

T/213

Universidad Autónoma de Madrid  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo

# TESIS DOCTORAL

## TITULO EL SISTEMA FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Presentada por:

**ANTONIO FERNANDEZ ALVAREZ**

Dirigida por: **ALFREDO CADENAS MARIN**

Catedrático de Economía  
Universidad Autónoma de Madrid

X-54-144275-8

MADRID

1994



R.º FEE. 60110

M

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer al director de esta Tesis, el Dr. Alfredo Cadenas Marín, por el seguimiento que ha hecho de ella y por los valiosos comentarios que ha aportado respecto de su estructura y contenido.

En segundo lugar, deseo expresar mis agradecimientos al miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, Don José M<sup>a</sup> Fernández Camacho, no sólo por algunos documentos facilitados, sin los cuales, esta Tesis, no hubiera podido ser realizada, sino también por su colaboración y comentarios en torno a la misma.

Asimismo, también deseo agradecer a los miembros del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de esta Facultad, su apoyo y la confianza que han depositado en mí.

Deseo manifestar mi agradecimiento al Centro de Documentación de las Comunidades Europeas de la Universidad Autónoma de Madrid. Sin su ayuda y búsqueda de documentos, esta Tesis no hubiera podido llevarse a cabo.

Por último, deseo poner de manifiesto mi agradecimiento a Manoli y Lucas, las dos personas que han hecho posible el alumbramiento y presentación final de esta Tesis.

---

## INDICE GENERAL

INTRODUCCION .....	5
Capítulo I: EL PRESUPUESTO: EVOLUCION Y CONFIGURACION, CARACTERISTICAS, BASES JURIDICAS, EL PODER POLITICO Y DE GESTION, EL PODER POLITICO EN ACCION.....	18
I.1 Evolución de los presupuestos de las Comunidades y configuración del presupuesto general.....	18
I.2 Características del presupuesto general .....	20
I.3 Las bases jurídicas del presupuesto .....	26
I.4 El poder político y de gestión .....	30
I.5 El poder presupuestario en acción.....	36
Capítulo II: PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS: UNIDAD, UNIVERSALIDAD, EQUILIBRIO, ESPECIFICIDAD Y UNIDAD DE CUENTA .....	50
II.1 Principios presupuestarios.....	50
II.2 Créditos disponibles al término de un ejercicio.	83
Capítulo III: LOS MARCOS FINANCIEROS PLURIANUALES .....	90
III.1 Las perspectivas financieras (1988-1992) .....	90
III.2 Las perspectivas financieras (1993-1997) .....	97
Capítulo IV: INGRESOS .....	104
IV.1 La financiación de las Comunidades: sus orígenes, (1958-1970) .....	104
IV.2 Desarrollo y evolución del sistema de recursos propios .....	108

IV.3	La escasez de recursos y los acuerdos de Fontainebleau .....	121
IV.4	Reformas en el sistema de recursos propios de 1988 .....	124
IV.5	Reformas en el sistema de recursos propios de 1992 .....	133
IV.6	Correcciones aplicadas al sistema de ingresos ..	135
IV.7	La financiación del presupuesto .....	137
IV.8	Nota final al sistema de ingresos .....	144
Capítulo V: LA POLITICA AGRICOLA COMUN .....		147
V.1	Marco jurídico: objetivos y principios .....	147
V.2	El significado de la Política Agrícola Común en el presupuesto .....	148
V.3	La Política Agrícola Común .....	152
V.4	Las dotaciones del FEOGA-Garantía, (Política Agrícola Común) .....	171
V.5	Nota final sobre la PAC y el presupuesto .....	186
Capítulo VI: FONDOS ESTRUCTURALES .....		190
VI.1	Marco jurídico .....	190
VI.2	Marco teórico de los Fondos estructurales.....	191
VI.3	Los Fondos estructurales y sus críticas previo a las reformas de 1988 .....	201
VI.4	Las reformas de 1988 .....	203
VI.5	Los Fondos estructurales en las previsiones financieras de 1993-1999 .....	226
Capítulo VII: OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES: OTRAS ACCIONES ESTRUCTURALES, POLITICA COMUN DE PESCA Y POLITICA COMUN DE TRANSPORTES .....		242
VII.1	Otras acciones estructurales .....	242
VII.2	Política Común de Pesca .....	249
VII.3	Política Común de transportes .....	265

Capítulo VIII: EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL, CULTURA Y LA EUROPA SOCIAL .....	277
VIII.1 Educación, formación profesional y Política Común de la juventud.....	277
VIII.2 Cultura y Sector audiovisual.....	289
VIII.3 La Europa Social.....	295
VIII.4 Información y Comunicación .....	318
Capítulo IX: POLITICA ENERGETICA, MEDIO AMBIENTE, CONTROL DE LA SEGURIDAD DE EURATOM Y PROTECCION SOCIAL Y AYUDAS DE URGENCIA .....	320
IX.1 Política energética .....	320
IX.2 Política del medio ambiente .....	341
IX.3 Control de la Seguridad de EURATOM: Marco jurídico, objetivos y dotaciones .....	351
IX.4 Protección civil y ayudas de urgencia .....	353
Capítulo X: POLITICA DE LOS CONSUMIDORES, POLITICA INDUSTRIAL Y REDES TRANSEUROPEAS .....	356
X.1 Política de los consumidores .....	356
X.2 Política Industrial .....	370
X.3 Redes transeuropeas .....	396
Capítulo XI: INVESTIGACION Y DESARROLLO.....	405
XI.1 Marco jurídico .....	405
XI.2 La evolución de la política de Investigación y Desarrollo en la Comunidad Europea .....	406
XI.3 El Tratado CEEA, el Programa Marco y las modalidades de investigación .....	409
XI.4 La presentación de los créditos de Investigación y Desarrollo .....	420
XI.5 Créditos ejecutados .....	436

XI.6	Una apreciación sobre la política de Investigación y Desarrollo .....	438
XI.7	El IV Programa Marco .....	440
Capítulo XII: LA POLITICA DE COOPERACION Y DESARROLLO ..		448
XII.1	Marco jurídico .....	448
XII.2	El presupuesto y la cooperación al desarrollo ..	449
XII.3	Países de Africa, Caribe y Pacífico .....	453
XII.4	Países Mediterráneos .....	466
XII.5	Países en Vías de Desarrollo, América Latina y Asia .....	477
XII.6	Países de la Europa Central .....	485
XII.7	Otras medidas de cooperación .....	494
XII.8	Ayuda alimentaria .....	501
XII.9	Nota final .....	508
Capítulo XIII: SISTEMAS DE EMPRESTITO Y PRESTAMOS Y SISTEMAS FINANCIEROS DE LA CECA		511
XIII.1	Sistemas de Empréstitos y Préstamos .....	511
XIII.2	Sistemas financieros de la CECA .....	528
CONCLUSIONES .....		545
BIBLIOGRAFIA.....		552

# INTRODUCCION



INTRODUCCION .....	6
Preámbulo .....	6
Antecedentes .....	7
Objetivo fundamental de la Tesis .....	9
Objetivos secundarios .....	10
Justificación del período elegido .....	12
Plan de Trabajo .....	13

