

# Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013

## ¿Abriendo nuevas perspectivas para la Unión Europea?

 **Dr. Günter Wilms, Ll. M.<sup>1</sup>**

Servicio Jurídico de la Comisión Europea



### 1. Introducción

Las discusiones recientes sobre el cuadro financiero de la Unión Europea han recibido una cobertura mediática extraordinaria. El Consejo Europeo de Bruselas de junio 2005 que terminó sin resultado<sup>2</sup> y la cumbre del 15 y del 16 diciembre 2005 en la que el Consejo Europeo llegó a un acuerdo sobre las cifras para el periodo comprendido entre el 2007 y el 2013, fueron ampliamente reportados en los medios de comunicación. En este contexto, la discusión sobre el presupuesto para los años 2007-2013, el *cheque británico* y otros temas eminentemente presupuestarios fueron discutidos públicamente. En el marco de esta discusión, las posiciones defendidas por los actores principales y como estaban descritas por la prensa, no estuvieron siempre marcadas por una consideración importante sobre el aspecto comunitario del procedimiento. En ocasiones las discusiones parecían más un campeonato europeo presupuestario y el Consejo casi un supermercado donde todos entraban con su lista de compras.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Miembro del Servicio jurídico de la Comisión Europea. Los puntos de vista expresados en este artículo son personales y no representan, necesariamente, la posición de la Comisión o de su Servicio jurídico; el autor desea agradecer la inestimable contribución de Don Miguel Díaz Llanos La Roche, Consejero del Servicio jurídico de la Comisión Europea

<sup>2</sup> Algunos títulos de los periódicos en los últimos meses:

« El consejo Europeo acaba en fracaso al no alcanzarse un acuerdo sobre el presupuesto»; El País 17/06/2005; «Reino Unido amenaza con vetar el presupuesto europeo si se congela el cheque británico»; El País 16/06/2005; «Rechazo de los presupuestos para 2007-2013 ... Europa entra en una profunda crisis al fracasar la Cumbre de Bruselas »; El Mundo 18/06/2005

<sup>3</sup> El comité de los presupuestos del Parlamento Europeo utilizó las expresiones: experiencia dolorosa y regateos nacionales, para describir las negociaciones, [http://www.europarl.eu.int/news/public/story\\_page/034-7096-093-04-14-905-20060405STO07095-2006-03-04-2006/default\\_es.htm#](http://www.europarl.eu.int/news/public/story_page/034-7096-093-04-14-905-20060405STO07095-2006-03-04-2006/default_es.htm#)

Según las informaciones disponibles,<sup>4</sup> algunos intereses principales podrían ser sintetizados como sigue: los contribuyentes netos<sup>5</sup> (Alemania, Austria, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) insistieron en que los gastos sean inferiores al 1% de la Renta Nacional Bruta (RNB); el Reino Unido insistió en que su cheque fuera mantenido; al mismo tiempo Italia/Alemania/Finlandia no quisieron perder *sus ayudas* para sus respectivas regiones pobres y/o poco pobladas, en el sur/oriente/norte del país respectivamente; España insistió en el mantenimiento del nivel de las ayudas estructurales hasta el 2013; los diez nuevos Estados Miembros intentaron obtener las ayudas máximas para acercarse al nivel de prosperidad de los otros Estados Miembros, Portugal no aceptó una desviación de los fondos para los nuevos Estados Miembros<sup>6</sup>.

Esta discusión representa una buena oportunidad para clarificar algunos conceptos jurídicos en este ámbito, revisar la noción de las perspectivas financieras y analizar brevemente los resultados. En la primera parte de este artículo (apartados 2 a 5), presentaré el cuadro jurídico del presupuesto (opuesto a las perspectivas financieras) y sus componentes (ingresos y gastos); en la segunda (apartado 6) haré un breve análisis del origen y del desarrollo de las perspectivas financieras actuales (para el periodo 2000-2006) desde su adopción, en 1999, hasta el logro del último acuerdo en el 2006; la última parte (apartado 7) será dedicada a algunas conclusiones. No pondré el énfasis de este artículo, en los aspectos financieros en sentido propio sino en los aspectos jurídicos e institucionales, como resultan del derecho comunitario tanto primario como derivado.

Antes de abordar los problemas jurídicos del presupuesto comunitario, una mirada sobre su dimensión absoluta y relativa nos parece muy clarificadora: en el año 2006 el presupuesto de la Unión equivale al 1,01% de la RNB de la Unión.<sup>7</sup> La cifra absoluta de 1.112 millones de Euros, en créditos de pago, parece importante. La importancia relativa del volumen del presupuesto de la Unión Europea es bien ilustrada por el hecho de que el gasto del presupuesto supone menos de 0.70 euros, al día, por persona<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> S. Richter, *Scenarios for the Financial Redistribution across Member States in the European Union in 2007-2013*, 2005, p. 93 *et sequi*

<sup>5</sup> Para una crítica de este concepto véase *infra*, apartado 5

<sup>6</sup> F. Heinemann/M. Lefebure, *La France, l'Allemagne et l'Europe, Perspectives (3), Réflexions franco-allemands sur l'avenir du budget européen*, Institut français des relations internationales, n° 57, 2005, p. 9; G. de La Loyère, *Les perspectives financières de l'Union européenne*, Avis et rapport du Conseil Economique et Social, 2005, n. 7, 18 mai 2005, pp. 1-10 hasta 1-12; por un cuadro sinóptico con las posiciones de los Estados Miembros, véase la tabla en A. Maurer/W. Schroff: *Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU-25. Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013*; en: I. Hartvig/W. Petzold (ed.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit, Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden 2005, pp. 179-201, pp. 200 y 201

<sup>7</sup> Presupuesto general para el ejercicio 2006, documento de la Comisión; dirección Internet: [http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2006\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2006_es.pdf)

<sup>8</sup> Fuente: cálculo de la Comisión Europea por el presupuesto 2006, [http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/dep\\_eu\\_budg\\_2006\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2006_es.pdf)

## 2. El presupuesto de la Unión en el cuadro de los tratados

En los artículos 268 a 280 CE, el tratado establece los principios presupuestarios. En primer lugar el del equilibrio presupuestario: *El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos*. Corolario importante que deriva de este principio es que la Unión Europea no puede recurrir al endeudamiento.

El modo de financiación es definido en el artículo 269 CE que estipula lo siguiente: *Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios*. Es importante señalar que el tratado no define ni el término recursos propios ni los tipos de recursos propios.

Conforme al artículo 274 CE, la Comisión ejecuta el presupuesto<sup>9</sup>. Este breve resumen nos muestra la primera particularidad del presupuesto europeo: a saber que los gastos determinan los ingresos. Por este motivo, nos parece idóneo empezar nuestro análisis con los ingresos (recursos propios).

## 3. Ingresos. Los recursos propios

### 3.1. Breve reseña histórica

Desde los años 1970, el sistema de ingresos de la UE ha evolucionado de la siguiente manera: hasta los años setenta la Comunidad se financiaba vía contribuciones financieras aportadas por los Estados miembros<sup>10</sup>. El sistema era muy complejo y consistía en nueve claves distintas de reparto en función de las políticas a financiar. Desde 1970, éste sistema fue progresivamente reemplazado por un verdadero sistema de recursos propios<sup>11</sup>. Estos resultan, en teoría, directamente del derecho de la Unión Europea a recibirlos casi automáticamente, sin decisión voluntaria de los Estados miembros<sup>12</sup>. En la práctica las obligaciones de los Estados Miembros son frecuentemente reconocidas por ellos, únicamente después de asuntos del Tribunal de Justicia que constatan una infracción<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Las estipulaciones de constitución son en las grandes líneas idénticas

<sup>10</sup> C. Serrano Leal, *El presupuesto comunitario: problemas presentes y retos futuros*, Madrid 2005, p. 80 et sequi; V. Manteca Valdelande, *Aspectos presupuestarios en la Unión Europea*, Noticias de la Unión Europea, 2005, pp. 19-33, pp. 28 et sequi; J. Wieland, *Die Finanzordnung der Europäischen Union nach der Osterweiterung*, Juristenzeitung 2004, pp. 774-779, p. 775; por una reseña histórica mas detallada, el informe de la Comisión *Financiación de la Unión europea*, COM(1998) 560, anexo 1; F. van Craeynest/ I. Saarilahti, *Le nouveau règlement financier applicable au budget general de l'Union européenne, un maillon essentiel dans la réforme de la Commission*, Revue du Marché común et de l'Union Européenne, 2004, p. 34

<sup>11</sup> Decisión del Consejo de 21 abril 1970, D.O. de 28 Abril 1970, p. 19

<sup>12</sup> S. Magiera, *Die Finanzordnung im Verfassungsvertrag der Europäischen Union*, en *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*: Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005, pp. 623-632, 627; C. Serrano Leal, *op. cit.* (supra nota 10), p. 148

<sup>13</sup> Dos ejemplos recientes son: asuntos de 23 febrero 2006, *Comisión c. España*, C-546/03 y de 15 noviembre 2005, *Comisión c. Dinamarca*, C-392/02

### 3.2. Marco jurídico

El artículo 269 CE estipula que las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad son adoptadas por unanimidad por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. En una etapa ulterior, estas disposiciones necesitan la ratificación de los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

En esta normativa se pueden constatar tres particularidades institucionales: en primer lugar, es una de las pocas normas que prevé todavía la unanimidad del Consejo; en segundo lugar, el cuadro financiero, por lo que se refiere a los ingresos (recursos propios) necesita únicamente la consulta del Parlamento Europeo; y, en tercer lugar, como aspecto más interesante y en verdad único en el sistema del derecho comunitario, a la excepción de las modificaciones de los tratados, las normas sobre los recursos propios necesitan, antes de poder entrar en vigor, la adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, es decir casi una ratificación de los Estado miembros.

