Véanse los textos del Tratado y del Acta de Adhesión, con todos sus anexos y protocolos, en DOCE, L 302 del 15-11-85.

Un comentario general sobre el Acta de Adhesión, puede verse en SOHIER, Marc: «Observations comparatives sur les conditions d'adhesion de l'Espagne et du Portugal», Cahiers de Droit Européen, 1985, núms. 5-6, pp. 584 y ss.

al mismo serán muy importantes y que deberán efectuarse serias readaptaciones en nuestro sistema productivo y económico, especialmente en los terrenos impositivo, comercial y agrícola; todo lo cual hace que el tema traspase las simples fronteras de la incorporación de España al sistema de recursos propios y entre de lleno en el problema de nuestra adhesión en general.

Por ello, se va a hacer un estudio sobre los diferentes aspectos de la incorporación de España al sistema financiero comunitario, tanto desde el punto de vista de los recursos propios, como desde el de las intervenciones de la Comunidad en favor de España, haciéndose un comentario de las disposiciones correspondientes al Acta de Adhesión y no desdendiéndose cualquier otro tipo de análisis sobre aspectos incluidos en ella y que influyan sobre nuestra incorporación a la Hacienda de las Comunidades Europeas.

Se debe comenzar, sin embargo, por advertir que éste es un tema en el que todos los datos se deben aceptar con reserva, porque a la hora de efectuar un cálculo de las aportaciones de España al presupuesto comunitario a título de recursos propios y de las intervenciones del mismo en España por la vía de sus distintas políticas (44), se debe partir de la aleatoriedad del mismo; porque, en cuanto a las previsiones hechas, tanto por parte comunitaria como por la española, éstas se fundaban sobre una base estática, esto es, sobre el cálculo hipotético de lo que en un ejercicio determinado y cerrado había supuesto la participación de España en las Comunidades, presupuestariamente hablando, de haber sido miembro de las mismas y sin tener en cuenta factores dinámicos, como las modificaciones de las políticas comunitarias o los cambios en la estructura económica y comercial española que se producirían por efecto de la adhesión misma, ni, por supuesto, los períodos transitorios establecidos en el Acta de Adhesión y que pueden, en un grado importante, determinar una desviación sobre esos cálculos y previsiones (45). Y, en segundo lugar, y precisamente por lo anterior, porque no existe en estos momentos la suficiente perspectiva, a menos de un año de la adhesión, para, a partir del presupuesto de 1986, confirmar o rechazar plenamente dichos cálculos y previsiones.

III.2. La aportación financiera española

En este punto, conviene comenzar por afirmar, como principio general, que en España es de aplicación, desde el momento de la adhesión, el sistema de recursos propios instaurado por las Decisiones 243/70 y 257/85 ya conocidas, lo cual es la norma, como ya se ha visto en el caso de las anteriores ampliaciones y que para

(44) Una reflexión global teórica de este tipo, hecha antes incluso de la aparición del «Fresco Comunitario», puede verse en ABAD FERNANDEZ, Mariano: «Les conséquences budgétaires pour la Communauté et les pays candidats». COLLEGE D'EUROPE. Semaine de Bruges 1978: «Une Communauté à douze? L'Impact du nouvel élargissement sur les Communautés Européennes», De Tempel, Tempelhof, Bruges, 1978, pp. 284-316.

(45) Véase este concepto estático de los cálculos hechos, expuesto por DE LA RIVA, Francisco: «Aspectos financieros de la adhesión de España a las Comunidades Europeas», *Información Comercial Española*, núm. 596, abril 1983, pp. 87 y ss., especialmente p. 88.

nuestro país se ha plasmado en el primero de los artículos recogidos en el capítulo de «Disposiciones Financieras» dedicadas a España (igual ocurre, por otro lado, en el caso de Portugal), el sexto (artículo 184) (46); bien que con las excepciones particulares propias del período transitorio para determinados intercambios y situaciones provisionales, reflejadas en el Acta de Adhesión, puesto que, por un principio elemental de igualdad, si el sistema de recursos propios se ha instaurado progresivamente para evitar desajustes innecesarios, si ésto era válido para los Estados originarios, mucho más para los adherentes (47).

Comenzando por los recursos propios tradicionales, en el artículo 185 (48) se recogen las disposiciones pertinentes a las exacciones reguladoras agrícolas de una manera similar al régimen implantado en las anteriores ampliaciones. Así, se entiende que son recursos propios a este título, no sólo las exacciones cobradas por las importaciones agrícolas procedentes de terceros países y de acuerdo con la normativa comunitaria, sino también los importes líquidos percibidos que subsistan en los intercambios con el resto de los países comunitarios y durante el período transitorio, según las disposiciones específicas en materia agrícola para dicho período previstas en los artículos correspondientes del Acta de Adhesión; obedeciendo ello, como en las anteriores ampliaciones, a la necesidad de nivelación paulatina de los precios agrícolas entre España y la Comunidad. Asimismo y como también ocurre con los derechos aduaneros, los ingresos por exacciones agrícolas percibidos en Canarias, Ceuta y Melilla están excluidos de su consideración como tales en favor de las arcas comunitarias (49).

(46) Artículo 184 del Acta de Adhesión:

•1. La Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, denominada en lo sucesivo "Decisión de 21 de abril de 1970", se aplicará con arreglo a los artículos 185 a 188.

2. Cualquier referencia a la Decisión de 21 de abril de 1970 hecha en los artículos del presente capítulo se entenderá referida a la Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985, sobre el sistema de recursos propios de la Comunidad desde la entrada en vigor de esta última Decisión.

(47) Sobre esta noción de implantación progresiva del sistema de recursos propios como una de las notas características de la Hacienda comunitaria, FONSECA MORILLO, Francisco J.: «El presupuesto...», *op. cit.*, pp. 209 y ss.

(48) Artículo 185:

«Los ingresos denominados "exacciones reguladoras agrícolas", contemplados en la letra a) del párrafo primero del artículo 2 de la Decisión de 21 de abril de 1970, comprenderán también los ingresos procedentes de cualquier montante líquido sobre las importaciones en los intercambios entre España y los demás Estados miembros y entre España y los terceros países, de conformidad con los artículos 67 a 153, del apartado 3 del artículo 50 y del artículo 53.