## I N T R O D U C I O N

### PREÁMBULO.

Esta Tesis Doctoral se ocupa del estudio de las finanzas comunitarias en general y muy en particular del presupuesto de las Comunidades Europeas. El tema elegido no destaca precisamente por la importancia cuantitativa de las dotaciones, aún bastante reducidas en comparación con los presupuestos nacionales, sino por la trascendencia que guarda en relación al proceso de integración. En este sentido el presupuesto de las Comunidades puede considerarse como el instrumento en torno al cual se ha ido forjando la construcción europea. Baste mencionar que los tratados Fundacionales de la Comunidad Económica de la Energía Atómica, (CEEA) y Comunidad Económica Europea, (CEE), prevén inicialmente como recursos un sistema de contribuciones nacionales cuyos recursos quedan además afectados a ciertas políticas y sectores contemplados en los Tratados. En el transcurso de los años y en la medida que el proceso de integración continuó su curso ascendente, las claves de reparto se fueron sustituyendo por un sistema de ingresos propios de la Comunidad, independiente de los Estados miembros. Paralelamente, a la adquisición de ese sistema de "recursos propios" y al desarrollo de los mismos se fueron extendiendo y ampliando las competencias comunitarias sobre nuevas políticas y sectores no necesariamente contemplado en los Tratados. Actualmente, el presupuesto no sólo financia toda una serie de medidas relacionadas con la aplicación de Políticas Comunes sino que también ha adquirido otras obligaciones relacionadas con el mismo proceso de integración. El Acta Unica Europea le confiere el papel de actuar como mecanismo corrector de los desequilibrios socio-económicos y el Tratado de la Unión añade una nueva responsabilidad cual es de procurar la convergencia nacional de las economías de los Estados miembros.

En suma los derechos y obligaciones adquiridos por la Comunidad en términos financieros pueden considerarse como un

fiel reflejo de los logros y fracasos cosechados en el transcurso del proceso de integración. El seguimiento de la evolución de esos derechos y obligaciones nos proporcionará una amplia visión sobre el contenido y funcionamiento de las Comunidades Europeas.

#### ANTECEDENTES

El concepto de presupuesto nacional proporciona principalmente dos indicadores de la política gubernamental:<sup>1</sup>

- Por el lado de los gastos refleja, entre otras, la Política de defensa, los servicios sociales, los subsidios y las industrias nacionalizadas.
- Por el lado de los ingresos refleja la tributación y la distribución de la renta.

El presupuesto general de las Comunidades apenas si posee rasgos en común con los presupuestos nacionales; su propia idiosincrasia hace cualquier intento de comparación prácticamente imposible. De ahí que tampoco la metodología utilizada para estudiar los presupuestos nacionales pueda ser aplicada al presupuesto general de las comunidades.

Los análisis referidos al presupuesto general de las Comunidades podrían agruparse en tres grandes apartados: los análisis de carácter general, los de carácter sectorial y aquellos que denominamos de carácter financiero supranacional. Entre los primeros, los de carácter general, cabe mencionar las obras de (MARTINEZ, 1974), (FONSECA, 1985) y (STRASSER 1978 y 1993). Todas ellas presentan el tema con un fuerte contenido jurídico-político al que también integran aportaciones socioeconómicas y otros aspectos sobre el contenido y funcionamiento de las finanzas comunitarias. Los análisis de carácter sectorial, como su nombre bien indica tratan la financiación de sectores específicos en el marco presupuestario: Política Agrícola Común (PAC), Fondos estructurales, política de

---

<sup>1</sup> Véase MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P., (1975).

investigación y Desarrollo I+D. Entre los análisis sectoriales han abundado sobretodo los referidos a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) y sus efectos para los Estados miembros tanto en términos presupuestarios como de bienestar Social (ROLLO and WARWICK 1979) o (BUCKWELL et.al. 1982). Ultimamente y en la medida en que otras políticas y Fondos han acrecentado su importancia en el presupuesto comunitario, es frecuente encontrar análisis sobre todos los ámbitos de financiación comunitaria.

En el tercer tipo de estudios, los que hemos denominado como de carácter global, el objetivo prioritario suele ser el encontrar fórmulas, criterios y argumentos para poder avanzar en el proceso de integración europeo, consecuentemente todos ellos valoran la financiación deseable en relación al nuevo escenario estudiado. En esta línea cabe mencionar el Informe Macdougall (1977) en el cual se estudian las necesidades financieras de Europa Federal, prefederal, o incluso, el Informe Checchini 1988 sobre el mercado interior, o también el informe del Comité Delors, (1989), sobre integración monetaria y las posibles efectos.

Nuestro análisis descarta de partida cualquier atisbo de valoración global sobre las necesidades de financiación de nuevos escenarios o nuevas formas de Unión económica, política o monetaria, esta tarea creemos que debe quedar reservada a grandes equipos de especialistas, precisamente como los que han realizado los estudios anteriormente citados. La Tesis Doctoral aborda el presupuesto desde una perspectiva global, en línea con otros estudios anteriores, MARTINEZ, (1974), FONSECA, (1985) Y STRASSER, (1993). Si bien, estos centraron su análisis en el ámbito jurídico y nosotros lo hacemos desde una perspectiva eminentemente económica a partir de las dotaciones asignadas a las políticas y a los Fondos que conforman la actividad de las Comunidades Europeas.

## OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA TESIS

El objetivo fundamental de esta Tesis es el analizar las contribuciones netas efectuadas al presupuesto general de las Comunidades por Estados miembros y por políticas durante el período 1991/1992, en términos de créditos ejecutados, entiendo por tales: créditos realizados y consolidados tanto en términos de ingresos como de gastos.

Para la consecución de este objetivo fundamental se llevará a cabo, en primer lugar, un estudio de la media de las aportaciones efectuadas por los Estados al presupuesto comunitario, en concepto de "recursos propios", durante los ejercicios 1991/1992.; en segundo lugar y de forma paralela se procederá a estudiar las aportaciones comunitarias a los Estados en cada una de las principales políticas comunitarias o Fondos estructurales, durante los mismos ejercicios presupuestarios. Una vez obtenidos, la media de ingresos y gastos (1991/1992), por Estados y políticas, se procederá a la evaluación final de contribuciones netas. Con ello no sólo se pretende contrastar el resultado final sino también la trascendencia y significado de cada política y cada Fondo para cada Estado.

Somos conscientes de que las contribuciones netas por Estados tanto si resultan positivas como negativas no determinan de forma exclusiva los costes o los beneficios derivados del mercado común-mercado interior. El presupuesto de las Comunidades es aún cuantitativamente muy pequeño como para determinar cuestiones de tal magnitud. Los beneficios o los costes derivados de un mercado común, vienen dados, sobre todo, por los llamados "efectos dinámicos", (BALASA, 1974) y (ROBSON, 1984), es decir, por los incrementos de la competencia por la mejora de las economías de escala o de lo contrario por el cese de la actividad económica. En definitiva, por el incremento o el descenso en el comercio de bienes y servicios que en determinado país puede experimentar en el transcurso de un proceso de integración.