Las dos primeras particularidades existen también en otros ámbitos como en el de la fiscalidad, por ejemplo en la armonización de los impuestos directos<sup>14</sup>. La tercera es única; en consecuencia, algunos autores sostienen que el hecho de que la decisión de recursos propios necesite la ratificación de los Estados Miembros, confiere a esta decisión el carácter de derecho primario<sup>15</sup>. La Comisión, por su parte, la clasifica tradicionalmente como derecho derivado<sup>16</sup>. Esta última clasificación tiene en cuenta que, dadas las estipulaciones del Tratado CE mismo, el procedimiento de ratificación para la decisión recursos propios no sería legalmente capaz de modificar el carácter de los mismos; por este motivo la clasificación de la decisión recursos propios como una norma de derecho derivado con una manera de adopción particular o una norma de clasificación *sui generis* a causa de sus procedimientos particulares, nos parece la más adecuada.

El proyecto de constitución elaborado por la convención previó que únicamente las disposiciones esenciales, como el límite máximo y las categorías de recursos propios, estén sometidas a este procedimiento complejo<sup>17</sup>; las otras disposiciones tendrían que ser adoptadas por el Consejo, por mayoría cualificada, después del consentimiento del Parlamento<sup>18</sup>. La conferencia de los gobiernos no aceptó esta simplificación y se ha vuelto, en el último momento, a la situación actual<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo el artículo 93 CE sobre los impuestos indirectos

<sup>15</sup> M. Cervera Vallterra, *El poder presupuestario del Parlamento Europeo*, Valencia 2003, p. 406 y p. 407

<sup>16</sup> Informe las finanzas publicas de la Unión europea, 2002, p. 102

<sup>17</sup> S. Magiera, op. cit. (*supra* nota 12), p. 628

<sup>18</sup> S. Magiera, op. cit., (*supra* nota 12), p. 628

<sup>19</sup> S. Magiera, op. cit. (*supra* nota 12), p. 628; por una crítica véase D. Triantafyllou, *La Constitution de l'Union européenne*, Bruselas 2005, p. 85

Dichas normas son la decisión del Consejo 2000/597<sup>20</sup> y el Reglamento del Consejo 1150/2000<sup>21</sup>. La decisión define, en su artículo 2 par. 1, los recursos propios siguientes:

Los recursos propios tradicionales (derechos agrícolas y derechos de aduana recaudados en el momento de la importación); hay que señalar que los Estados miembros retienen el 25%, en concepto de gastos de recaudación. El recurso IVA y el recurso RNB (en 2005: 72,11%). El recurso RNB, cuarto recurso, por el cual se fija anualmente el porcentaje, teniendo en cuenta todos los demás ingresos a la suma de los PNB de todos los Estados miembros<sup>22</sup>. Como lo describió un autor en una manera muy ilustrativa *este recurso es la clave que cierra el sistema de los ingresos*<sup>23</sup>. El cuarto recurso es el recurso residual, utilizado para equilibrar el presupuesto<sup>24</sup>. En términos más técnicos y de manera implícita, el recurso PNB garantiza a priori el equilibrio del presupuesto de la UE<sup>25</sup>.

Las distintas categorías de recursos propios (recursos propios tradicionales, en lo sucesivo denominados «RPT», recurso propio procedente del IVA y recurso propio basado en el PNB) se han cedido a las Comunidades europeas con el fin de financiar su presupuesto general.

Por otra parte, en materia de RPT, los Estados miembros son responsables por toda falta de recaudación, que pueda ocasionar menores ingresos de estos recursos<sup>26</sup>.

El cuarto recurso fue introducido en 1988 y, como muestra el cuadro primero, desde los años 1990 se ha ido convirtiendo, progresivamente, en la principal fuente de financiación del presupuesto de la UE.

Otro elemento importante de la decisión sobre los recursos propios es la llamada corrección en favor del Reino Unido (*el cheque británico*), dado que este elemento forma parte integrante de la discusión sobre los *desequilibrios presupuestarios* o *saldos netos*; este tema será abordado en este contexto (véase *infra* en el apartado 5).

---

<sup>20</sup> D.O. L 253 de 7/10/2000, p. 42

<sup>21</sup> D.O. L 130 de 31/05/2000, p. 1.

<sup>22</sup> Art. 2 par. 1 d) de la decisión 2000/597;

<sup>23</sup> F. J. González-Rodríguez, *La financiación del Presupuesto de las Comunidades Europeas: nuevas perspectivas financieras*, Boletín Asturiano sobre la Unión europea, 1998, pp. 8-14, p. 10

<sup>24</sup> Comisión, *Financiación de la Unión Europea, Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, documento C (2004) 505, vol. I. p. 4

<sup>25</sup> *Informe las finanzas públicas de la Unión europea*, 2002, p. 219

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, el asunto del Tribunal de Justicia del 15 noviembre 2005 en la causa C-392/02, *Comisión c. Dinamarca*

### 3.3. La importancia de los diferentes recursos

El porcentaje de los recursos propios tradicionales en el 2005 fue 13,2% del total de los recursos de la Unión Europea<sup>27</sup>. El recurso IVA llegó en el 2005 a 14,7%) y el Recurso Renta Nacional Bruta (RNB) al 65,2%. Los otros recursos representaron un porcentaje del 6,9% en el presupuesto del 2005.

**Cuadro 1 - Composición de los recursos propios de UE<sup>28</sup>**  
(en porcentaje del total de recursos propios; en efectivo)

	RECURSOS PROPIOS 1996-2005									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003	2004 <sup>2</sup>	2005 <sup>3</sup>
RPT	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
IVA	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
PNB/RNB	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
<b>Total Recursos propios (miles de millones de )</b>										
	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

1 Desde el 2002, el% de los RPT retenido por los Estados miembros como compensación de los costes de recaudación ha aumentado del 10% al 25%. Esta diferencia representó alrededor de 2.200 millones de euros en 2002 así como en 2003.

2 Anteproyecto de Presupuesto Rectificativo 8/2004 (EU-25)

3 Anteproyecto de Presupuesto 2005.

Visto en todo el contexto histórico, el ingreso PNB pasó del 10,9% en 1988 a casi el 75% en el 2005<sup>29</sup>. Parece correcto describir esta situación como un *agotamiento de los recursos tradicionales*<sup>30</sup>. Este aumento de importancia cuantitativa del cuatro recurso se puede explicar parcialmente debido a

<sup>27</sup> Presupuesto general para el ejercicio 2006, documento de la Comisión, p. 25; dirección Internet: [http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2006\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2006_es.pdf)

<sup>28</sup> Comisión, *Financiación de la Unión Europea, Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, documento C (2004) 505, vol. I. p. 4

<sup>29</sup> Cuadro sobre la composición de los recursos propios desde 1988 hasta 1999 en M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (supra nota 15), p. 341

<sup>30</sup> V. Manteca Valdelande, *op. cit.* (supra nota 10), p. 28

Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013 / Günter Wilms  
factores como la reducción de los RPT por la introducción de un porcentaje de retención, en concepto de gastos de recaudación del 25%, por el artículo 2 par. 3 de la decisión 2000/597, en vez del 10%, previsto en la decisión anterior y a la reducción del tipo máximo de referencia del recurso IVA, del 0,75%, en 2002 y 2003 y, del 0,50% de 2004 en adelante, artículo 2 par. 4 a) de la decisión 2000/597. Las dos medidas fueron introducidas por el Consejo Europeo de Berlín en 1999<sup>31</sup>.

### **3.4. Problemas planteados a causa de la importancia creciente del cuarto recurso**

Es opinión unánime que el incremento de un recurso, que no pertenece a los recursos propios tradicionales, pero que pertenece sin embargo a los recursos propios como definidos en la decisión 2000/597 (véase *supra*, apartado 3.2), representa un peligro para la autonomía financiera de la Unión Europea<sup>32</sup>, dado su carácter de contribución financiera de los Estados Miembros<sup>33</sup>.

Algunos autores justifican esta posición para concluir que, únicamente, los recursos propios tradicionales son *gestionados directamente por la Comisión*<sup>34</sup> o que se trata de *ingresos de naturaleza fiscal asignados a las Comunidades de forma definida para que financien su presupuesto y que les corresponden por derecho propio sin necesidad de decisión posterior por parte de las autoridades nacionales*<sup>35</sup>. Otros autores no hacen esta distinción y concluyen fácilmente que el sistema actual de ingresos está basado exclusivamente en contribuciones nacionales<sup>36</sup>.