Sin embargo, estos ingresos comprenderán los gravámenes compensatorios liquidados en concepto de frutas y hortalizas, a los que se refiere el Reglamento (CEE) número 1035/72 importadas en España, solamente a partir del 1 de enero de 1990.

Estos ingresos no comprenderán los posibles montantes percibidos sobre las importaciones en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla.»

(49) Debido ello a que España negoció y consiguió la exclusión del territorio aduanero comunitario de Canarias, Ceuta y Melilla, a causa de su especial régimen fiscal y aduanero (Tal y como establece el artículo 25 del Acta de Adhesión y el Protocolo núm. 2 de la misma).

Sobre el peculiar régimen de Canarias, Ceuta y Melilla y las consecuencias para ellas de la adhesión a la Comunidad, véase RUILOBA SANTANA, Eloy A.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en Eduardo GARCIA DE ENTERRIA (Dir.): «La distribución de las competencias económicas

Por lo que respecta a los derechos aduaneros, recogidos en el artículo 186 del Acta (50), se ha seguido también el precedente de las otras adhesiones y así, a lo largo de todo el período transitorio, hasta el 1 de enero de 1993, fecha en la que el último desarme arancelario tendrá lugar (artículo 31 del Acta de Adhesión), España contribuirá a título de derechos aduaneros con los importes que serían del caso aplicando el arancel aduanero y los tipos reducidos comunitarios, independientemente del arancel real que durante este período España siga devengando, y solamente en los intercambios con terceros países (51).

En cuanto a los recursos procedentes del IVA, pronto hubo acuerdo, durante las negociaciones, para que España tuviera aplicado el sistema común del IVA desde el momento mismo de la adhesión (52), lo que en efecto así ha ocurrido, aprobán-

entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española», I.E.E., Madrid, 1980, pp. 391-482, sobre todo pp. 432-440.

(50) Artículo 186:

«Los derechos denominados "derechos de aduana", contemplados en la letra b) del párrafo primero del artículo 2 de la Decisión del 21 de abril de 1970, comprenderán, hasta el 31 de diciembre de 1992, los derechos de aduana calculados como si el Reino de España aplicase desde el momento de la adhesión, en los intercambios con los terceros países, los tipos que resulten del arancel aduanero común y los tipos reducidos que resulten de cualquier preferencia arancelaria aplicada por la Comunidad. Para los derechos de aduana relativos a las semillas y frutos oleaginosos y sus productos derivados, a que se refiere el Reglamento 136/66, así como las frutas y hortalizas a que se refiere el Reglamento 1035/72, se aplicará la misma norma hasta el 31 de diciembre de 1995.

Sin embargo estos ingresos comprenderán los derechos de aduana así calculados para las frutas y hortalizas a que se refiere el Reglamento 1035/72 importados en España, solamente a partir del 1 de enero de 1990.

En el caso de que se apliquen las disposiciones adoptadas por la Comisión en virtud del apartado 3 del artículo 50 de la presente Acta y no obstante lo dispuesto en el párrafo primero, los derechos de aduanas corresponderán al importe calculado con arreglo al tipo de la exacción reguladora compensatoria fijado por esas disposiciones para los terceros productos que hayan intervenido en la fabricación.

Estos ingresos no comprenderán los posibles montantes percibidos sobre la importación en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla.

El Reino de España procederá mensualmente al cálculo de dichos derechos de aduanas sobre la base de las declaraciones en aduana correspondientes a un mismo mes. La puesta a disposición de la Comisión se producirá, en las condiciones definidas por el Reglamento 2891/77 para los derechos de aduana así calculados en función de las liquidaciones efectuadas durante el mes en cuestión.

A partir del 1 de enero de 1993, deberá aportarse íntegramente la totalidad de los derechos de aduana devengados. Sin embargo, en lo que se refiere a las frutas y hortalizas a que se refiere el Reglamento 1035/72, así como para las semillas oleaginosas y sus productos derivados, regulados por el Reglamento 136/66, deberá aportarse íntegramente la totalidad de los derechos a partir del 1 de enero de 1996.»

(51) En este aspecto, las disposiciones previstas en el Acta de Adhesión para Portugal (artículos 372 y 373), salvo en lo referente a sus propios períodos transitorios, son idénticas.

(52) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Las Negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 1985, pp. 9 y ss. y 71 y ss.

Artículo 187:

«Desde el 1 de enero de 1986 deberá aportarse íntegramente el importe de los derechos liquidados en concepto de recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido.

dose en España la Ley 30/85 de 2 de agosto, del IVA y el Real Decreto 2028/85 del 30 de octubre, aprobando su Reglamento de aplicación (53), los cuales cumplen perfectamente con las condiciones de la Sexta Directiva 77/188 del 17 de mayo, con la excepción, aceptada por la Comunidad, de la franquicia para los sujetos pasivos cuyo volumen de ventas sea como máximo igual al contravalor en moneda española de 10.000 ECUs, así como la no aplicación del IVA en Canarias, Ceuta y Melilla, bien que a efectos de contribución española total, se calculen los importes percibidos por los impuestos y tasas en sus territorios y que sustituyan al IVA en los mismos (nuevo artículo 3-2.º de la Sexta Directiva, de acuerdo con el artículo 26 y el Anexo I del Acta de Adhesión).

También, y de manera similar a lo ocurrido en las anteriores ampliaciones, para evitar una aplicación demasiado brusca del sistema de recursos propios en los nuevos Estados, garantizando una adaptación progresiva al mismo de dos países con niveles de renta inferiores a los comunitarios, en el sentido de que no se conviertan en contribuyentes netos claros al presupuesto comunitario y durante los años claves del período transitorio (54) —en un sistema en el que un principio fundamental es el de evitar la aparición de situaciones inaceptables—; en el párrafo 3.º del artículo 187 (y 374 para Portugal), se instaura una especie de «ticket moderador», en los siguientes términos:

«La Comunidad restituirá al Reino de España, en concepto de gastos del presupuesto general de las Comunidades Europeas, durante el mes siguiente a la puesta de los recursos a disposición de la Comisión, un porcentaje del importe de los desembolsos en concepto de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido, según las modalidades siguientes: 87 % en 1986, 70 % en 1987, 55 % en 1988, 40 % en 1989, 25 % en 1990, 5 % en 1991»;

bien que dicha restitución se aplica solamente sobre el tipo uniforme general del IVA y no sobre el suplemento del mismo a pagar por España a cargo de la restitución a Gran Bretaña, en la cual participa en tanto debe asumir el artículo 3-3.º de

Este importe se calculará y controlará como si las islas Canarias y Ceuta y Melilla estuvieran incluidas en el ámbito territorial de aplicación de la Sexta Directiva 77/388 del Consejo de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios-sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme.»