Con todo, el análisis sobre las contribuciones netas a las arcas comunitarias, sigue manteniendo un interés creciente. Tal y como hemos comentado en páginas anteriores, entre los objetivos prioritarios de la Comunidad actual se encuentran la cohesión económica y social y la convergencia nominal de las economías de los Estados, ambos objetivos deben traducirse a la realidad mediante un sistema presupuestario que favorezca aquellos países menos prósperos, de lo contrario, no tendría sentido, las reformas de los Tratados fundacionales llevadas a cabo por el Acta Unica, (1987), y Tratado de la Unión, (1994). Las contribuciones netas es un tema que ocupa de forma continuada un lugar importantísimo en todos los procesos de negociación presupuestaria; lo ha ocupado desde la fundación de la Comunidad con la aprobación anual de los presupuestos; ha sido la manzana de la discordia durante varios años, entre el Reino Unido y el resto de los Estados y últimamente ha estado presente, si no de forma explícita, sí de forma implícita en la aprobación en 1988 de las previsiones financieras para el período 1988-1993 y en la aprobación en 1992 de las previsiones financieras para el período 1993-1999. En todos los procesos de negociación presupuestario pero muy particularmente en las previsiones financieras plurianuales negociadas en la última época, se identifican claramente dos posturas: aquellos países que en virtud de unos menores niveles de riqueza desean obtener unas percepciones superiores a lo que ingresan y aquellos otros países más prósperos, siempre remisos a incrementar las dotaciones presupuestarias. Por lo tanto las preguntas ¿qué obtengo? ¿cuánto apporto? son constantes inseparables e inherentes a la construcción europea y es muy probable que así continúe siendo en tanto en cuanto varios países participen en esa construcción.

#### OBJETIVOS SECUNDARIOS

Además de la evaluación de las contribuciones netas por Estados y políticas tal y como lo acabamos de plantear en páginas anteriores, se analizarán de forma detallada y ordenada otra serie de aspectos presupuestarios cuya presentación y desarrollo es imprescindible tanto para el conocimiento adecuado

del presupuesto de las Comunidades y otros aspectos financieros de éstas, como para alcanzar el objetivo fundamental perseguido.

Estos aspectos secundarios se presentan como un vehículo que nos permite realizar un recorrido por todas las políticas y sectores que conforman el destino de las dotaciones presupuetarias con el fin de profundizar en las realidades del sistema financiero de las Comunidades.

Para poder hacer realizar estos objetivos secundarios y articular su contenido en torno al objetivo fundamental se estudian:

- Características del presupuesto general de las Comunidades Europeas.
- El organigrama de las competencias institucionales.
- Los principios presupuestarios en relación al presupuesto general.
- Las perspectivas financieras plurianuales de 1988-1993 y 1993-1999.
- El sistema de ingresos o "recursos propios".
- La Política Agrícola Común, (PAC).
- Los Fondos estructurales.
- La política de Investigación y Desarrollo, I+D.
- La política de cooperación al Desarrollo.
- El estudio de toda otra serie de políticas cuyas dotaciones en términos estrictamente de apoyo presupuestario son más bien reducidas, si bien su significado cualitativo desde el punto de vista de la Comunidad puede ser tan importante como la (PAC) o los Fondos estructurales, nos referimos, entre otras, a la Política Social; Política de educación, formación profesional y cultura; Política industrial; Política de medio ambiente y Política de los consumidores.

Además del llamado presupuesto general de las Comunidades, éstas disponen de un amplio sistema de empréstitos y préstamos y la CECA aún mantiene su propio presupuesto y sistema de empréstitos y préstamos. A fin de completar el estudio de las finanzas comunitarias se analizarán:

- El sistema de empréstitos y préstamos: Banco Europeo de Inversiones; Nuevo Instrumento Comunitario; Préstamos EURATOM y préstamos CE-balanza de pagos.
- El presupuesto de la CECA y su sistema de empréstitos y préstamos.

#### JUSTIFICACION DEL PERIODO ELEGIDO.

En el presupuesto general de las Comunidades Europeas, como tendremos ocasión de ver en páginas posteriores, la nomenclatura sobre créditos es muy abundante, (Créditos de Compromiso, Créditos de Pago, Créditos Disponibles para Compromiso, Créditos Disponibles para Pagos...). Cada tipo de crédito tiene unas funciones específicas en el proceso presupuestario, sin embargo ninguno de ellos coincide con los ingresos y pagos reales efectuados anualmente. Por ello, para la consecución del objetivo fundamental de la Tesis, y a fin de aproximarnos lo más posible a la realidad, se han utilizado ingresos y pagos efectivos, es decir, créditos ejecutados, (la media de los ejercicios 1991 y 1992). Ahora bien, los créditos ejecutados sólo se conocen de forma oficial a través del Informe anual del Tribunal de Cuentas publicado en diciembre, pero referido al presupuesto del ejercicio anterior. De ahí, que hallamos elegido los dos últimos ejercicios mas recientes 1991/1992.

Aparte de ser las últimas cifras disponibles, el período elegido aporta un interés particular al análisis de las contribuciones netas. Los años 1991/1992 son prácticamente la culminación de un período iniciado con las reformas presupuetarias de 1988 en los que por primera vez se trata de poner en práctica los enunciados de cohesión económica y social. Las contribuciones netas del período elegido deberían pues reflejar en su pleno potencial el alcance de los enunciados de cohesión económico y social.



## PLAN DE TRABAJO

A continuación exponemos brevemente la metodología a seguir para abordar los objetivos anteriormente planteados.

Entendemos que los Capítulos I, II y III deben de tratar el presupuesto general de las Comunidades en términos absolutos, teniendo como objetivo fundamental una presentación y un tratamiento de carácter global que sitúe al lector en condiciones de poder comprender mejor los pormenores que se van desgranando y estudiando en los Capítulos posteriores.

En el Capítulo I se hará una exposición sobre el contenido y las características del presupuesto de las Comunidades; las semejanzas y diferencias respecto de los presupuestos nacionales y bases jurídicas, (especialmente los Tratados y legislación derivada).

En el Capítulo II se estudian los principios presupuestarios tradicionales aplicados al presupuesto de las Comunidades, cumplimiento y excepciones a esos principios, asimismo se estudian las competencias de cada institución en la presentación, elaboración y ejecución del presupuesto.

En el, Capítulo III se acomete un análisis del contenido del presupuesto mediante el estudio de las previsiones financieras aprobadas en 1988 para el quinquenio 1988-1992 y las previsiones financieras aprobadas en 1992 para el período 1993-1999.

Con el estudio de estos tres primeros Capítulos se da por concluida la presentación, contenido y particularidades del presupuesto de las Comunidades.