La primera (*gestionados directamente por la Comisión*) y la tercera (*exclusivamente contribuciones nacionales*) constataciones nos parecen demasiado extremas para explicar la realidad de los recursos propios. La última, dado que, aun habiendo disminuido en su importancia, como hemos visto antes, los recursos propios tradicionales persisten todavía y, la primera, porque son los Estados miembros quienes recaudan los recursos tradicionales para la Comisión y es esta última, quien tiene la obligación de supervisar esta actividad de los Estados Miembros. La tercera definición de recursos propios mencionada en el párrafo anterior tiene el gran inconveniente de que falta dar una justificación para las acciones, ante el Tribunal de Justicia que la Comisión tiene que iniciar contra los Estados Miembros que no cumplen con sus obligaciones en el campo de la percepción de los recursos propios.

---

<sup>31</sup> J.-P. Chevalier, *L'accord interinstitutionnel du 6 Mai 1999 et les perspectives financiers 2000-2006 : de nouvelles ambitions pour l'Union européenne ?*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2000, pp. 441-460 y pp. 524-532, p. 528

<sup>32</sup> J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 528; M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 341 et sequi; D. Triantafyllou, *op. cit.* (*supra* nota 19), pp. 85 et sequi duda si, dado esta situación, se pueda hablar de verdaderos recursos propios

<sup>33</sup> F. Heinemann/M. Lefebure, *op. cit.* (*supra* nota 6), p. 13; F. Heinemann, *Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung*, Integration 2003, pp. 228-243, 228; F. J. Gonzalez-Rodriguez, *op. cit.* (*supra* nota 23), p. 10; C. Serrano Leal, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 179;

<sup>34</sup> C. Serrano Leal, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 179

<sup>35</sup> Ministerio de Hacienda, *Relaciones financieras entre España y la Unión europea*, Madrid 2005, p. 57

<sup>36</sup> M. A. García Díaz, *Los Presupuestos de la Unión en el proceso de construcción europea*, Revista di Derecho de la Unión Europea 2001, pp. 27-43, p. 41; S. Richter, *op. cit.* (*supra* nota 4), p. 14

Esta obligación de supervisión de la Comisión es muy importante porque cualquier error en el cobro, cometido por un Estado Miembro, queda a cargo de los otros Estados Miembros, vía el cuarto recurso<sup>37</sup>. Esta importancia particular del cargo de los Estados Miembros y, en consecuencia del poder de control de la Comisión, fue explícitamente reconocida por el Tribunal de Justicia, en dos asuntos recientes en la materia<sup>38</sup>.

No obstante la necesidad de hacer esta distinción fundamental, la constatación se queda correcta que el sistema actual corre el riesgo de interferir demasiado con las políticas internas de los Estados Miembros y que así los gobernantes nacionales puedan determinar las prioridades de la Unión europea fijando el límite de los recursos<sup>39</sup>.

Hasta este momento, la presentación se ha concentrado sobre el problema conceptual de los recursos propios dada la importancia creciente del recurso RNB. Otro aspecto importante consiste en el problema institucional de los recursos propios.

### **3.5. El papel limitado del Parlamento Europeo como problema institucional de los recursos propios**

La decisión sobre los recursos propios es aprobada por el Consejo por unanimidad y necesita la adopción por los Estados Miembros (véase *supra*, apartado 3.2); del otro lado, el papel del Parlamento europeo es limitado<sup>40</sup>, dado que el artículo 269 del Tratado CE requiere su simple consulta (véase igualmente *supra*, apartado 3.2). En esta situación, la pregunta es cómo el Parlamento compensa la ausencia de influencia en la adopción de los recursos.

Una respuesta legítima a esta pregunta podría ser que el carácter del presupuesto comunitario, es decir, el hecho de que los gastos determinan los ingresos, atenúa este problema considerablemente. Dada su gran preponderancia en la aprobación de los gastos no obligatorios<sup>41</sup>, el Parlamento Europeo tiene un control considerable, aunque indirecto, igualmente en el sector de los recursos. Aun parece correcto de constatar que en este contexto, el Parlamento Europeo no dispone de las mismas competencias que un parlamento nacional<sup>42</sup>.

El Parlamento aumentó su influencia directa en este sector vía la declaración adoptada en la reunión de trílogo del 4 abril 2006<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 344

<sup>38</sup> Asuntos de 23 febrero 2006, Comisión c. España, C-546/03, punto 28 de los motivos y de 15 noviembre 2005, Comisión c. Dinamarca, C-392/02, punto 54 y 60 de los motivos

<sup>39</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 344

<sup>40</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 405: *marginación del Parlamento europeo*; F. Heinemann, *op. cit.* (*supra* nota 33), p. 228, con referencia a un discurso del Presidente de la Comisión, en aquellos tiempos, el señor Prodi; J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 529, *el Parlamento queda fuera del financiamiento de la Unión Europea*;

<sup>41</sup> Art. 272 parágrafo 9 Tratado CE

<sup>42</sup> D. Triantafyllou, *op. cit.* (*supra* nota 19), p. 85

<sup>43</sup> Véase *infra*, apartado 6.5



## 4. Los gastos

### 4.1. Análisis cifrado

El presupuesto 2006<sup>44</sup> se adoptó en segunda lectura por el Parlamento Europeo el 15 de diciembre de 2005. El nivel total de los créditos de compromiso asciende a 121 190 millones de euros, lo que representa un incremento del 4,5% con respecto al 2005. Los créditos de pago aumentan en un 5,9%, situándose en 111 969 millones de euros, lo que equivale al 1,01% de la RNB de la Unión Europea.

En el campo de la agricultura y del desarrollo rural, los compromisos representan el 45,5% del presupuesto. En el marco de las acciones estructurales, los créditos de compromiso se incrementan en unos 5%, comparados con el 2005, alcanzando el 31,6% del presupuesto. Por lo que se refiere a las políticas internas, los créditos de compromiso son del 7,9%.

Respecto a las acciones exteriores, los compromisos se incrementan en un 5,9%, alcanzando el 4,8%.

En lo que respecta el gasto administrativo, tanto los créditos de compromiso como los créditos de pago suponen un incremento del 5,8%, con respecto al 2005 alcanzando 5,9% del presupuesto general. Se crea un total de 800 nuevos puestos, de los cuales 700 están relacionados con la última ampliación y 100 se refieren al personal externo necesario para preparar la adhesión de Bulgaria y Rumania. Continuará la preparación de la próxima ampliación, de acuerdo con la «hoja de ruta» acordada para Bulgaria y Rumania.

Turquía y Croacia seguirán asimismo beneficiándose de los créditos destinados a la estrategia de preadhesión, para la cual se ha previsto un importe global de 2 481 millones de euros, en créditos de compromiso (Rúbrica 7, 2,6% del presupuesto 2006). , Esto que supone un incremento del 19,2%, con respecto al presupuesto del 2005, que, no obstante, deja un margen bajo el límite máximo de la rúbrica pertinente de 1 085 millones de euros.

Con arreglo al acuerdo político según el cual los nuevos Estados miembros no deberían convertirse en *contribuyentes netos* (por una crítica de este concepto, véase *infra*, apartado 5.3) al presupuesto en esta temprana fase de su pertenencia a la UE, hay previsto consignar una compensación de 1 074 millones de euros, en la Rúbrica 8, que representa el 1% del presupuesto general. Esto se realizará mediante transferencias a los nuevos Estados miembros que equilibren sus contribuciones e ingresos presupuestarios.

---

<sup>44</sup> Todos estas cifras provengan del presupuesto 2006, documento de la Comisión, Presupuesto general 2006, resumen de datos, consultable en el internet: [http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2006\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2006_es.pdf)

Estas cifras muestran que más del 75% del presupuesto para el año 2006 está previsto para los gastos de la agricultura y de las acciones estructurales. Esta constatación tiene una importancia particular para la discusión sobre las perspectivas financieras, para los años 2007-2013 (véase *infra*, apartado 6.2). Visto en el contexto histórico, los gastos para la agricultura han disminuido considerablemente. En los años ochenta llegaron a ascender hasta el 75%<sup>45</sup>. La política agrícola fue así víctima de su propio éxito<sup>46</sup>. La disminución relativa de estos gastos ha sido el resultado de las reformas de los años noventa, que han reducido progresivamente las intervenciones acopladas a la producción de los productos agrícolas.\*

## 4.2. Conclusión

De las cifras expuestas en el apartado precedente resulta que más de tres cuartos del presupuesto son destinados a los gastos agrícolas y a las acciones estructurales. Por consiguiente, los recursos financieros de la Unión Europea son utilizados en una gran parte en los Estados Miembros caracterizados por un fuerte sector agrícola y que tienen un importante retraso de desarrollo<sup>47</sup>. Este efecto se ha incrementado con motivo de la reciente ampliación de la Unión europea. Las políticas de cohesión en los diez nuevos Estados miembros, cuyo nivel de prosperidad es considerablemente inferior al de EU-15, requerirán un notable incremento del gasto<sup>48</sup>. Por citar únicamente un ejemplo: la ampliación del 2004 añadió 52 nuevas regiones que cumplen las condiciones para ser clasificados en el objetivo 1 de los fondos estructurales<sup>49</sup>. Acoger a dos nuevos Estados miembros suplementarios con una actividad agrícola importante y una renta por cápita muy inferior a la media comunitaria requerirá evidentemente un incremento del gasto en el sector de la agricultura<sup>50</sup>.