Exigencia no aplicable a Portugal, quien, de manera similar a Grecia, consiguió, alegando razones de imposibilidad material y técnica, que se le aceptara ingresar sin tener implantado el IVA, con lo cual, en el artículo 374 del Acta se le permite aportar a la Comunidad, durante el período necesario para la aplicación del IVA en Portugal, una contribución financiera basada en ed P.N.B. e incluida en el presupuesto en el artículo 2.0.0 del Estado General de Ingresos (Véase, en el presupuesto para 1986, DOCE, L 214 del 4-8-86, pp. 22-23).

(53) Boletín Oficial del Estado, núm. 190 del 9-8-85, pp. 25214 y ss. y núm. 261 del 31-10-85, páginas 34469 y ss.

(54) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Las negociaciones...», op. cit., pp. 85-86.

la Decisión 257/85, según el tenor literal del párrafo 4.º del artículo 187 (55) y como aparece recogido en el presupuesto de 1986 (56).

Finalmente, y de manera similar a como ocurrió con Grecia, a la que se le concedió una compensación financiera en 1981 para no tener que soportar las cargas financieras derivadas de los Acuerdos de Luxemburgo, en los que no había participado, también se le concede a España, en los términos del artículo 188 del Acta de Adhesión (375 para Portugal), una compensación a cargo del presupuesto, no participando así en la devolución de los anticipos de los Estados miembros hechos en el ejercicio de 1984 (57).

Con respecto a estas disposiciones del Acta de Adhesión sobre los recursos propios, se puede afirmar, pues, que España se ha incorporado totalmente al sistema financiero comunitario, con ciertas disposiciones transitorias que no ofrecen especiales problemas, con la salvedad, ya vista, de que Canarias, Ceuta y Melilla, no estando incluidas en el espacio aduanero comunitario, los ingresos percibidos en ellas a título de exacciones reguladoras agrícolas y derechos de aduanas, no se consideran recursos propios de la Comunidad.

En cuanto, por finalizar, al tema de la gestión de los recursos propios por parte de las Autoridades españolas y su puesta a disposición de la Comunidad, no existen especiales problemas, habiéndose adoptado dos órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, una del 27 de diciembre de 1985 por la que se regulan los movimientos de fondos que se produzcan entre la CEE y la Administración Pública española (58); y otra del 28 de febrero de 1986 sobre contabilización de derechos a efectuar por las Aduanas y aplicación al presupuesto de ingresos del Estado, consecuencia de la integración en la CEE (59); las cuales responden perfectamente a las exigencias de los Reglamentos de la Comunidad 2891/77 y 2892/77 del 19 de diciembre, donde se recogen todos estos aspectos (60).

¿Es posible hacer una estimación cifrada de lo que España va a contribuir a la Comunidad? A este respecto, con anterioridad al 1 de enero de 1986 se habían realizado tres cálculos diferentes: los figurantes en el «Fresco Comunitario» de la Comisión del 20 de abril de 1978 sobre la ampliación (con cifras basadas en ese

(55) Artículo 187 cuarto:

El porcentaje de esta restitución decreciente no se aplicará al importe correspondiente a la parte que incumbe a España en la financiación de la deducción prevista en las letras b) y c) del apartado 3 del artículo 3 de la Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985 sobre los recursos propios de las comunidades, a favor del Reino Unido.

(56) Partida 8.6.0.1. de la Parte B de la Sección de Gastos de la Comisión, en la cual los 1.641.748.302 ECU corresponden al 87 % de lo que España debería desembolsar al tipo uniforme general del IVA, antes de la compensación a Gran Bretaña (DOCE, L 124 del 4-8-86, p. 298).

(57) Artículo 188:

«Con objeto de evitar que el Reino de España deba soportar el reembolso de los anticipos concedidos a la Comunidad por sus Estados miembros antes del 1 de enero de 1986, el Reino de España se beneficiará de una compensación financiera a cuenta de ese reembolso.»

En el presupuesto de 1986, esta compensación aparece recogida en la partida 8.6.1.0 de la Parte B de la Sección de Gastos de la Comisión, con un importe de 3.017.714 ECU (DOCE L 214 del 4-8-86, p. 298).

(58) Boletín Oficial del Estado, núm. 313 del 31-12-85, pp. 40862 y ss.

(59) Boletín Oficial del Estado, núm. 70 del 22-3-86, pp. 10809 y ss.

(60) JOCE, L 336 del 27-12-77, pp. 1 y ss.

ejercicio) (61), el de 20 de marzo de 1982, también de la Comisión (para el ejercicio de 1980) (62) y, finalmente, un tercero, hecho por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda español en julio de 1982 y también basado en el ejercicio de 1980 (63), distinguiéndose de los dos anteriores no sólo en cuanto a la Institución elaborante, sino a que se trata de un estudio individualizado sobre España, mientras que los dos anteriores eran conjuntos, con Grecia y Portugal.

Resumiendo las cifras en ellos expuestas, se ha elaborado el siguiente cuadro, en el cual se ha recogido el esquema hecho por Francisco DE LA RIVA (64), en las columnas 1, 2 y 3, respectivamente y expresadas las cifras en MECUs (65).

	1	2	3
Exacciones agrícolas	350 (± 50)	360 a 435	520
Derechos aduaneros	275 (± 50)	320 a 380	370,9
IVA	470	840 a 910	925
Totales	1.095	1.520 a 1.725	1.815,9

Pues bien, a pesar de todas las críticas que se han hecho a este tipo de cálculos, por considerar que sus datos son poco fiables en la práctica, dado que se hicieron sobre una base estática, sin tener en cuenta los factores dinámicos propios del momento en el que España fuera miembro efectivo de la Comunidad, se puede observar que se ajustan bastante a las previsiones sobre la contribución española a título de recursos propios por naturaleza incluidas en el presupuesto de 1986, en virtud de las cuales España debe contribuir con 389 MECUs a título de exacciones agrícolas y con 580 MECUs por derechos de aduana. En lo que respecta al IVA, la previsión presupuestaria es muy superior, 2.112.546.967 ECUs, pero ello es debido, sobre todo, a la progresión de este recurso, que ha pasado de una apelación al mismo en torno al 0,9 al 1 %, a un tipo (tras el ajuste por la restitución a Gran Bretaña) del 1,3996 %.