En el Capítulo IV se inician el estudio de las fuentes de "recursos propios" de la Comunidad, (derechos de aduana, prelevamientos, cotizaciones del azúcar, impuesto sobre el valor añadido (IVA) y el llamado cuarto recurso basado en el PNB de los Estados miembros). En la última parte de este Capítulo se

procede a efectuar un análisis de carácter cuantitativo y que se presenta como una de las variables que nos servirá posteriormente para abordar el objetivo fundamental de la Tesis, esto es, en la última parte se analizan la media de aportaciones de "recursos propios" efectuadas por cada Estado miembro a las arcas comunitarias, (ejercicio presupuestario 1991/1992). Adicionalmente estas aportaciones serán, a su vez, comparadas con el, porcentaje del PNB de cada Estado en el PNB de la Comunidad a fin de contrastar en qué medida las aportaciones de los Estados son progresivas o regresivas.

Una vez estudiadas las características presupuestarias y el sistema de ingresos se procederá al estudio del sistema de gastos, es decir, se efectuará una aproximación resumida del desarrollo y significado de cada una de las políticas comunitarias, Fondos estructurales y otros instrumentos de apoyo presupuestario; se tratarán todos aquellos apartados que dispongan de financiación comunitaria y quedan recogidos por el presupuesto

El sistema de gastos consta de nueve capítulos, cuyo orden interno y estructura es muy similar con la excepción del Capítulo XIII sobre el sistema de empréstitos y préstamos y presupuesto CECA. En cada capítulo se presentan generalmente una Política Comunitaria si bien algunos Capítulos engloban varias políticas menores. En cualquier caso en todas ellas se exponen las bases jurídicas sobre las que descansa una síntesis de su evolución, y aquellos componentes de la misma que justifican las dotaciones presupuestarias que vienen asignadas. Al final del, capítulo apartado, en función del tipo de política tratada, se facilita la media de créditos ejecutados en 1991/1992, en la mayoría de los casos los créditos ejecutados se distribuyen por Estados miembros.

Esta fórmula nos permite conocer en profundidad el destino de los recursos presupuestarios, uno de los objetivos secundarios de la Tesis, al mismo tiempo nos permite la construcción parcial y sistemática del objetivo fundamental de la misma.

En el Capítulo V comienza el análisis del gasto con una de las políticas mas emblemáticas del presupuesto comunitario, la (PAC). El Capítulo VI se dedicará al estudio de los Fondos estructurales, la justificación de éstos en el sistema de integración, el contenido de las reformas de 1988 y 1992 mediante las cuales se pretende dar verdadero significado a la política de cohesión económica y social. En el Capítulo VII y VIII se verán otra serie de políticas menores. En el Capítulo IX se aborda la I+D y en el Capítulo X la Política de Cooperación al Desarrollo. El Capítulo XII se reserva al estudio del sistema de empréstitos y préstamos y presupuestos de la CECA y su propio sistema de empréstitos y préstamos.

Finalmente el Capítulo XIV contiene las conclusiones finales, objetivo fundamental de la Tesis. A este Capítulo se transfieren por una parte los resultados obtenidos en la última parte del Capítulo IV, (media de ingresos aportados por Estados al presupuesto, ejercicios 1991 y 1992), y por otra parte los resultados obtenidos en la sección de gastos, particularmente en todas aquellas políticas, capítulos o apartados cuyos créditos han podido ser distribuidos por Estados. A la vista de los resultados, contrastación de ingresos y percepciones en el período de 1991/1992 se valora el significado de los enunciados de cohesión económica y social.

## **Capitulo I:**

**EL PRESUPUESTO:  
EVOLUCION Y CONFIGURACION  
BASES JURIDICAS  
EL PODER POLITICO Y DE GESTION  
EL PODER POLITICO EN ACCION.**

Capítulo I:	EL PRESUPUESTO: EVOLUCION Y CONFIGURACION, CARACTERISTICAS, BASES JURIDICAS, EL PODER POLITICO Y DE GESTION, EL PODER POLITICO EN ACCION .....	18
I.1	Evolución de los presupuestos de las Comunidades y configuración del presupuesto general .....	18
1.1	Otros instrumentos financieros de las Comunidades.....	19
I.2	Características del presupuesto general.....	20
I.3	Las bases jurídicas del presupuesto .....	26
3.1	Las normas de derecho primario .....	26
3.2	Normas de derecho derivado .....	27
3.2.1	Decisiones sobre recursos propios.	28
3.2.2	Reglamento financiero .....	28
3.2.3	Normas de carácter vertical .....	28
3.2.4	Normas no vinculantes .....	29
I.4	El poder político y de gestión .....	30
4.1	Las Instituciones .....	30
4.1.1	El Consejo .....	30
4.1.2	El Parlamento Europeo .....	31
4.1.2.1	Los enfrentamientos institucionales .....	33
4.1.2.2	La búsqueda de una solución .....	34
4.1.2.3	E l a c u e r d o interinstitucional ....	34
4.1.3	La Comisión .....	35
4.1.4	El Tribunal de Cuentas .....	36

I.5	El poder presupuestario en acción .....	36
5.1	Elaboración y aprobación del presupuesto..	37
5.1.1	Primera fase: elaboración del anteproyecto .....	37
5.1.2	Segunda fase .....	39
5.2	Ejecución .....	44
5.2.1	El acto de ejecución: ingresos y gastos .....	45
5.3	Control presupuestario .....	46
5.3.1	Control interno .....	46
5.3.2	Control externo .....	46
5.3.2.1	El Tribunal de Cuentas..	46
5.3.2.2	El Parlamento Europeo: la acción de descarga .....	47

## I.1. EVOLUCION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES Y CONFIGURACION DEL PRESUPUESTO GENERAL.

En el momento de su nacimiento, cada una de las tres comunidades (Comunidad Económica del Carbón y del Acero, (CECA), 1952; Comunidad Económica Europea, (CEE), 1958 y Comunidad de la Energía Atómica, (CEEA), 1958, también conocida como (EURATOM) se configuró como institución independiente con personalidad jurídica propia y medios financieros diferenciados. El transcurso de los años ha alterado la personalidad jurídica independiente de cada una de ellas pero ha fusionado y simplificado sus medios financieros.

La CECA se procuró, desde sus inicios, la autonomía financiera a través de la imposición de un gravamen a la producción siderúrgica y del carbón (artículo 49 del Tratado de la CECA). Esos ingresos se destinaban a gastos operacionales (artículo 50) y a gastos administrativos (artículo 78).

La CECA se le dotó de ingresos procedentes de contribuciones nacionales desglosadas en dos tipos de claves de reparto, más afectada al presupuesto de gastos de investigación e inversiones (artículo 172, apartado 2 del Tratado de la CECA) y la otra afectada a los gastos administrativos (artículo 172, apartado 1 del Tratado de la CECA). Por su parte la CEE estableció un presupuesto único mediante contribuciones nacionales de acuerdo con las claves de reparto consignados en el artículo 200 del Tratado de la CEE. De ahí que a partir de la fecha en que se firman los tratados constitutivos y hasta 1967 existieron cinco presupuestos: los presupuestos administrativo y operacional de la CECA y de la CEEA y el propio presupuesto de la CEE.