Como vamos a ver en el debate sobre los *saldos netos* (*infra*, apartado 5), las otras ventajas de la pertenencia a la Unión Europea son más difíciles de ponderar aunque tienen una importancia cardinal en una Unión donde la solidaridad y la cohesión constituyen objetivos previstos por el Tratado (véase *infra*, apartado 5.3.1). Independientemente de estos aspectos no-económicos, el análisis que se hace en el punto siguiente nos va demostrar que la ampliación tiene indiscutiblemente también enormes ventajas económicas para los viejos Estados Miembros.

---

<sup>45</sup> Véase por ejemplo, J. Le Cacheux, *Budget européen: des perspectives financières contraintes par les égoïsmes nationaux*, Questions internationales n° 14, 2005, pp. 88-94, p. 90; para una descripción mas amplia, véase C. Serrano Leal, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 106 *et sequi*.

<sup>46</sup> Commentaire J. Megret, *tomé 11 Les finances de la CE et de l'Union Européenne* », deuxième édition Bruselas 1999, p. 38

<sup>47</sup> J. Le Cacheux, *op. cit.* (*supra* nota 45), p. 91

<sup>48</sup> J. Wieland, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 776 ; J. Le Cacheux, *op. cit.* (*supra* nota 45), p. 90

<sup>49</sup> Comisión, COM(2004) 101 final de 10.2.2004, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, *Construir nuestro futuro común, Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, p. 27

<sup>50</sup> J. Wieland, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 777

## 5. La leyenda de los saldos netos y el cheque británico

Las discusiones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 fueron fuertemente influenciadas, si no completamente monopolizadas, por el tema de los *saldos netos* y del *cheque británico*<sup>51</sup>. Los saldos presupuestarios son generalmente definidos como la diferencia entre *los pagos al presupuesto de la Unión Europea realizados por un Estado miembro y el gasto realizado por la Unión Europea en ese mismo Estado miembro*<sup>52</sup>.

Este concepto tiene el gran atractivo de ser simple y fácilmente explotable para impresionar a la prensa y a los electores, en los Estados Miembros. Esta definición simplista conduce a titulares en los periódicos como los que hemos visto después del Consejo de Bruselas, en diciembre 2005<sup>53</sup>. Desde nuestro punto de vista, este concepto tiene algunas insuficiencias que lo descalifican como noción económica, jurídica y política válida en una verdadera Unión Europea.

Una vez constatada esta situación, se ve inmediatamente la primera gran desventaja de este concepto: no refuerza la noción de una solidaridad financiera y conduce más bien a una re-nacionalización de la idea europea<sup>54</sup>.

Dado el papel fundamental de este concepto, vamos a analizar en primer lugar el aspecto histórico, y, más adelante, la importancia de las discusiones del 2004 hasta el 2006 sobre las perspectivas financieras 2007-2013. A continuación de estas constataciones será útil evaluarlas teniendo como telón de fondo la finalidad de la Unión y algunos datos económicos.

### 5.1. Los desequilibrios presupuestarios. Reseña histórica

Hay que recordar que en el origen de la discusión sobre los *saldos netos* estuvo la famosa frase, atribuida a Lady Thatcher, en las discusiones en el Consejo de Fontainebleau en 1984: « *I want my money back* ». No obstante la discusión sobre si esta cita es 100% correcta o no<sup>55</sup>, ésta introdujo el concepto de *juste retour* en las discusiones sobre el presupuesto de la Comunidad (Económica) Europea y, ahora, de la Unión Europea<sup>56</sup>. Por consiguiente, algunos autores denominan la noción de *juste retour, la doctrina thatcheriana*<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Comisión, COM(2004) 101 final de 10.2.2004, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, *Construir nuestro futuro común, Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, p. 27

<sup>52</sup> J. Le Cacheux, *Le budget européen, victime dun future conjugué au passé*, en: *Observations et diagnostics économiques*, Lettre de IOFCE, 2005, n. 265, juillet 2005, pp. 5-8, p. 5; A. Montagnon, *Le cadre financier de l'Union européenne 2007-2013, Reprendre les négociations au plus vite*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, septembre 2005, pp. 489-492, p. 492; A.-M. Toumepiche, *Levolution du cadre financier de l'Union européenne*, en : *Europe : 2005, année n. 10*, octobre 2005, pp. 6-8, 8..

<sup>53</sup> C. Serrano Leal, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 201

<sup>54</sup> Véase *supra* apartado 1)

<sup>55</sup> J. Le Cacheux, *op. cit.* (*supra* nota 52), p. 5

<sup>56</sup> Según una fuente dijo en realidad: "We are not asking the Community or anyone else for money; we are simply asking to have our own money back", <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4721307.stm>

<sup>57</sup> J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 529

*La corrección en favor del Reino Unido*<sup>58</sup>, así llamado *El cheque británico*, fue introducida en 1984 (Consejo Europeo de Fontainebleau) y ha sido siempre mantenida hasta hoy. El origen fue el supuesto desequilibrio presupuestario, en perjuicio del Reino Unido<sup>59</sup>. Este supuesto desequilibrio se explicó por los rasgos característicos del Reino Unido en cuanto a los ingresos y los gastos.

En cuanto a los ingresos, la justificación fue que el Reino Unido hacía una contribución importante a la financiación del presupuesto a causa de una cuota muy elevada en la base IVA, con relación a su producto nacional bruto y su gran participación a los recursos propios tradicionales (1980: 20,5%; RNB: 16%). Los gastos del presupuesto europeo para el Reino Unido eran limitados al ser escasos los gastos agrícolas; ello debido a que el sector de la agricultura del Reino Unido estaba poco desarrollado<sup>60</sup>. Una constatación importante a hacer en este contexto histórico es que en los años ochenta los gastos para la agricultura superaban el 70% del presupuesto, en vez del 45,5% por el presupuesto 2006 (véase *infra*, apartado 4.1).

La solución encontrada para este problema fue una compensación, introducida a partir de 1986. Los principios de corrección, que se mantienen en las grandes líneas hasta hoy en día, son los siguientes:

Los dos tercios (66%) de la diferencia entre la cuota contributiva del Reino Unido en los ingresos IVA y su cuota en los gastos comunitarios asignados, aplicados al total de estos gastos, revertirían al Reino Unido mediante la reducción de la base IVA británica<sup>61</sup>.

Todos los Estados miembros deberán asumir esta reducción de la contribución británica proporcionalmente a su respectiva cuota en los pagos IVA (con excepción de la República Federal de Alemania, que sólo asumirá dos tercios de su cuota normal); el tercio restante (33%) correrá a cargo, siguiendo los mismos criterios, de los demás Estados miembros). Después de la cumbre de Berlín de 1999, Alemania, Austria, los Países Bajos y Suecia obtuvieron una reducción al 25% de su participación en la compensación a favor del Reino Unido<sup>62</sup>.

Después de esta descripción de la situación que fue la base de la introducción de la compensación británica, queremos abordar primero los cambios de hecho intervenidos desde los años ochenta (*infra*, apartado 5.2) y, después, vamos a discutir la relevancia general del concepto de *contribuyentes netos* (*infra*, apartado 5.3).

---

<sup>58</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 347

<sup>59</sup> Art. 4 de la decisión 2000/597

<sup>60</sup> Por una información mas amplia sobre este tema: Commentaire J. Megret, *op. cit.* (*supra* nota 46), p. 53 et sequi; J. Wieland, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 779

<sup>61</sup> Commentaire J. Megret, *op. cit.* (*supra* nota 46), p. 53 et sequi; J. Wieland, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 779; M. Euler, *EU-Finanzverhandlungen gescheitert: Chance zum Nachdenken*, Wirtschaftsdienst 2005, n° 7, pp. 455-459, p. 456.

<sup>62</sup> Art. 4 de la decisión 2000/597

## 5.2. Cambios de los datos de referencia desde los años ochenta

La situación descrita en el párrafo precedente ha cambiado significadamente desde los años ochenta. Primera constatación: la prosperidad relativa del RU se ha desarrollado positivamente como resulta del cuadro siguiente<sup>63</sup> :

### RNB por cápita de los contribuyentes netos (en EPA)

(media EU -15 = 100)

	2003	1984
Reino Unido.....	111,2.....	90,6
Dinamarca.....	111,1.....	104,0
Austria.....	109,8.....	,
Países Bajos.....	106,6.....	95,0
Suecia.....	104,6.....	,
Francia.....	104,2.....	104,0
Alemania.....	98,6.....	109,6
Italia.....	97,3.....	92,9

Este cambio se intensificó por la reducción de la prosperidad relativa y por el cambio en la estructura económica de la Unión Europea después la última ampliación.