En consecuencia, se puede decir que la contribución de España a la Comunidad en este ejercicio está calculada —antes de efectuar la devolución del 87 % sobre el tipo general del IVA— en 3.081.546.967 ECUs, lo que nos sitúa en el quinto lugar de los contribuyentes, cuantitativamente hablando, tras Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia (66) (67).

(61) *Bulletin des Communautés Européennes*, 1978, supplément, núm. 3, p. 40.

(62) Aparece recogido en BUYSSE, Didier: *L'Elargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal*, Agence Européenne d'Informations, Bruxelles, 1984, pp. 364-368.

(63) Véase la referencia, dado que no se ha publicado, en el diario *EL PAIS* del 18 de julio de 1982, p. 41.

(64) DE LA RIVA, Francisco: «Aspectos...», *op. cit.*, pp. 88-89. El mismo autor hace notar que el Ministerio de Hacienda Español elaboró otro cálculo, sobre la base del ejercicio 1979, no publicado, cuyas cifras coincidían en lo esencial con las del «Fresco comunitario» (*Op. cit.*, p. 88).

(65) Un comentario más amplio de estas cifras, puede seguirse en FONSECA MORILLO, Francisco J.: «El presupuesto...», *op. cit.*, pp. 718 a 720.

(66) Véase en *DOCE*, L 214 del 4-7-86, p. 79.

(67) En cuanto al año 87, las previsiones hechas en el anteproyecto del presupuesto por la Comisión (*Doc. COM(86)200* del 13 de junio, vol. 1, p. 83), se da una cifra de contribución para España de 3.048.267.677 ECUs, desglosada en 602 MECUs por exacciones agrícolas, 653 MECUs por derechos

Además de estas aportaciones al presupuesto general comunitario, España también tendrá que contribuir al presupuesto operacional CECA (no a través de la exacción sobre la producción carbo-siderúrgica, que recae, desde el momento de la adhesión, en las empresas del sector y que les da derecho a acceder a los fondos, préstamos y ayudas CECA en idénticas condiciones que sus homólogas comunitarias) mediante una aportación específica al Fondo de Garantía de la CECA de 54,4 MECUs y que se realiza, a partir de la adhesión, en tres anualidades sin interés (68).

En cuanto, finalmente, a otros instrumentos extrapresupuestarios, cabe decir, aparte de que nuestra participación en el BEI será del 7,23 %, lo que llevará a España a suscribir 2.024.928.000 ECUs de su capital (es decir, un desembolso aproximado de 182,5 MECUs) (69), que, en lo que concierne a la ayuda al desarrollo a los países ACP, la aportación española al VI FED, obligada a ello por los artículos 179 y 181 del Acta de Adhesión, será de 499,8 MECUs, no entregables antes de 1987 (70).

III.3. Los Flujos Financieros en favor de España. Estructuración presupuestaria

En este punto, hay que comenzar por advertir que las teóricas intervenciones a cargo de los instrumentos financieros comunitarios no se encuentran, como en el tema de los recursos propios, incluidas formalmente en un capítulo del Acta de Adhesión, sino que son la expresión en cifras de toda la gama de políticas de la Comunidad, sometidas entonces a las reglas de cada sector; pero que, paradójicamente, condicionan el que el capítulo de recursos propios no pudiera ser aprobado sino en último lugar, ya que hasta ese momento es imposible hacer un cálculo adecuado de las repercusiones financieras para el Estado candidato de su adhesión a las Comunidades (71).

Estas intervenciones, por lo demás, son de una importancia capital, porque van a afectar a la vida económica española directa e indirectamente: directamente a través de las transferencias de recursos comunitarios; e indirectamente por cuanto esas transferencias de recursos netos hacia sectores productivos o consumidores provocará una reasignación de disponibilidades, tanto mayor en función de los sectores finales que sufran la incidencia de los pagos al presupuesto, el impacto en los cuales se verá alterado por esta corriente inversa de percepción de fondos

de aduana y 1.793.267.677 ECUs a título de IVA, cifras coherentes con las previsiones hasta aquí hechas, pero que muestran ciertos datos de interés sobre los que se volverá en la parte IV de este trabajo.

(68) Plasmado en el Protocolo núm. 5 del Acta de Adhesión.

(69) De acuerdo con los artículos 2 y 3 del Protocolo núm. 1 del Acta de Adhesión.

(70) Véase la Decisión del Consejo del 23 de junio de 1986 por la que se modifica el Acuerdo Interno de 19 de febrero de 1985 relativo a la financiación y administración de las ayudas de la Comunidad en el marco del Tercer Convenio ACP-CEE, en su artículo 1 (DOCE, L 178 del 2-7-86, pp. 13-14).

(71) Véase esto en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Las negociaciones...», op. cit., pp. 12 y 85-86.

LAS DISPOSICIONES FINANCIERAS DEL ACTA DE ADHESION DE ESPAÑA...

que lleguen desde el presupuesto comunitario (72), y porque en muchos de ellos los fondos comunitarios son para acciones cofinanciadas con España, por lo que, a su vez, en el presupuesto español se deben asignar una serie de gastos que irán afectados a esas acciones concretas para las que la Comunidad pone a disposición de España una serie de fondos.

Entrando ya en el tema en concreto de los flujos financieros comunitarios hacia España, se debe comenzar por hacer referencia a los tres estudios previos a la adhesión, ya conocidos, en los cuales se adelantaban unos cálculos en cifras, reagrupándolos por posibles sectores de intervención, que se reproducen en el cuadro siguiente, simétrico en todo al recogido en el apartado anterior (73).