El tratado de fusión de los ejecutivos<sup>1</sup> del 8 de abril de 1965, que entraría en vigor en 1967, integró en el presupuesto de la CEE, los presupuestos administrativo y de funcionamiento de la CECA y CEEA (artículos 20 y 23 del Tratado de Fusión). En el preámbulo de dicho Tratado se hace referencia, por primera vez, al presupuesto general de las Comunidades Europeas. Finalmente, el Tratado de Luxemburgo de 1970 integró en el denominado presupuesto general el presupuesto de investigaciones e inversiones de la CEEA.

Por lo tanto, el presupuesto general, o lo que en adelante denominaremos, en muchos casos, simplemente presupuesto, se define como "el acto que prevé y autoriza previamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las comunidades", (...) e incorpora "los gastos administrativos de la CECA y los ingresos correspondientes, los gastos e ingresos de la CEE y los gastos e ingresos de la CEEA que puedan imputarse al presupuesto en virtud del Tratado CEEA y de los actos adoptados para su aplicación" (artículo 1, apartado 1 del Reglamento financiero).

La CECA aún conserva, al margen del presupuesto general, su propio presupuesto operacional, este continúa nutriéndose de las exacciones reguladoras a la producción del carbón y del acero y distribuyendo sus gastos en apoyo de una serie de políticas relacionadas con el sector carbo siderúrgico.

#### **1.1. OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES.**

Además del presupuesto general y presupuesto operacional los Tratados Base, artículos 49-51 del Tratado de la CEE, artículo 172, apartado 4 del Tratado de la CEEA y artículo 49-51 del Tratado CEE, prevén la opción de emitir empréstitos y facilitar préstamos. Estas opciones se fueron convirtiendo progresivamente en una actividad financiera más de las convencionales.

---

<sup>1</sup> También conocido como Tratado de Bruselas.



La CEE efectúa sus operaciones de empréstitos y préstamos a través del Banco Europeo de inversiones (BEI), y la CECA y CEEA la efectúan en nombre propio. Adicionalmente a estos tres instrumentos la comunidad dio luz verde en los años 1970 a dos nuevos instrumentos de empréstito y préstamo: el llamado nuevo instrumento comunitario (NIC) y CEE balanza de pagos.

Completan las que podríamos denominar como el sistema financiero de las Comunidades el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) cuya misión es facilitar ayuda financiera a los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP).

## I.2. CARACTERISTICA DEL PRESUPUESTO GENERAL.

La Comunidad se define como un ente de carácter supranacional e independiente, dotada de unas instituciones políticas, articuladas por representantes de los Estados miembros, y con poder de formular y aplicar actos jurídicos en esos Estados. Pero, ante todo, la Comunidad debe de concebirse en el marco de un proceso de integración evolutivo cuyos resultados son cualitativamente diferentes a los contemplados en las Organizaciones Internacionales<sup>2</sup>, (OI), sin llegar a alcanzar todavía las atribuciones propias de los Estados Federales.

Asimismo el presupuesto de las Comunidades refleja la personalidad innovadora y hasta cierto punto revolucionario del sistema político al cual sustenta y alimenta. Su contenido se ha ido acomodando y definiendo en función de las fusiones con otros presupuestos comunitarios y de las políticas comunes y de los fondos estructurales que el mismo proceso de integración ha ido alentando y construyendo.

A fin de precisar sus características se harán algunas referencias a los sistemas financieros de las OI y de los Estados Federales.

---

<sup>2</sup> Nos referimos a organizaciones tales como OCDE o al Consejo Europeo.

- Las OI suelen disponer de un ordenamiento financiero basado fundamentalmente en la cobertura de gastos administrativos con lo cual la cuantía de su presupuesto es relativamente reducida. Por el contrario, el Tratado de la CEE, a la vez que contempla la financiación de gastos administrativos, prevé la posibilidad de adoptar políticas comunes financiadas a través de la misma Comunidad. En el transcurso de los años esas políticas, los llamados créditos operacionales, se han constituido en más del 95% del gasto presupuestario quedando los gastos administrativos reducidos a una ínfima parte de los recursos disponibles en el presupuesto. De ahí que los objetivos iniciales del Tratado de la CEE de crear un mercado común y dotar algunas políticas comunes de recursos hayan dado como resultado un presupuesto, cuantitativamente y en el orden distribucional, muy disimilar a la generalidad de la OI.

Ciertamente, y durante un período de transición 1958-1970, las comunidades se nutrieron de contribuciones financieras de los Estados , fórmula similar a la adoptada por los sistemas de finanzas de las OI. Sin embargo, en estos últimos no se contempla la dinamicidad ni la autonomía financiera como fin último. El artículo 201 de Tratado CEE, prevé la posibilidad de sustituir las contribuciones nacionales por el llamado sistema de "recursos propios", sustitución que fue llevada a cabo por la Decisión 243/70<sup>3</sup>. A partir de esa fecha las Comunidades disponen de medios que actualmente ostentan sus propias instituciones, prioritariamente el Parlamento y el Consejo. En palabras de FONSECA, (1985), pág.41 "nos encontramos en materia hacendística, con la existencia de un poder financiero autónomo (...) con capacidad de decidir en materia de ingresos, gastos y fijación del , presupuesto".

---

<sup>3</sup> Decisión 243/70 CECA, CEE, EURATOM, DO nº L de 28.4.1970.

- En tanto que autoridad autónoma y supranacional, la Comunidad actual guarda un cierto parecido con los sistemas de finanzas Federales. Ahora bien, los Estados Federales les son inherentes, entre otros, las competencias en materia de defensa y en mayor o menor medida las de seguridad social, disponen por ello de un presupuesto que puede oscilar, según los casos, entre un 40-50% del PNB, además como responsables de las macromagnitudes de la economía, poseen la capacidad de crear nuevos impuestos y de incrementar o disminuir los ingresos y gastos existentes. La Comunidad no puede prescindir del poder de los Estados miembros a la hora de introducir nuevos tipos de ingresos ni siquiera de incrementar los ya existentes. De modo similar y en tanto en cuanto los Estados no le transfieran nuevas competencias los gastos están afectados a una serie de políticas en su mayoría, a excepción del FEOGA-Garantía, subsidiarias de las políticas de los Estados. Su autonomía financiera es relativa y en ningún caso comparable a la de un Estado Federal; se limita a las competencias que los Estados miembros le han conferido en un marco de ingresos y gastos mas bien acotado. Es por eso que la cuantía del presupuesto comunitario tampoco es equiparable a la de los Estados Federales. La Comunidad dispone de unos créditos para compromisos cuya cuantía en las previsiones financieras 1993-1997, no puede superar en 1997 el 1,27% del PNB de la Comunidad, cuantía que debe de tomarse en su sentido literal, esto es, como una previsión o indicador y no como un objetivo a alcanzar.

Pese a las limitaciones de índole jurídico y económico es indiscutible que el presupuesto de las Comunidades cumple unas funciones. Veamos pues en qué medida esas funciones se asemejan a las clásicas "musgravianas"<sup>4</sup> de asignación, distribución y estabilización.

---

<sup>4</sup> Véase MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE P. (1986), especialmente págs. 3-30.