El segundo cambio a señalar en este contexto es la importancia reducida de los gastos agrícolas (de 70% a 43% del presupuesto) y, en consecuencia, el debilitamiento de la justificación dada para la introducción de la compensación británica<sup>64</sup> .

Como respuesta a esta nueva situación, la Comisión propuso una corrección generalizada (Documento COM (2004)505 del 14/07/2005).

## 5.3. Insuficiencias del concepto de contribuyentes netos

### 5.3.1. Insuficiencias jurídicas

La primera constatación jurídica en este contexto debe ser que el Tratado CE estipula en su artículo 2 que la Comunidad tendrá por misión... *promover la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*. Vamos a analizar las

<sup>63</sup> Art. 5 par. 1 de la decisión 2000/597

<sup>64</sup> Fuente: *Financiación de la Unión Europea*; Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, COM(2004) 505 final/2 Volumen I de 6.9.2004, p. 6

Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013 / Günter Wilms  
discusiones mantenidas sobre los *saldos netos*, *contribuyentes netos* o *desequilibrios presupuestarios*, a la luz de la misión y de los objetivos fijados en el derecho primario.

Desde un punto de vista jurídico el presupuesto de la Unión Europea está basado sobre la financiación con recursos propios como definidos por la decisión 2000/597 del Consejo (véase *supra*, apartado 3.2), el concepto de *contribuciones nacionales*, hasta aquí utilizado en la literatura académica y en las discusiones políticas, no encuentra ninguna justificación jurídica.

Esta respuesta podría parecer extremadamente formalista, particularmente con respecto al cuarto recurso. Por otro lado, esta posición, supuestamente formalista, tiene la ventaja de respetar estrictamente tanto el texto del Tratado CE, como el de la decisión 2000/597, sobre los recursos propios. Estos dos textos definen los cuatro tipos de recursos propios (véase *supra*, apartado 3.2). Entrando más en el carácter de los recursos, la mayor parte de los autores crítica el hecho de que el cuarto recurso no sea un *verdadero recurso propio* y haya llegado a tener una importancia desproporcionada (véase *supra*, apartado 3.3).

El hecho de que el concepto que se encuentra detrás de la definición legislativa se ha convertido en el aspecto determinante en las discusiones sobre los recursos propios, es decir que la definición del cuarto recurso como recurso propio en el sentido de la decisión 2000/597 y del Tratado CE se había transferido en segundo plano, ha conducido a una prioridad de los aspectos prácticos y económicos sobre los aspectos jurídicos. Como hemos visto en las discusiones del 2004 hasta el 2006 sobre el nuevo acuerdo interinstitucional (*supra*, apartado 1; véase también *infra*, apartado 6.2) esta interpretación pone en duda la solidaridad como principio fundamental de la Unión Europea.

Por estos motivos nos parece importante examinar la pertinencia del concepto de los *saldos netos*. Fuera de los argumentos estrictamente jurídicos que, como hemos demostrado en este apartado, abrogan en contra del uso del concepto de *saldos netos*, dicho concepto tiene también importantes insuficiencias económicas.

### 5.3.2. Insuficiencias económicas

Aunque un análisis detallado de las insuficiencias económicas rebasaría el ámbito del presente artículo, conviene presentar algunos puntos de crítica esenciales que se presentan en este contexto. Para un estudio más pormenorizado, el lector debe referirse a obras especializadas en esta materia<sup>65</sup>. El informe de la Comisión de 1998 dedicó su anexo 3 a reflexiones sobre este tema<sup>66</sup> y la Comisión continua subrayando la insuficiencia del concepto<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Véase, *supra* apartado 5.1

<sup>66</sup> J. Le Cacheux, *Budget européen: le poison du juste retour*, Notre Europe, Etudes et recherches n° 41, 2005

<sup>67</sup> Informe de la Comisión *Financiación de la Unión europea*, COM(1998) 560, anexo 3

El concepto de *saldos netos* tiene importantes insuficiencias económicas. En particular, dos aspectos merecen ser mencionados: el primero se compone de los efectos económicos directos, los llamados *efectos de inversión*: contribuciones de la Unión en regiones más pobres se los llevan proyectos que se ejecutan por empresas de los países más ricos (ejemplos: aproximadamente un cuarto de los fondos estructurales son invertidos en materiales y expertos que vienen de otros Estados Miembros, en algunos Estados beneficiarios esta cifra es todavía más elevada: Grecia: 42% y Portugal 35%)<sup>68</sup>. Este efecto de inversión va incrementar: con la ampliación han aumentado las disparidades regionales, las regiones en cuestión necesitan ayudas externas para poder converger con el resto de los países de la Unión<sup>69</sup>.

Otro aspecto de una capacidad financiera reforzada en los países con una prosperidad relativa comparativamente baja, es que los flujos de las exportaciones provenientes de los países más prósperos en los países menos prósperos, se incrementan con el aumento del poder adquisitivo<sup>70</sup>. En un reciente informe del gobierno alemán se puede leer, por ejemplo, que el comercio alemán con los 10 nuevos países miembros llegó en el año 2005 al mismo nivel que con los Estados Unidos, el más grande socio comercial de Alemania. El incremento del poder adquisitivo, en los nuevos Estados miembros, condujo a la creación de aproximadamente 80 000 empleos<sup>71</sup>.

Otra razón para explicar la falta de verdadera relevancia económica del cálculo basado sobre una comparación simple entre los gastos y los ingresos, es el hecho de que, por ejemplo, algunos países albergan el grueso de las instituciones comunitarias y que los gastos administrativos generan directamente e indirectamente (por ejemplo vía la instalación de lobby-groups, representaciones de los Estados Miembros, sedes de multinacionales, misiones de los funcionarios nacionales y internacionales, presencia de la prensa, visitantes etc.) importantes beneficios para los países huéspedes<sup>72</sup>. Estos flujos conciernen, principalmente, a Bélgica y Luxemburgo<sup>73</sup> pero igualmente, a causa de las sesiones del Parlamento Europeo a Estrasburgo, Francia<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> Informe de la Comisión, *Répartition des dépenses de IUE par Etat membre en 2004*, septiembre 2005, dirección internet (en francés)

[http://europa.eu.int/comm/budget/library/documents/revenue\\_expenditure/agenda\\_2000/allocrep\\_2004\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2004_fr.pdf)

<sup>69</sup> Comisión: *Regional policy benefits whole EU not only poor regions*, 5.6.2005, dirección internet:

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/210&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>; S. Richter, *op. cit.* (*supra* nota 4), p. 13

<sup>70</sup> Comisión: *Regional policy benefits whole EU not only poor regions*, 5.6.2005, dirección internet:

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/210&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

<sup>71</sup> Véase, por ejemplo, F. Heinemann/M. Lefebure, *op. cit.* (*supra* nota 6), p. 26

<sup>72</sup> <http://www.bundesregierung.de/Artikel/-,413.912090/dokument.htm>

<sup>73</sup> C. Serrano Leal, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 223; A. Fernandez Alvarez, *Las contribuciones netas en el presupuesto general de las comunidades europeas*, Información comercial española, 1996, pp. 131-141, p. 138; M. D. Correa García y S. Maluquer i Amorós, *Efectos regionales del presupuesto europeo en España (actualización 1986-1999)*, Barcelona 2003, p. 22.

<sup>74</sup> C. Serrano Leal, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 223

### 5.3.3. Otras Insuficiencias

La mayor insuficiencia del concepto de *saldos netos* es que las ventajas que no están vinculadas al gasto o no son fácilmente o nada cuantificables y, por consecuencia, no pueden entrar en el cálculo<sup>75</sup>.

Uno de los éxitos más visibles de la Unión son: paz y seguridad, y desarrollo económico; ponemos como ejemplos: el incremento del comercio entre Grecia, Irlanda y España (se ha multiplicado por 2 en los últimos diez años) y la disminución de las disparidades entre países miembros de la Unión Europea.

## 6. Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013

### 6.1. El concepto de las perspectivas financieras

Las llamadas perspectivas financieras constituyen el anexo I del acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (acuerdo interinstitucional),<sup>\*</sup> y programan los gastos comunitarios para un período dado (7 años en el periodo de 2000-2006). Así responden a la primera finalidad del acuerdo interinstitucional, a decir, asegurar la aplicación de la disciplina presupuestaria. Las medidas contenidas en las perspectivas financieras para llegar a este objetivo son los siguientes: se fijan tanto el importe máximo como la composición de los gastos (doble techo: el gasto total y por cada categoría de gastos) y el techo anual de los recursos propios, actualmente fijado en el 1,24% de RNB de la Unión Europea<sup>76</sup>.

La segunda finalidad del acuerdo interinstitucional es la mejora del desarrollo del procedimiento presupuestario. Para este fin, el acuerdo interinstitucional contiene reglas que aseguran una buena cooperación entre las tres instituciones implicadas en el procedimiento presupuestario (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión).