	1	2	3
FEOGA/Garantía	600	1.100 a 1.500	1.174
FEOGA/Orientación	200 a 250	195 a 235	166
FSE	80 a 120	180 a 220	195 a 210
FEDER	190	330 a 370	250 a 380
Otras intervenciones	200	170 a 210	180 a 200
10 % Reembolso	60	82 a 96	87
Totales	1.330 a 1.420	2.057 a 2.631	2.052 a 2.217

La estimación de estas cifras se hizo sobre la base teórica del acceso total de España a los fondos e instrumentos de intervención comunitarios (74), lo que supone, como es sabido, un análisis absolutamente estático, que no tenía en cuenta, ni posibles variaciones de la producción española como respuesta a los mecanismos nuevos puestos en funcionamiento, ni tampoco el que España no va a participar, a lo largo del período transitorio, en la totalidad de los fondos comunitarios, no beneficiándose, por tanto, de todos los posibles flujos financieros comunitarios, fundamentalmente en el marco del FEOGA. Por ello, pensamos que esas cifras no son extrapolables a la actualidad.

¿Es posible dar en estos momentos algún tipo de cifras concretas a la luz de la experiencia financiera española en 1986? Evidentemente, de darse, dichas cifras no pueden tener sino un valor indicativo, tanto porque hasta el momento en el que, el año próximo, se cierran las cuentas del ejercicio 1986, como por el problema del justo retorno ya evocado, no podrán establecerse cifras con más precisión.

De todos modos y combinando el presupuesto de la Comunidad de 1986 con las cifras españolas del presupuesto llamado «B» o, más exactamente, Presupuesto de Acciones Conjuntas España-Comunidades Europeas, aprobado por la Ley 46/1985 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (artículo 1-11.º) (75), presupuesto «B» de obligada implantación en España desde un punto

(72) Véase esto en ZURDO RUIZ-AYUCAR, Juan: «Las finanzas públicas ante la integración». Información Comercial Española, núms. 550-551, 1979, pp. 101 y ss., sobre todo pp. 110-111.

(73) Igualmente, se sigue aquí a DE LA RIVA, Francisco: «Aspectos...», op. cit., p. 88.

(74) Un comentario sobre el método empleado para calcular las cifras de estos estudios puede seguirse en FONSECA MORILLO, Francisco J.: «El presupuesto...», op. cit., pp. 723-725.

(75) Boletín Oficial del Estado de 28 de diciembre de 1985, núm. 311, pp. 40637 y ss.

de vista de estructuración presupuestaria de los flujos financieros con la Comunidad, se puede hacer una previsión de los flujos que vendrán a España en este ejercicio desde el presupuesto comunitario, cifrada en torno a los 2.734.134.956 ECUs.

Esta cifra resulta de la aplicación, por un lado, de las restituciones y reembolsos debidos a España, recogidos en el presupuesto de la Comunidad y, de otro lado, de las cifras recogidas en el Estado de ingresos del presupuesto «B» español (76) a título de transferencias del exterior: corrientes o de capitales (según se destinen a la financiación de los mercados agrícolas o de los proyectos de inversión en el marco de los Fondos estructurales); las cuales aparecen recogidas en pesetas, por lo que ha sido necesario efectuar su conversión en ECUs, de acuerdo con el contravalor del mismo en pesetas, fijado en la actualidad en 126,007 pesetas por el artículo 1 del Reglamento 1968/86 de 26 de junio (77).

En primer lugar, y aparte del reembolso del 10 % que le corresponde a España, como a cada Estado miembro, a título de gastos de recaudación y administración de los recursos propios tradicionales, en los términos del artículo 5 de la Decisión 257/85 de 7 de mayo, en el Acta de Adhesión se han recogido en favor de España una restitución degresiva (y a lo largo de todo el período transitorio, artículo 187-3.º) a título de «ticket moderador», así como una compensación financiera para no tener que contribuir a la devolución de los anticipos reembolsables hechos por los Estados en 1984 (artículo 188) (78).

Estos desembolsos en favor de España aparecen incluidos en el Título 8 de la Parte B de la Sección de Gastos de la Comisión: en el artículo 8.0 el reembolso del 10 %, en la partida 8.6.0.1 la restitución degresiva (del 87 % en 1986) y en la partida 8.6.1.0 la compensación financiera, habiendo supuesto en ECUs y respectivamente: 96.900.000, 1.641.748.302 y 3.017.714, ésto es, un total de 1.741.666.016 ECUs (79).

Los restantes 992.468.940 ECUs proceden, como ya se ha dicho, de los 125.058.035.000 pesetas incluidas en el presupuesto «B» español para 1986 (80), de los cuales 571.396.820 ECUs (72.000.000.000 pesetas) corresponde a gastos a cargo del FEOGA/Garantía y 421.072.120 (53.058.035.000 pesetas) a título de los otros Fondos e intervenciones estructurales.

Estas cifras, así como las de las aportaciones financieras españolas al presupuesto comunitario, merecen ser objeto de una reflexión para la que se empleará el apartado siguiente y último, pero antes conviene referirse al problema de la incardinación presupuestaria de todos estos flujos, a su estructuración y articulación presupuestaria, porque, evidentemente, nuestra incorporación al espacio financiero comunitario implica una alteración de la propia estructura presupuestaria

(76) Así denominado en la terminología del Ministerio de Hacienda Español. Véase en el artículo de ZARAGOZA RAMEAU, José, y GOMEZ RODRIGUEZ, Julio, miembros del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda: «Incidencias presupuestarias de la ampliación a doce miembros», *Hacienda Pública Española*, núm. 96, 1986, pp. 59 a 72, sobre todo p. 60.

(77) Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento 3749 de 1983 en lo referente al contravalor en moneda nacional del ECU. (DOCE, L 170 del 27-6-86, p. 23).

(78) Vuélvase a las páginas 43 y 44.

(79) Véase en DOCE, L 214 del 4-8-86, pp. 294 y ss.

(80) Véase en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 del 28-12-85, su suplemento, p. 372.

española, por cuanto los recursos propios comunitarios desaparecen, en tanto tales, del estado de ingresos del presupuesto español y, en cuanto a los gastos, también desaparecen de él las partidas referentes al sostenimiento y regularización de los mercados agrícolas, objeto de las intervenciones y subvenciones del FEOGA/ Garantía, al tiempo que los flujos procedentes de la Comunidad para acciones cofinanciadas con España implican también una reorientación de la articulación presupuestaria española de dichas acciones.