- En orden a las funciones de asignación, entendiendo por tal la movilización de créditos públicos para estimular y favorecer el uso eficiente de los recursos<sup>5</sup>, el presupuesto general contiene, al menos, la génesis de algunas políticas como las de Investigación y Desarrollo Tecnológico, (I+Dt), política industrial, política energética, cuyos objetivos son precisamente el de impulsar la eficiencia económica en el uso de los recursos y la de alcanzar una mayor competitividad en los sectores productivos. Pero independientemente del esfuerzo y buena voluntad de sus impulsores estas políticas no dejan de ser, por el momento, marginales. Las dotaciones que perciben no ascienden ni al 4% del total del presupuesto general. El mercado es, al fin y a la postre, el encargado, al menos desde la óptica comunitaria, de asignar los recursos. La mayor cuantía del presupuesto, aproximadamente un 59-60% del mismo, se destina a la PAC y esta no se caracteriza justamente por fomentar el uso eficiente de los recursos, si bien las reformas de 1988 y 1992 van encaminadas hacia la inversión de las políticas seguidas hasta esos momentos.
  
- La función redistributiva cobra una relevancia fundamental en los Estados democráticos modernos y en mayor o menor medida en los Estados Federales. En los cinco Estados analizados en el Informe Mcdougall 1977, las compensaciones "intraestados" "intraregiones" pobres y ricas, en forma de transferencias fiscales y de otra índole equivalía a un 3-4% del PNB de los Estados. Las transferencias en la Comunidad toman un significado distinto. Los recursos propios percibidos por la Comunidad no están directamente relacionados con la capacidad contributiva de los ciudadanos, si por ello entendemos "un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la venta de aquellas familias que posean unos ingresos superiores con una

---

<sup>5</sup> Este es un instrumento más bien restrictivo de la función asignativa. En cualquier caso, como hemos visto en páginas anteriores, el presupuesto comunitario no provee bienes públicos.

subvención a las familias de menor renta" (MUSGRAVE, R. MUSGRAVE, P. (1986), op.cit. pág 17). En todo caso, las ligeras modificaciones abordadas en el sistema de ingresos en la Comunidad en 1988 y 1992, intentan avanzar hacia una mayor progresividad contributiva de los Estados

Desde la perspectiva de los gastos, el aspecto distributivo se podría identificar en el Acta Unica Europaea, (AUE), (artículo 130A, Título V) bajo el enunciado "cohesión económica social". Las dotaciones destinadas a estos fines y canalizadas a través de los Fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) rondan en torno al 20% del total del presupuesto. Pero si se tiene en cuenta la importancia macroeconómica del presupuesto en términos del PNB de la Comunidad y dentro de esa magnitud la trascendencia de los Fondos, se puede argumentar que, cualitativamente el factor distributivo están aún hoy insuficientemente desarrollado.

Incluso en su contenido actual la identificación Fondos estructurales factor-distributivo, no deja de ser un tanto arriesgada, como acabamos de comentar, el elemento contributivo no se ajusta necesariamente a las coordenadas clásicas de progresividad y las transferencias con cargo a los Fondos tampoco se efectúan con carácter individual y a través de instrumentos fiscales sino que esos recursos se ejecutan sobre bases territoriales para financiar proyectos de mejora de las infraestructuras, o en apoyo de cursos de formación al capital humano de modo que las regiones menos prósperas puedan acceder a las dotaciones adecuadas que les permitan competir en igualdad de condiciones en el Mercado Unico<sup>6</sup>.

- La función estabilizadora, tiene como objetivo, entre otros, contribuir a la estabilización de los ciclos

---

<sup>6</sup> Véase Informe del Parlamento Europeo, (1992), especialmente págs. 14-15.

económicos. Las políticas monetaria y fiscal, como instrumentos esenciales de esos ajustes, suelen traducirse de cuando en cuando y según el auge o crisis económica, en variaciones considerables de ingresos y gastos en los Estados Federales o en cualquier Estado desarrollado. Hasta el presente la Comunidad no ha necesitado de la utilización de ninguno de esos instrumentos, ya que las competencias en esos apartados correspondían por entero a los Estados miembros con lo cual la función estabilizadora no ha tenido cabida en el presupuesto comunitario.

Con la aplicación del Tratado de la Unión (1994) la situación se torna un tanto diferente. El Tratado contempla, tras un período de transición, la integración monetaria como uno de sus puntos cardinales. Hecho este que, de llevarse a efecto, existe durante ese mismo período de transición la "convergencia" de una serie de indicadores económicos y consiguientemente la colaboración y coordinación de las políticas económicas, Los Estados pasan paulatinamente a compartir, la soberanía en materia de política económica en un ámbito supranacional, de modo similar a como se comparte actualmente la soberanía de otras políticas sectoriales. Los Estados afrontarán un nuevo reto aunque la proyección del marco presupuestario no contiene muchas novedades.

El Tratado de la CEE excluye de forma táctica cualquier posibilidad de recurrir al ámbito fiscal para acometer desajustes económicos, el déficit público queda descartado como instrumento corrector de desequilibrios económicos. El presupuesto debe preservar el equilibrio entre ingresos y gastos y el Tratado de la Unión carece de herramientas jurídicas que puedan dotar al presupuesto de fórmulas de financiación diferentes a las habitualmente utilizadas. La convergencia o el esfuerzo que pueda suponer la misma a los Estados, se salda en la vertiente presupuestaria con la creación del Fondo de Cohesión cuyos objetivos son muy similares a los de los Fondos estructurales, esto es, el de contribuir a una mejor dotación de infraestructuras y medios en aquellos países menos

desarrollados. Por lo tanto la función estabilizadora queda, una vez más, desde el punto de vista presupuestario en manos de los Estados.

A modo de resumen se podría decir que el presupuesto comunitario es más abultado que el de las OI, goza de alguna singularidad típica del presupuesto de los Estados Federales en tanto que se dota de recursos propios a nivel supranacional, pero sus dotaciones y disposición le proporcionan una idiosincrasia propia y difícilmente confrontable con la de otros sistemas financieros.

### I.3. LAS BASES JURIDICAS DEL PRESUPUESTO.

El presupuesto de las Comunidades está sometido, como todo sistema financiero, a un ordenamiento jurídico que fija las competencias políticas y de gestión. El primer substrato de ese ordenamiento, conocido como **derecho primario**, reside en los Tratado constitutivos y el segundo substrato, conocido como **derecho derivado** o **secundario**, emana de las propias instituciones comunitarias y sirve para aplicar y extender los postulados del primero.

#### **3.1. NORMAS DE DERECHO PRIMARIO.**

Estas normas se encuentran en el **Tratado de la CECA del 18 de abril de 1951** (disposiciones financieras, artículos 49-53 presupuesto operacional y artículos 76-78 nono, presupuesto administrativo) y **Tratados CEE y CECA del 25 de marzo de 1957** (artículos 199-209 y artículos 171-183 respectivamente).