---

<sup>75</sup> Véase el documento de trabajo de la Comisión SEC (2006)397 de 29.3.2006, anexo al documento COM (2006) 143, *Informe sobre los gastos por misiones del personal de la Unión Europea*. Resulta de este documento que, por ejemplo, los gastos reembolsados por pernoctaciones del personal de la Unión Europea en Francia en el periodo de un año (5,3 millones de euros) fue más que cuatro veces mas grande que los mismos gastos en Bélgica (1,4 millones de euros), *ibid.*, p. 6

<sup>76</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 348



El acuerdo interinstitucional contiene reglas de procedimiento y completa el marco del Tratado CE para facilitar la cooperación entre las instituciones. Un ejemplo de ellas es que el acuerdo actual estipula que los programas plurianuales incluirán una dotación financiera, únicamente en el caso de que estos programas estén sujetos al procedimiento de co-decisión<sup>77</sup>. Así, el sistema asegura que el Consejo, vía su poder legislativo, no pueda eludir el poder presupuestario del Parlamento Europeo, incluyendo los gastos máximos necesarios en los actos legislativos y, en consecuencia, atar las manos de la autoridad presupuestaria<sup>78</sup>. Así el acuerdo interinstitucional pretende evitar una discrepancia entre la base jurídica y la concesión de los créditos necesarios para realizar las acciones de un programa<sup>79</sup>.

Hasta ahora, la forma jurídica ha sido la de un acuerdo interinstitucional. Desde el año 1988 la programación de los gastos de la Unión Europea ha sido establecida en esta forma. El del 1999 sigue los otros acuerdos concluidos en el 1988 y el 1993<sup>80</sup>. Esta programación multi-anual se hacía necesaria después de las crisis presupuestarias del inicio de los años ochenta<sup>81</sup>. Los dos primeros acuerdos tuvieron una duración de cinco años, mientras que el acuerdo del 1999 cubre los años 2000 hasta 2006 y la misma duración esta prevista para el nuevo acuerdo (del 2007 hasta el 2013).

Estos acuerdos tienen la consideración de soft law<sup>82</sup>.

En la Constitución, firmada por los Estados Miembros, pero todavía pendiente de ratificación por todos los Estados Miembros, está previsto, en el artículo I-55 denominado «*Marco financiero plurianual*», que este marco será fijado por una ley europea (el procedimiento requiere unanimidad del Consejo y aprobación del Parlamento)<sup>83</sup>.

Las perspectivas financieras, introducidas desde 1988, forman parte integral de los acuerdos interinstitucionales y contienen una limitación de los gastos para todo el periodo de su vigencia.

El desarrollo del procedimiento presupuestario, desde la introducción de los acuerdos interinstitucionales, ha recibido una evaluación positiva ya que estos acuerdos han introducido un elemento fundamental de estabilidad, previsibilidad y continuidad en el procedimiento presupuestario<sup>84</sup>.

---

<sup>77</sup> Acuerdo interinstitucional de 6 mayo 1999, D.O. C 172 de 18/6/1999

<sup>78</sup> Artículo 3 de la decisión 2000/597; véase también, COM (2006) 36 de 1.2.2006, p. 4.

<sup>79</sup> Puntos 33 y 34 del acuerdo interinstitucional de 6 mayo 1999, D.O. C 172 de 18/6/1999

<sup>80</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 149

<sup>81</sup> S. Magiera, *op. cit.* (*supra* nota 12), p. 630

<sup>82</sup> Para una discusión más amplia de estos acuerdos, véase: M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), p. 143 *et sequi*

<sup>83</sup> M. Cervera Vallterra, *op. cit.* (*supra* nota 15), pp. 86 *et sequi*

<sup>84</sup> A. Montagnon, *Le Cadre financier de l'Union Européenne pour l'après-2006*, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2004, pp. 211-214, p. 211

## **6.2. La discusión sobre las nuevas perspectivas financieras por los años 2007-2013**

Las discusiones sobre las nuevas perspectivas financieras empezaron aún antes de que la Comisión hubiera hecho sus propuestas. Los seis *contribuyentes netos* (Alemania, Austria, Francia, Países-Bajos, Reino-Unido y Suecia) expresaron, con antelación por una carta de diciembre 2003, su intención de no permitir que los gastos de la Unión superaran el 1% de RNB<sup>85</sup>. El límite actual máximo es del 1,24%, así se puede explicar que todas las negociaciones se han visto influenciadas, desde el inicio, por una actitud muy firme por la parte de dichos Estados Miembros.

Dado que fue la primera vez que los 25 Estados Miembros negociaron este acuerdo, éste fue considerado como la primera grande prueba de la Unión Europea desde la última ampliación. \* En el inicio de la discusión, la Comisión presentó propuestas de revisión de las perspectivas financieras sugiriendo modificaciones conceptuales importantes tanto respecto en la estructuración de las categorías de gastos (nuevas rúbricas) como en la reforma del sistema de recursos. La Comisión propuso un techo para los recursos de 1, 14%.

El 14 de julio de 2004 la Comisión adoptó una propuesta<sup>86</sup> de renovación del acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, para el período 2007-2013.

Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó, el 8 de junio de 2005, una resolución sobre los retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013<sup>87</sup>, a la que siguió otra resolución relativa ésta al acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario<sup>88</sup>, adoptada el 1 de diciembre de 2005.

Durante su sesión de junio 2005, al final de la presidencia luxemburguesa, el Consejo Europeo fue marcado por el fracaso de las negociaciones sobre las nuevas perspectivas financieras. Un compromiso fue imposible a causa de las posiciones inconciliables de los Estados Miembros<sup>89</sup> que resultaron más de motivaciones políticas que del contenido mismo de las sugerencias de compromiso elaboradas por la presidencia luxemburguesa<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> S. Magiera, *op. cit.* (*supra* nota 12), p. 629; importante a notar que el proyecto elaborado por la convención previó la adopción por mayoría cualificada, D. Triantafyllou, *op. cit.* (*supra* nota 19), p. 84

<sup>86</sup> A. Montagnon, *op. cit.* (*supra* nota 84), p. 211; J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 441; S. Magiera, *op. cit.* (*supra* nota 12), p. 629.

<sup>87</sup> Véase, J. Le Cacheux, *op. cit.* (*supra* nota 45), p. 88; J. Wieland, *op. cit.* (*supra* nota 10), p. 776

<sup>88</sup> Véase F. Heinemann/M. Lefebure, *op. cit.* (*supra* nota 6), p. 9

<sup>89</sup> COM (2004) 498 final.

<sup>90</sup> P6\_TA(2005) 0224.

El 15-16 de diciembre de 2005, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre las perspectivas financieras 2007-2013<sup>91</sup>.

El 18 de enero de 2006, el Parlamento Europeo adoptó una resolución relativa a la posición del Consejo Europeo de diciembre 2005 sobre las perspectivas financieras y la renovación del Acuerdo interinstitucional 2007-2013<sup>92</sup>. Con posterioridad, la Comisión proponía, el 1 febrero 2006, una modificación de su propuesta inicial para tener en cuenta las discusiones mantenidas en el intervalo, desde su primera proposición. Finalmente, las tres instituciones llegaron, en el cuadro de un trílogo, a un compromiso político, sobre el nuevo marco financiero el 4 abril 2006<sup>93</sup>. Este último fue aprobado por el Comité presupuestario del Parlamento Europeo el 27 abril 2006<sup>94</sup>. Su adopción por el pleno del Parlamento Europeo está prevista para el 17 mayo 2006<sup>95</sup>.

### 6.3. La reforma de los recursos propios

En el documento para reformar el sistema de los recursos propios, preparando la propuesta formal de la Comisión, esta hizo diversas sugerencias, sin presentar una proposición estrictamente formal,<sup>\*</sup> que analizaremos en el siguiente capítulo.

#### 6.3.1. La corrección de la compensación

Al respecto conviene recordar que la Comisión ha constatado que había un cambio importante en la estructura del gasto de la Unión Europea y una modificación importante en la prosperidad relativa del Reino Unido. Debe señalarse igualmente que, sin un cambio en el actual mecanismo de corrección, la corrección del Reino Unido se incrementaría, en más del 50%, para las perspectivas financieras de 2007-2013<sup>96</sup>.

A la luz de estas evaluaciones puramente estadísticas, la Comisión llegó a la conclusión de que los desarrollos mencionados justificarían la introducción de un sistema de corrección generalizada y una re-evaluación de la compensación para el Reino Unido. Teniendo en cuenta estas conclusiones, la Comisión hizo su propuesta en julio 2004<sup>97</sup>.

---

<sup>91</sup> P6\_TA PROV(2005) 0453.

<sup>92</sup> Por una crítica, véase J. Le Cacheux, *op. cit.* (*supra* nota 52), p. 5; igualmente *supra*, apartado 1

<sup>93</sup> A. Montagnon, *op. cit.* (*supra* nota 52), p. 490

<sup>94</sup> Documento CS/15915/05 CADREFIN 268 de 19/12/2005.

<sup>95</sup> PE 368.274, B6-0049/2006.