¿Cómo se ha estructurado esta nueva articulación presupuestaria en España en la práctica? (81).

En este sentido, se ha seguido claramente la práctica ya existente en los otros Estados miembros; y así, en lo que concierne a los recursos propios comunitarios, que dejan de ser considerados como ingresos del presupuesto español, los mismos figuran, sin embargo, incluidos en el Estado de ingresos español, a efectos de información (82), pues inmediatamente, tras su constatación y contracción —en tanto en cuanto (y en mayor medida durante el período transitorio) existe una diferencia entre ingresos brutos (los recaudados) y recursos propios comunitarios (los ingresos netos que serán entregados a la Comunidad, deducidos los derechos de aduanas que subsistan transitoriamente como ingresos españoles y la parte española del IVA), debiendo tenerse en cuenta además las restituciones y reembolsos sobre lo recaudado y que retornarán de las arcas comunitarias— pasan a incorporarse al Estado de cuentas con la Comunidad, de acuerdo con el procedimiento para su puesta a disposición comunitaria recogido en las dos Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda del 27 de diciembre de 1985 y del 28 de febrero de 1986 ya citadas (83); apareciendo, a efectos contables y a su vez, recogidos los recursos propios comunitarios —como contrapartida a su inscripción entre los ingresos— también en el Estado de gastos del presupuesto español.

En cuanto a las intervenciones comunitarias en España, las mismas se recogen en el presupuesto «B», en cuyo Estado de Ingresos figuran tanto las transferencias corrientes de la Comunidad (intervenciones en los mercados agrícolas), como las transferencias de capital, de las Comunidades y del propio presupuesto general español (para las intervenciones cofinanciadas en materia de los fondos e instrumentos con vocación estructural), desarrollándose en el Estado de gastos de este presupuesto «B» las distintas actuaciones objeto de financiación (84).

(81) Para un análisis técnico de la misma, ZARAGOZA RAMEU, José A., y GOMEZ RODRIGUEZ, Julio: «Incidencias...», op. cit., pp. 60 a 62.

(82) Sobre esta práctica, usual en la experiencia comparada de los otros países comunitarios, véase DE LA RIVA, Francisco, y BRIZ, Ricardo: «La política financiera de las Comunidades Europeas: aspectos presupuestarios y extrapresupuestarios», *Información Comercial Española*, núm. 620, 1985, pp. 30-49, especialmente p. 49; así como, con carácter de monografía general sobre la materia, MOLLINER, Joël: «Les principes fondamentaux des systèmes budgétaires des États Membres des Communautés», *Notes et Etudes Documentales*, núms. 4184-4185 del 30-4-75, pp. 9 y ss.

(83) Vuélvase a las notas (58) y (59).

(84) A estos efectos, en la Orden del 27 de diciembre de 1985 ya citada, se recoge, en su artículo 5, la forma de contabilizar las aportaciones de la Comunidad en este Presupuesto «B» (Véase el resumen general por servicios y capítulos, tanto del Estado de Ingresos como del de pagos, de este Presupuesto de Acciones Conjuntas España-Comunidades Europeas para el año 1986, en el suplemento al *Boletín Oficial del Estado* del 28-12-85, núm. 311, pp. 371 y ss.).

IV. PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LA HACIENDA COMUNITARIA

A la luz de lo anterior, procede en esta parte final hacer una serie de reflexiones a modo de conclusiones sobre lo que, en estos momentos, se perfilan como perspectivas de nuestra incorporación al sistema financiero comunitario.

En este sentido, conviene comenzar por afirmar que el capítulo de disposiciones financieras del Acta de Adhesión presenta unas características muy similares a las de las anteriores ampliaciones y que, desde este punto de vista, el método de nuestra incorporación a la Hacienda comunitaria es clásico y equilibrado, no sólo porque prevé, en virtud del principio de **autonomía financiera comunitaria** el que España se incorpore desde el primer momento (con las peculiaridades propias del período transitorio) al sistema de recursos propios, sino porque, en segundo lugar y en virtud también del principio de **solidaridad financiera** y de **progresividad en cuanto a la asunción de las reglas del sistema**, se han previsto unos mecanismos de «ticket moderador» en favor de España, cuyo principal objetivo es facilitar una adhesión no traumática al sistema financiero comunitario, permitiendo una posición de equilibrio financiero durante el período transitorio, en el que España debe efectuar una serie de importantes ajustes en su estructura comercial, económica y productiva (85).

Por otro lado, y aún cuando en un sistema como el comunitario, caracterizado por ser un Mercado Común con libertad de circulación de los factores de producción, es imposible calcular en términos de saldos financieros las ventajas e inconvenientes de la incorporación al mismo, dado que un cálculo del «justo retorno comunitario» no es posible hacerlo íntegramente de forma no maniquea (86); sin embargo es evidente que, teniendo en cuenta el sistema de recursos propios comunitarios y de políticas e intervenciones financiadas por la Comunidad (no ya sólo por la importancia del gasto agrícola, sino por nuestra condición de gran receptor de los fondos estructurales), España es potencialmente —y debe serlo en el momento en el que nuestra incorporación al sistema sea definitiva, desde el punto de vista de participar en todas las políticas comunitarias— un gran beneficiario neto del sistema financiero comunitario, como por otra parte mostraban todos los estudios sobre el tema previos a nuestra incorporación (87).

En cambio y paradójicamente con los cálculos hechos sobre la adhesión y con la razón de ser misma del sistema del «ticket moderador», tendente a establecer una situación de equilibrio entre el país nuevo y la Comunidad, lo cierto es que, a la luz de las cifras expuestas en los dos apartados anteriores, las previsiones

[85] Reflejo de ello es que, desde un punto de vista contable, el saldo financiero España-Comunidades es, por principio, equilibrado. Véase ésto en ZARAGOZA RAMEAU, José A., y GOMEZ RODRIGUEZ, Julio: «Incidencias», *op. cit.*, pp. 60-61.

[86] Sobre la imposibilidad de aplicar literalmente este concepto del «justo retorno» al actual sistema financiero comunitario, FONSECA MORILLO, Francisco J.: «El presupuesto...», *op. cit.*, páginas 298-306.