Estos artículos, a excepción del 49-53 CECA, han sido modificados con el objetivo de unificar sus criterios, en primer lugar, por el **Tratado de Fusión de los ejecutivos de 1965** y en segundo lugar también con carácter racionalizador pero sobre todo político por los **Tratados de Luxemburgo, (1970), y Bruselas**

(1975)<sup>7</sup>, y en tercer lugar con carácter eminentemente técnico por el Tratado de la Unión de 7 de febrero de 1992.

El Acta Unica Europea no modifica ningún artículo estrictamente relacionado con el presupuesto si bien al incluir el principio de cohesión económica y social y dar cobertura jurídica a otras políticas como medio ambiente, sus efectos se han dejado sentir de modo indirecto en el presupuesto.

### 3.2. NORMAS DE DERECHO DERIVADO.

En las normas de derecho derivado cabe destacar aquellas que son vinculantes para los Estados, reglamento, directivas y decisiones y las no vinculantes, recomendaciones dictámenes y declaraciones. En cualquiera de los casos y en lo que al contexto presupuestario se refiere su aprobación y aplicación no se corresponde con las normas de idéntica nomenclatura dirigidos a la regulación de otros sectores y políticas.

A continuación haremos referencia a las cuatro normas de derecho derivado que junto al derecho primario conforman los textos básicos por los cuales se rige el presupuesto. Dichas normas las clasificamos en Decisiones sobre recursos propios, Reglamento financiero, normas de carácter vertical y normas no vinculantes.

#### 3.2.1. Decisiones sobre recursos propios.

En el marco presupuestario las Decisiones sobre recursos propios dan forma al mandato explicitado en los artículos 201 del Tratado CEE y 173 del Tratado CEEA<sup>8</sup>, y tienen un rango muy similar al de los mismos Tratados, deben ser adoptados por

---

<sup>7</sup> Los Tratados de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975) además de incorporar el presupuesto de investigación e inversión de la CEEA al presupuesto general conceden al Parlamento ciertos poderes políticos en materia presupuestaria (véase páginas siguientes).

<sup>8</sup> Ambos Tratados prevén la sustitución de contribuciones nacionales por recursos propios.



unanimidad en el Consejo y posteriormente ratificados por los Parlamentos de los Estados miembros y sólo pueden ser modificados siguiendo el mismo proceso. La Decisión 243/70, op.cit., que sustituyó, las contribuciones nacionales por el sistema de recursos propios y confirió, tras un período de transición, autonomía financiera a la Comunidad, fue derogada por la Decisión 257/85<sup>9</sup> y esta a su vez por la Decisión 376/88<sup>10</sup> actualmente en vigor. Recientemente esta última ha sido adaptada a las modificaciones introducidas en el sistema de recursos propios en el Consejo Europeo de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992.

### 3.2.2. Reglamento financiero.

El Reglamento financiero es el principal instrumento que regula la actividad presupuestaria de ingresos y gastos. De modo similar a las decisiones sobre recursos propios debe ser adoptado por unanimidad del Consejo si bien no es necesario someterlo a la ratificación de los Parlamentos nacionales. En la actualidad está en vigor el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1.977, varias veces modificado<sup>11</sup>. El texto, constituido en la actualidad por un sólo documento, se dispone en 12 títulos y 131 artículos en los que se recoge entre otros el procedimiento de elaboración, estructura y ejecución presupuestaria.

### 3.2.3. Normas de carácter vertical.

Junto a los Tratados constitutivos (derecho primario) y Decisiones sobre recursos propios y Reglamento financiero, el presupuesto se orienta además por disposiciones sectoriales

---

<sup>9</sup>Decisión 257/85 CEE, EURATOM, DO n° L 128 de 14.5.1985, págs. 15 y sgtes.

<sup>10</sup> Decisión 376/88 CEE, EURATOM, DO n° L 185 de 15.7.1988, págs. 24 y sgtes.

<sup>11</sup> En la actualidad el Reglamento financiero y las modificaciones quedan recogidas en el DO n° C 80 de 25 de marzo de 1991, págs. 1-35. Todas las alusiones y citas posteriores referidas al Reglamento financiero han sido tomadas de ese Diario Oficial.

dictadas al amparo de las políticas comunes y de los Fondos estructurales. La creación de algunas de estas políticas y Fondos se contemplan en los Tratados (PAC, FSE, I+Dt) y otras políticas y Fondos fueron posteriormente instauradas en virtud del artículo 235 del Tratado CEE<sup>12</sup> (FEDER, Política de medio ambiente y política energética), éstas no sólo han hecho aumentar la globalidad de los créditos del presupuesto sino que también han alterado la distribución de los mismos en función de las diferentes prioridades que se les han atribuido en esas políticas y fondos en el transcurso del tiempo. Un dato ejemplificador en este sentido, es la Decisión 377/88<sup>13</sup> sobre disciplina presupuestaria. En ella los gastos correspondientes al FEOGA-Garantía no podrán superar el 74% de la tasa de crecimiento del PNB comunitario. Por el contrario, el Reglamento 2052/88<sup>14</sup> prevé la duplicación de los Fondos estructurales para el período 1987-1992.

#### 3.2.4. Normas no vinculantes.

El organigrama del derecho derivado se completa con las normas no vinculantes traducidas en pactos interinstitucionales (Parlamento, Consejo y Comisión) que tienen como misión no tanto reglar, sino ahuyentar las luchas internas por el poder político del presupuesto (véase pág.).

Entre ellas se pueden destacar la Declaración Común de 30 de junio de 1982<sup>15</sup> del Parlamento, Consejo y Comisión relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo

---

<sup>12</sup> El artículo 235 establece "cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

<sup>13</sup> Decisión 377/88 CEE, DO n° L de 15.7.1988, págs. 29-33; a su vez las páginas 33-36 incluyen el acuerdo interinstitucional.

<sup>14</sup> Reglamento 2052/88 CEE DO n° L 185 de 15 de julio de 1988, págs. 9-20.

<sup>15</sup> Declaración Común del 30 de junio de 1982 del Consejo, Parlamento y Comisión relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, DO, Edición especial, 1985, T1.

del procedimiento presupuestario y acuerdo interinstitucional de 29 de junio de 1988.

#### **I.4. EL PODER POLITICO Y DE GESTION.**

El derecho primario y derecho derivado, anteriormente comentado, ha ido edificando progresivamente todo un tejido jurídico en el que el poder político y sobre todo el de gestión presupuestario se reparte en un cuidadoso equilibrio interinstitucional de pesos y contrapesos que analizaremos en términos generales en los apartados siguientes bajo los títulos, las instituciones y el poder presupuestario en acción.

##### **4.1. LAS INSTITUCIONES.**

De las cuatro instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones, dos de ellas, el Parlamento Europeo y el Consejo lo hacen con carácter eminentemente político, y se les denomina la Autoridad presupuestaria. La Comisión detenta el poder de gestión y administración y el Tribunal de Cuentas de control externo.

##### **4.1.1. El Consejo.**

El Consejo ostenta la supremacía y capacidad de incrementar y modificar ingresos y como colorario determina el total del gasto y en cierta medida la distribución del mismo puesto que como principal autoridad legislativa aprueba o deniega los actos jurídicos a través de los cuales se establecen las políticas y los fondos a financiar.