<sup>96</sup> [http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress\\_page/004-6971-095-04-14-901-20060331IPR06894-05-04-2006-2006-false/default\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/004-6971-095-04-14-901-20060331IPR06894-05-04-2006-2006-false/default_es.htm);

<sup>97</sup> [http://www.europarl.eu.int/news/public/story\\_page/034-7096-093-04-14-905-20060405STO07095-2006-03-04-2006/default\\_es.htm#](http://www.europarl.eu.int/news/public/story_page/034-7096-093-04-14-905-20060405STO07095-2006-03-04-2006/default_es.htm#); documento: PE 372.062/03-00, A6-0150/2006; <http://www.europarl.eu.int/omk/sjfade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0150+0+DOC+PDF+V0//EN&L=ES&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>

Estas dos ideas de la Comisión fueron rechazadas en las discusiones mantenidas durante las presidencias luxemburguesa y británica, en el primero y en el segundo semestre del 2005. Al final de esta última, el compromiso encontrado fue el del mantenimiento de la compensación pero con modificaciones considerables, previendo que la *reducción del Reino Unido* se mantendría, en su totalidad, para todos los gastos, excepto los relacionados con los nuevos Estados miembros, tal como se expone a continuación.

La *compensación británica* será progresivamente adaptada, hasta el 2013. En consecuencia, a partir del 2013, el Reino Unido participará plenamente en la financiación de los gastos de la ampliación de los países que accedieron después del 30 de abril del 2004. Al mismo tiempo, el acuerdo político contiene también un límite absoluto para este incremento de la participación del Reino Unido en el financiación de la Unión Europea estipulando que: *Durante el período 2007-2013, la contribución adicional del Reino Unido no será superior a 10.500 millones de euros en comparación con la aplicación de la Decisión actual sobre recursos propios.*\* En el mes de marzo 2006, la Comisión presentó una modificación de su propuesta inicial a fin de tener en cuenta este acuerdo político al que adjuntó un documento de trabajo que contiene los detalles del nuevo cálculo de la compensación británica<sup>98</sup>.

Se observa que, en vez de una solución definitiva y sistémica al problema, la única posibilidad fue efectuar un cálculo basado en el concepto criticable de los *salvos netos*<sup>99</sup>. En el aspecto compensación y, como vamos a ver en el siguiente apartado, acerca de la creación de un nuevo recurso propio, las discusiones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 no han permitido llenar el vacío dejado por las conclusiones del Consejo de Berlín sobre las perspectivas financieras 2000-2006<sup>100</sup> en el sentido que el problema de la importancia del cuarto recurso<sup>101</sup> no ha encontrado una solución.

### 6.3.2. La composición de los recursos propios

Como hemos visto antes (véase *supra*, apartado 3.3), el sistema actual de recursos propios depende casi cada año de una manera más importante del cuarto recurso, que, no obstante formar parte de la definición formal de los recursos propios, no satisface todos los criterios. Esta situación explica, al menos parcialmente, que las discusiones sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea se han convertido en discusiones que se centran casi exclusivamente en la cuestión de los

---

<sup>98</sup> Después del plazo por terminar este artículo

<sup>99</sup> *Financiación de la Unión Europea*; Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, COM(2004) 505 final/2 Volumen I de 6.9.2004

<sup>100</sup> *Financiación de la Unión Europea*; Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, COM(2004) 505 final/2 Volumen I de 6.9.2004, p. 7

<sup>101</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo sobre las medidas de aplicación de la corrección de desequilibrios presupuestarios de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Decisión del Consejo, de (...), sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas COM(2004) 501 final, 14.7.2004

Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013 / Günter Wilms  
saldos netos para cada Estado Miembro<sup>102</sup>. Ya en la discusión sobre las anteriores perspectivas financieras esta situación fue constatada y criticada por los autores.

Fue criticada por ejemplo, la falta de ambición política por la Unión Europea, dando como resultado que el acuerdo de 1999 fuese considerado como un triunfo nacional; \* se observó un cierto proceso de re-nacionalización y un predominio de los intereses nacionales<sup>103</sup>, que, contrariamente a las perspectivas anteriores, que estuvieron marcadas por una vocación expansiva del presupuesto europeo<sup>104</sup>, resultó en una tendencia más restrictiva<sup>105</sup>.

En su propuesta inicial, la Comisión subrayó el consiguiente riesgo de dilatar el valor añadido de las políticas de la UE. Ante la falta de vínculos con los ciudadanos de la UE y la ausencia de visibilidad para los mismos, así como debido a los incentivos cada vez mayores para centrarse en el limitado concepto presupuestario de la justa compensación (*'juste retour'*), debería reformarse el actual sistema<sup>106</sup>. Resulta oportuno señalar que esta previsión se reveló conforme a la realidad (véase *supra*, apartados 1 y 6.2), teniendo en cuenta las intensas discusiones, marcadas por las posiciones nacionales que se pondrían después de manifiesto.

Concretamente, la Comisión dio un impulso para discutir la introducción de un nuevo recurso propio, basado en los impuestos, que reemplace el actual recurso IVA estadístico y que financie una parte significativa del presupuesto de la UE. Según este informe, un nuevo recurso *permitiría superar las principales inconvenientes del sistema actual, por ejemplo, la falta de vínculos directos con los ciudadanos de la UE, la abrumadora dependencia de las transferencias de los tesoros nacionales y una complejidad injustificada. Asimismo podría contribuir a una mejor asignación de los recursos económicos en la UE.*

La Comisión sugirió tres posibles candidatos a un futuro recurso propio fiscal: un recurso basado en 1) el consumo de energía, 2) la base IVA nacional y, 3) el impuesto de sociedades.

---

<sup>102</sup> Conclusiones del Consejo de 15 y 16 diciembre 2005, apartado 77, dirección internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st15/st15915.es05.pdf>

<sup>103</sup> Propuesta de decisión de Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (//CE, Euratom) (presentada por la Comisión) y documento de trabajo de la Comisión sobre el método de cálculo, la financiación, el pago y la consignación presupuestaria de la corrección de los desequilibrios presupuestarios en favor del Reino Unido (denominada la "corrección británica") con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Decisión del Consejo 2006/xxx/CE, Euratom sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, COM(2006) 99 final del 8.3.2006

<sup>104</sup> Por la crítica de este concepto, *supra* apartado 5.3

<sup>105</sup> J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 544

<sup>106</sup> *Supra* apartado 3.4

Al final de las discusiones, el resultado fue parecido al de las perspectivas financieras anteriores<sup>107</sup> en el sentido de que el Consejo no podría encontrar soluciones para el problema de los recursos, salvo respecto de las reducciones expresas concedidas a algunos Estados Miembros. Una explicación posible podría ser el interés predominante de los Estados Miembros en la parte de los gastos<sup>108</sup> y la complejidad del sistema de los recursos propios.

### 6.3.3. Otras modificaciones en relación con los ingresos

A partir del 1 de enero del 2007 y, en caso necesario retroactivamente, se aplicarán:

a) el tipo máximo de referencia (en la práctica el "tipo uniforme") del recurso del IVA deberá "congelarse" en el 0,30% en vez de 0,50%, como prevé el artículo 2 par. 4 a) de la decisión 2000/597, para el año 2004 en adelante;

b) para el período 2007-13, únicamente, el tipo máximo de referencia del recurso del IVA se fijará en 0,225% para Austria, en 0,15% para Alemania y, en 0,10% para los Países Bajos y Suecia;

c) para el período 2007-13, únicamente, los Países Bajos se beneficiarán de una reducción bruta de su contribución anual, sobre la RNB, de 605 millones de euros. Suecia se beneficiará de una reducción bruta, de su contribución anual sobre la RNB, de 150 millones de euros para el mismo período<sup>109</sup>.

El resultado del trólogo del 4 abril 2006 fue la fijación del techo de los recursos propios en el 1,24% de la RNB; el incremento del margen disponible del 0,18% en el 2007 hasta el 0,30% en el 2013. Así, a partir de la mitad del periodo, el techo de 1% de la RNB, una de las reclamaciones mayores de los seis *contribuyentes netos* (véase *supra*, apartado 6.2, por una crítica de este concepto *supra*, apartado 5), podría ser respetado. Es evidente que el recorte del recurso proveniente del IVA tendrá como efecto un incremento del cuarto recurso so pena de no encontrar a una verdadera solución del problema descrito anteriormente (véase *supra*, apartado 3.4).