[87] Con un saldo medio favorable a España, anualmente, de entre 250 y 350 MECUs. Véase, para su cálculo, DE LA RIVA, Francisco: «Aspectos...», *op. cit.*, p. 88.

para 1986 dan para España —y justo en el momento en el que el impacto de la adhesión es mayor, ésto es, al principio de la misma (88)— un saldo negativo de, aproximadamente, 347,5 MECUs, ésto es, unas 43.500.000.000 pesetas.

¿Es ésto compatible con la realidad de un país con un nivel de renta y de desarrollo inferior a la media comunitaria y a pesar del compromiso de garantizar la neutralidad financiera que, de manera no escrita, se prometió a España y Portugal en la firma del Acta de Adhesión (por la vía de evitar, mediante medios presupuestarios, la aparición de una situación inaceptable en esos países) (89) y de la razón de ser misma (garantía de equilibrio) de la incorporación del sistema de «ticket moderador» en el Acta de Adhesión?

Creemos que éste es un problema más bien de naturaleza política, cara a la opinión pública española, que de envergadura real a medio plazo, porque, independientemente de la constatación final o no del déficit para 1986, no es plausible que el mismo se vaya a reproducir, salvo si acaso y en menor medida en 1987; dado que España cada vez participa en mayor medida en las políticas comunitarias, que los desajustes estructurales típicos (implantación del IVA y nuevo marco de intercambios financieros y de flujos con la Comunidad) se están sufriendo en su parte más importante ahora y, sobre todo, y este es un factor frecuentemente olvidado, que, a partir del ejercicio para 1987, España ha comenzado a participar **con voz y voto** en las discusiones presupuestarias, mientras que en el año 1985, en las discusiones sobre el ejercicio 1986 que iban a implicar obligaciones financieras para España, participamos únicamente como observadores, sin derecho a voto. Inútil es explicar, obviamente, lo que ésto significa.

Pero es que, además, y en la práctica concreta, no es en absoluto seguro que ese déficit de 347,5 MECUs para 1986 se confirme finalmente. Y ello desde el doble ángulo de la aportación española al presupuesto comunitario y del de los flujos comunitarios hacia España.

En lo que concierne a la aportación financiera española, no es extravagante, sino más bien realista, el suponer que las cifras previstas en cuanto tales en el

(88) Lo cual obedece, bien es cierto, a razones estructurales que también se dieron en las anteriores ampliaciones y que se traducen en la tendencia automática de todo país candidato a convertirse en contribuyente neto durante su período transitorio, en base a que la aplicación de los regímenes comunitarios frente a las importaciones extracomunitarias tiende a desarrollarse con mayor celeridad que la integración de los propios flujos intracomunitarios (Véase BUYSSSE, Didier: «L'Élargissement», *op. cit.*, p. 372); así como al hecho de nuestra incorporación parcial a las políticas y ayudas comunitarias hasta el final del período transitorio.

(89) Véase un comentario sobre esta garantía informal, bien que mucho más expresa en el caso de Portugal, en SOHIER, Marc: «Observations...», *op. cit.*, pp. 604-605.

No obstante, debe tenerse en cuenta que esa garantía, así como el propio sistema del «ticket moderador», partían de la base que el resultado final al término del período transitorio debía ser equilibrado, más que a la garantía de que ese equilibrio debiera constatarse anualmente.

Por ello la insistencia del gobierno español, a lo largo de las discusiones presupuestarias en 1986, de conseguir de sus homólogos una garantía escrita, siquiera indirecta, pero que pudiera ser tenida en cuenta como precedente —a través de su plasmación presupuestaria— del reconocimiento de ese compromiso de equilibrio [Véase, por ejemplo, el artículo de Enrique BARON sobre el futuro de las Comunidades Europeas: «La dimensión presupuestaria», publicado en EL PAIS del 23 (p. 52) y del 24 de abril de 1986 (p. 52); así como la declaración unilateral hecha introducir por Carlos SOLCHAGA en la reunión del Consejo del 28 de abril pasado sobre el marco general de los gastos para 1987, recogida en EL PAIS del 29-4-86, p. 49].

presupuesto comunitario para 1986 son, cuando menos, optimistas sobre las posibilidades recaudatorias españolas, tanto sobre el IVA, pues al ser el primer año de su implantación es fácil suponer que la recaudación será menor de lo que debería ser y será en el futuro, cuando el sistema esté ya más rodado; como sobre los recursos propios tradicionales, pues es más que previsible que el primer desarme arancelario habido el 1 de marzo de 1986 implicará un deterioro de la balanza comercial española y una desviación de los flujos comerciales de los terceros países en favor de los comunitarios, lo que supone, a su vez, una menor capacidad recaudatoria en favor de las arcas comunitarias. En esta línea, es muy sintomático el estudio ya conocido de José A. ZARAGOZA y de Julio GOMEZ, en el cual el cálculo de la aportación financiera española a la Comunidad para 1986 es (una vez convertidas las cifras en ECUs por el sistema ya hecho con anterioridad) de sólo 2.654.614.340 ECUs, frente a la previsión de 3.081.546.967 que aparece en el presupuesto comunitario de 1986, siendo únicamente similares en ambas previsiones las cifras correspondientes a las exacciones agrícolas (90).

Esta baja de la aportación española, manteniéndose los flujos comunitarios, implicaría un cuasi equilibrio financiero ya en 1986, cifrado en 3.319.548 ECUs en favor de España, ésto es, un superávit de unoc 418 millones de pesetas.

En segundo lugar, aún cuando las cifras finales de nuestra aportación se aproximaran más a las comunitarias que a las españolas, existe otro medio de mejorar nuestro saldo, por la vía de los gastos e intervenciones comunitarias en favor de España, sobre todo a través de los Fondos estructurales (91), ya que, como es sabido, cada Estado tiene en el FEDER no una cuota, sino una banda de fluctuación, con un límite inferior y otro superior y que en el caso de España oscila entre el 17,95 % y el 23,93 % (92), lo que implica, sobre el total de fondos asignados al FEDER en 1986 (93), que si España presenta suficientes propuestas en la materia para llegar hasta el límite superior, ésto puede representar, sólo en créditos de pago y para 1986, unos 142 MECUs suplementarios con respecto al límite inferior (94) (95).

(90) ZARAGOZA RAMEAU, José A., y GOMEZ RODRIGUEZ, Julio: «Incidencias...», op. cit., páginas 62 y 71. Sus previsiones son de 1.997.508.000 ECUs a título de IVA; 277.762.340 por Derechos aduaneros y 379.344.000 por exacciones agrícolas.

(91) Que no suponen especiales problemas en cuanto a que sean acciones cofinanciadas que necesitarán una aportación suplementaria española, por cuanto los créditos inscritos en el presupuesto «B» son ampliables, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley 46/1985 de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (Boletín Oficial del Estado del 28-12-85, núm. 311, p. 40655).

(92) Según la adaptación al Reglamento 1787/84 hecha por la Comunidad el 20 de diciembre de 1985 para incluir a España en el reparto de recursos del FEDER (JOCE, L 350 del 27-12-85).

(93) 2.373 MECUs (DOCE, L 214 del 4-8-86, p. 91).

(94) Y esta parece ser una vía adoptada por España, a tenor de lo expuesto en la Resolución del Parlamento Europeo del 15 de noviembre de 1985 sobre la política regional en España y Portugal y las consecuencias de la ampliación de las Comunidades Europeas (JOCE, C 345 del 31-12-85, páginas 407 y ss., principalmente puntos 3.º y 8.º).

(95) Todo ello sin olvidar que, haciendo una interpretación del espíritu y no sólo de lo plasmado literalmente en el Acta de Adhesión, si realmente subsistiera un desequilibrio grave, sería ajustado a la práctica comunitaria la elaboración y aprobación de un presupuesto rectificativo y suplementario en el que se incrementarían, en la medida de los escasos recursos aún existentes y de la Tasa de Aumento de los Gastos no Obligatorios, las intervenciones en favor de España.

Creemos, pues, para finalizar, que, siempre colocando la incorporación de España al sistema financiero comunitario dentro de un contexto global de participación en un proyecto económico supranacional y, a largo plazo, también político, como son las Comunidades Europeas; se puede, no obstante, mantener que la misma tiene un carácter equilibrado, a pesar de los desajustes inevitables en los primeros años de incorporación a la Hacienda comunitaria, desajustes a los que España debería hacer frente, en cualquier caso, dentro de la importante reforma de su estructura económica en la que se encuentra en la actualidad.

LES DISPOSITIONS FINANCIERES DE L'ACTE D'ADHESION DE L'ESPAGNE AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES: PERSPECTIVES

RESUME

Dans cet article on veut faire une analyse de la façon dont l'Espagne est entrée dans l'espace financier Intégré communautaire; Intégration qui apparaît juridiquement définie dans les dispositions du Titre VI de l'Acte d'adhésion.

Cette analyse ne peut être entreprise sans tenir compte, à des effets de comparaison et comme modèle de référence, aux Finances communautaires préalables aux espagnoles. Ainsi, on commence par faire une analyse des dispositions financières des Actes d'adhésion de 1972 et de 1979, en insistant surtout sur les problèmes posés par la Grande-Bretagne.

On peut déduire de l'analyse de ces modèles qu'en premier lieu leurs grands principes, tels que l'acceptation Intégrale du système de ses propres ressources, accompagnée de mesures transitoires en faveur des nouveaux Etats qui faciliteront leur accès sans traumatisme au système financier communautaire, ont été un modèle clair de référence dans les cas espagnol et portugais. En second lieu, la description qui est faite de ce qu'on appelle le cas britannique permet à son tour de vérifier que sa solution implique un coût supplémentaire pour l'Espagne.

En ce qui concerne l'analyse précise du cas espagnol, après une série de considérations générales où l'on insiste sur la nature-clé du facteur financier comme élément ayant une influence décisive sur le cadre général de l'adhésion, on a analysé, en commentant les articles correspondants de l'Acte, la façon dont l'Espagne est entrée dans le système de ses propres ressources et la raison d'être du «ticket modérateur», pour faire ensuite une prévision, totalement provisoire, de la position espagnole dans la Communauté quant aux finances. On examine enfin les modifications qu'il a fallu réaliser dans notre propre structure budgétaire nationale.

Enfin, on a tenté de faire non pas un bilan, étant donné le peu de temps qui s'est écoulé depuis l'adhésion espagnole, mais une étude des perspectives qui se présentent à notre pays, ainsi qu'un examen détaillé du problème dit de la **neutralité financière espagnole pendant la période transitoire**, problème de nature politique plus que de caractère technique réel, à la lumière des calculs faits dans cette étude.

THE FINANCIAL PROVISIONS OF THE PROTOCOL OF SPAIN'S ACCESSION TO THE EUROPEAN COMMUNITIES: OUTLOOK

ABSTRACT

In this article, it is attempted to analyse the way in which Spain has entered the Community's integrated financial area. This integration is legally provided for in the stipulation of Title VI of the Protocol of Accession.

An analysis of this nature cannot be undertaken without taking into account, for the purposes of comparison and as a model for reference, the framework of the way incorporation into the Community financial system has taken place on other occasions prior to Spain's accession. Consequently, an analysis is first made of the financial provisions of the Protocols of Accession of 1972 and 1979, with special emphasis on the problems arising with Great Britain.

From the analysis of these models it may be inferred that first of all, the major principles underlying them, such as the taking on of the own resources system in its entirety, together with the transitional measures in favour of the new States to facilitate a non-traumatic access to the Community financial system, have been a clear reference model in the cases of Spain and Portugal. Secondly, the description given of the so-called British problem also shows how its solution entails a supplementary cost for Spain.

As regards the specific analysis of the case of Spain, after a series of general considerations in which emphasis is laid on the key role of the financial factor as an element that has decisive influence in the general framework of accession, an analysis is given, through a commentary on the relevant Articles of the Protocol, of the way in which Spain has been incorporated into the «own resources» system and the rationale of the «moderating ticket». There follows a provisional forecast of Spain's financial position in the Community, as well as an account of the changes that have had to be made in Spain's national budget structure.

Finally, an attempt has been made to draw up, if not an assessment, given the

short time that has elapsed since Spain became a member of the Community, at least a study of the prospects facing Spain, and a detailed review of the problem known as «**Spain's financial neutrality during the transition period**», a problem more of a political nature than one of genuine technical importance, in the light of the calculations made in this study.