---

<sup>107</sup> J. Le Cacheux habla de una debilitación del espíritu comunitario y de la confirmación del egoísmo nacional, *op. cit.* (*supra* nota 52), p. 5

<sup>108</sup> J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 532

<sup>109</sup> A. M. García Díaz, *op. cit.* (*supra* nota 36), p. 38

## 6.4. La reforma de la estructura de los gastos

Antes de iniciarse, en el 2004, las negociaciones en el Consejo sobre las nuevas perspectivas financieras, una gran parte de los gastos ya habían sido determinados, en parte por acuerdos alcanzados con anterioridad; sin embargo, este hecho no facilitó las negociaciones en el Consejo<sup>110</sup>. Algunos ejemplos de los parámetros ya fijados<sup>111</sup>:

- el Consejo Europeo ha aprobado el gasto en concepto de ayudas directas y relacionadas con el mercado en la agricultura hasta 2013;<sup>\*</sup>
- la actual fase de ampliación añadirá un 5% al PIB de la Unión y a sus ingresos pero también añade un 30% de población a la población europea. En consecuencia, el gasto aumentará más que los ingresos; por ejemplo, la ampliación supone 4 millones de agricultores más, es decir, un aumento del 50% y una elevación al doble de las desigualdades entre ricos y pobres; las políticas de cohesión, en los diez nuevos Estados miembros, cuyo nivel de prosperidad es considerablemente inferior al de EU-15, requerirán un incremento del gasto;
- acoger a dos nuevos Estados miembros suplementarios (Bulgaria y Rumania) con una actividad agrícola importante y una renta per cápita muy inferior a la media comunitaria requerirá evidentemente un incremento del gasto;
- en el plano de los recursos, muchas políticas comunitarias p. ej. mercado interior, competencia, aduanas, estadísticas, transporte, seguridad nuclear, sector audiovisual, juventud, cultura e información tendrían consecuencias que derivan directamente de los Tratados y de la legislación comunitaria.

En el marco de este artículo es suficiente constatar que la Comisión propuso, en el 2004, una nueva estructura de los gastos a fin de mejorar la flexibilidad y la visibilidad de las acciones comunitarias. Esta nueva estructura clasifica los gastos en, únicamente, seis rúbricas, mientras que el acuerdo interinstitucional de 1999 preveía ocho rúbricas<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> M. F. Tena Jiménez, *La tendencia expansiva del presupuesto general de la Unión Europea*, Noticias de la Unión Europea 1998, pp. 49-55, p. 49

<sup>111</sup> J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 525

<sup>112</sup> COM(2004) 505 final, p. 10

La nueva estructura propuesta por la Comisión y enmendada por el trío del 4 abril 2006, es la siguiente<sup>113</sup> :

- Rúbrica 1: competitividad y cohesión al servicio del crecimiento y del empleo;
- Rúbrica 2: mantenimiento y gestión de los recursos naturales;
- Rúbrica 3: ciudadanía, libertad, seguridad y justicia;
- Rúbrica 4: la UE como actor en la escena internacional;
- Rúbrica 5: gastos administrativos;
- Rúbrica 6: compensaciones (hasta el 2009).

Las discusiones en junio y diciembre 2005 se concentraron, como ya se mencionó (véase *supra*, apartado 4.1), en la atribución de los gastos por Estado Miembro y no tanto en la estructura de los mismos. El resultado es que la atención de los Estados miembros estaba puesta claramente sobre la asignación de los gastos de la Unión, como resulta ya del espacio y del nivel de detalles dedicado a este aspecto en las conclusiones del Consejo<sup>114</sup> . Resulta que la presidencia aceptó en principio la estructura propuesta por la Comisión<sup>115</sup> .

El compromiso final del trío del 4 abril 2006 prevé un techo por los créditos de compromiso que bajará de 1,10% en el 2007, hasta 1,01% en el 2013, y, para los créditos de pago, de 1,06% hasta 0,94%, en el 2013.

## 6.5. Cláusula de revisión

En su parte final, casi como aceptación de la falta de posibilidad de llegar a un compromiso necesario, las conclusiones del Consejo de diciembre 2005 invitaban a la Comisión de presentar una *revisión global y amplia que abarque todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC<sup>116</sup> , y de los recursos, incluida la reducción del Reino Unido, y presente un informe al respecto en 2008/9.*\*

Según una declaración adoptada al final del trío del 4 abril 2006 y aprobado por el comité presupuestario del Parlamento Europeo en su sesión del 27 abril 2006 (*supra*, nota 97), el Parlamento Europeo será asociado a la citada revisión. En lo que concierne a la revisión del sistema de recursos propios, el Parlamento Europeo organizará una conferencia con los parlamentos nacionales; la Comisión tendrá en cuenta los resultados de esta conferencia en el marco del procedimiento de consultación.

---

<sup>113</sup> J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), p. 525

<sup>114</sup> Véase *infra* apartado 6.4

<sup>115</sup> Conclusiones del Consejo de 15 y 16 diciembre 2005, apartado 78, dirección internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st15/st15915.es05.pdf>

<sup>116</sup> A. Montagnon, *op. cit.* (*supra* nota 52), p. 492



Es evidente que este encargo para la Comisión ha supuesto la necesidad de buscar soluciones susceptibles de ser aceptadas por todos los Estados miembros. Carga verdaderamente hercúlea a la luz de la dirección que han cogido las discusiones, en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

## 7. Conclusiones

Las discusiones sobre las perspectivas financieras 2007 a 2013 han estado marcadas por los intereses nacionales, y, en ocasiones, por las grandes divergencias entre los intereses defendidos por los gobiernos. Como hemos visto, este resultado tiene una panoplia de razones, entre otras: la situación económica que ha cambiado desventajosamente en algunos Estado Miembros; la necesidad de respetar una disciplina presupuestaria mas rígida que antes; la ampliación, con todas sus posibilidades y desafíos; factores que están fuera del ámbito de un análisis jurídico.

Sin embargo este último puede, en nuestra opinión, ayudar a la búsqueda de soluciones. Dado que la exposición hecha en este artículo ha mostrado que algunos de los problemas identificados han sido generados parcialmente por el hecho de que las discusiones se han alejado de los fuentes jurídicas, el Tratado CE y la decisión recursos propios: por ejemplo la importancia desproporcionada de un recurso que no forma parte de los llamados recursos propios tradicionales.

Si las discusiones se reenfocaran en los textos del Tratado CE y del derecho derivado, las siguientes opciones podrían presentarse:

La exploración de posibilidades de un nuevo recurso propio (opción ya abierta en el marco de la decisión de recursos propios vigente)<sup>117</sup>. Este último podría aumentar la visibilidad de la financiación de la Unión y su simplicidad, sin incrementar la carga general de los ciudadanos europeos.\* Con el conocimiento de la importancia limitada que representan los recursos que necesita la Unión Europea y de los importantes *efectos de inversión* (*supra*, apartado 5.3.2), podría aumentar el consenso democrático por esta solidaridad<sup>118</sup> y también perdería terreno la lógica contable, que está a la base de las discusiones sobre los *saldos netos*.

---

<sup>117</sup> Comisión, COM(2004) 101 final de 10.2.2004, Comunicación *Construir nuestro futuro común, Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, p. 27 y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM(2004) 487 final de 14.7.2004, p. 4.

<sup>118</sup> No obstante esta constatación, los gastos en el sector de la agricultura fue uno de los puntos llaves en las discusiones en 2005, véase: M. Euler, *op.cit.* (*supra* nota 61), p. 458; J. Le Cacheux, *op. cit.* (*supra* nota 45), p. 90; A. Maurer/W. Schroff, *op. cit.* (*supra* nota 6), pp. 188/189

Otro aspecto importante es potenciar la conciencia de los Estados Miembros de la noción de solidaridad, la cual es la base de toda la construcción europea<sup>119</sup>. Entre otras, como subrayó el Presidente de la Comisión, la solidaridad entre todos los Estados Miembros más y menos prósperos y la solidaridad entre la Unión Europea y el resto del mundo<sup>120</sup>. En este contexto parece oportuno hacer un llamamiento particular a los Estados Miembros que han aprovechado de las ayudas comunitarias por muchos años y que se encuentran hoy en día, parcialmente gracias a estas ayudas<sup>121</sup>, mucho más desarrollados y en una situación económica comparablemente ventajosa. Teniendo en cuenta, sobretodo, que las ayudas recibidas fueron expresión de la solidaridad de los viejos Estados Miembros.

Parece igualmente útil intensificar la información sobre los efectos positivos de la Unión y reanimar el espíritu de los fundadores de las Comunidades Europeas, claramente expresado en el Tratado CE.

Todos estos aspectos tendrían que ser el centro de una campaña de información que debería tener lugar en los Estados Miembros, antes de que la Comisión presentará el informe sobre la revisión de los gastos y de los recursos propios en 2008/9, previsto por la versión del acuerdo interinstitucional como resultado del trío del 4 abril 2006 (véase *supra*, apartado 6.5 y nota 97). Esta actitud nos parece la única salida de la errónea lógica contable de los *saldos netos* a la base de las discusiones duras y poco comunitarias de los últimos años. Esto permitirá que, al fin y al cabo, las nuevas perspectivas financieras puedan también abrir nuevas perspectivas para la Unión Europea, más allá de las meramente financieras.



---

<sup>119</sup> Por un análisis completa de la estructura del acuerdo interinstitucional de 1999 véase: J.-P. Chevalier, *op. cit.* (*supra* nota 31), 441-460 y 524-532, 441; Ministerio de Hacienda, *op. cit.* (*supra* nota 35)

<sup>120</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europea, *Perspectivas financieras 2007-2013* (COM(2004) 487), dirección internet: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2004/com2004\\_0487es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2004/com2004_0487es01.pdf)

<sup>121</sup> Apuntados 8 a 75 de las conclusiones (*N.B.*: el apartado 54 llega hasta 54 *sexies*), dirección internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st15/st15915.es05.pdf>