El artículo 201 del Tratado CEE, artículo 78 nono Tratado CECA y artículo 173 Tratado CEEA modificados por el Tratado de la Unión, le confieren el derecho de adaptar las disposiciones relativas al sistema de recursos propios por unanimidad; a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y Consejo Económico y Social y previo dictamen del Tribunal de Cuentas. No en vano las grandes reformas presupuestarias (1970,

1984, 1988, 1992) fueron siempre aprobadas en las cumbres o Consejos Europeos de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>16</sup>.

#### 4.1.2. El Parlamento Europeo.

La ampliación de poderes al Parlamento ha sido un proceso paralelo a la dotación de recursos propios a la Comunidad.

Las diferentes modificaciones en los Tratados de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975) confieren al Parlamento, entre otros, el poder de codecisión en el procedimiento anual de aprobación, la aprobación y rechazo final del total del presupuesto y la "última palabra" en cuanto a los gastos no obligatorios (GNO)<sup>17</sup>.

- Por GO se entiende "aquellos que resultan obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo" (artículo 203, apartado 4 del Tratado CEE)<sup>18</sup> y por GNO aquellos distintos de los que resultan obligatoriamente del Tratado. El Parlamento queda facultado, a partir de 1975 para enmendar estos últimos y ejercer sus criterios y prioridades respecto de los mismos dentro de un Tipo Anual Máximo de Aumento (TAMA) que establece el mismo artículo 203 apartado 9. El cuadro N° 1, tomado del Informe anual del Tribunal de Cuentas, (1992), recoge la clasificación de las líneas presupuetarias en GO y GNO.

---

<sup>16</sup> Las cumbres o Consejos Europeos se institucionalizaron en 1974. Desde esa fecha los Jefes de Estado y de Gobierno se reúnen con periodicidad, al menos, tres veces al año para desbloquear o tratar temas dificultosos.

<sup>17</sup> Los Tratados de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975) modifican entre otros el artículo 203 del Tratado de la CEE y equivalentes en los Tratados de la CECA y CEEA, artículo 78 y 177 respectivamente. Sobre el contenido de los GO y GNO y el poder del Parlamento Europeo y del Consejo respecto de los mismos véase páginas siguientes.

<sup>18</sup> La distinción entre GO y GNO es meramente de índole político. Se introduce en 1970-1975 con la modificación de los Tratados a petición de Francia y a fin de dejar en manos del Consejo la última palabra sobre los gastos del FEOGA-Garantía. Los GO engloban el FEOGA-Garantía, política pesquera, retirada de tierras de la producción y algunos gastos en el ámbito de la cooperación; el resto son GNO.

CUADRO Nº 1

Partidas  (presentación de acuerdo con rubricas de las perspectivas financieras)  (entre parentesis se indican las subsecciones (Ss) o los títulos (T) y los capítulos (Cap) correspondientes a la nomenclatura presupuestaria 1992)	Tipo de gastos - obligatorios (GO) - no obligatorios (GNO)	Perspectivas financieras 1992  (11)
	(a)	(b)
<b>1. FEOGA - Garantía (Ss B1 excepto T B1-5)</b>	GO	35 039,0
<b>2. Acciones estructurales</b>		18 109,0
Fondos estructurales (TB2-1)	GO	
PEDIP (Cap B2-20)	GNO	
Programa de apoyo (Cap. B2-21)	GNO	
Retirada de tierras y ayudas renta (Cap B2-22)	GO	
<b>3. Políticas con dotación plurianual</b>		2 905,0
PIM (T B2-8)	GNO	
Investigación (Ss B6)	GNO	
<b>4. Otras políticas</b>		5 936,0
Gastos del sector agrario (T B2-5 1)	GO	
Otras acciones regionales (T B2-6)	GNO	
Transportes (Cap. B2-70)	GNO	
Turismo (Cap. B2-71)	GNO	
Pesca (T B2-9)	GO	
Formación y juventud (T B3-1)	GNO	
Cultura (T B3-2)	GNO	
Información (T B3-3)	GNO	
Otras acciones sociales (T B3-4)	GNO	
Energía (T B4-1)	GNO	
Control seguridad nuclear de Euratom (T B4-2)	GNO	
Medio ambiente (T B4-3)	GNO	
Protección de los consumidores (T B5-1)	GNO	
Ayudas a la reconstrucción (T B5-2)	GNO	
Mercado interior (T B5-3)	GNO	
Industria (T B5-4)	GO	
Innovación, mercado de la información (T B5-5)	GNO	
Información estadística (T B5-6)	GNO	
Ayuda alimentaria (T B7-2)	GO	
Asia, América latina (T B7-3)	GNO	
Cuenca mediterránea (T B7-4)	GO	
Otras medidas de cooperación (T B7-5)	GNO	
Europa central y oriental (T B7-6)	GO	
Crisis del Golfo (T B7-7)	GNO	
<b>5. Reembolsos y administración</b>		3 893,0
Reembolsos (Ss B0 excepto Cap. B0-10)	GO	
Reducción de existencias (Cap. B0-10)	GNO	
Funcionamiento Comisión (Parte A)	GO	
Funcionamiento (otras Instituciones)	GNO	
<b>6. Reserva monetaria (T B1-5)</b>	GO	1 000,0
<b>Total general de créditos para compromisos</b>	GO	38 503,0
	GNO	28 379,0
	(GO+GNO)	66 882,0
<b>Total general de créditos para pagos</b>	GO	38 435,0
	GNO	25 645,0
	(GO+GNO)	64 080,0

#### 4.1.2.1. Los enfrentamientos institucionales.

La entrada en la escena presupuestaria del Parlamento no contribuyó a agilizar el procedimiento presupuestario sino mas bien a dilatarlo dado los enfrentamientos continuos entre ambas ramas de la Autoridad presupuestaria. Estas desavenencias eran aparentemente debidas a la definición un tanto ambigua del artículo 203, agravado, a su vez, por las interpretaciones que cada institución hacia respecto de la TAMA de aumento. En el fondo, la contienda transcendía las interpretaciones del Tratado y se centraba en las concepciones políticas y económicas sobre el desarrollo de la Comunidad y de la máxima expresión que le da vida, el presupuesto. El Parlamento, en su anhelo de desempeñar el papel propio de cualquier parlamento y crear una Comunidad mas justa y equitativa, solía incrementar los TAM de aumento en materia de GNO, bien rozando, bien sobrepasando el límite permitido, a la vez que, para hacer valer sus derechos y como medida de ostigamiento contra el Consejo utilizaría con frecuencia el poder de aprobación o rechazo total o parcial del presupuesto<sup>19</sup>.

Entre 1982 y 1987 la aprobación final sufre algún tipo de retraso, a excepción del presupuesto de 1986, aprobado por el Parlamento en diciembre de 1985 e impugnado por el Consejo por entender éste que aquel se había extralimitado en sus funciones. El Tribunal de Justicia en su asunto 34/86 de 3 de julio de 1986 dio por válido la aprobación del presupuesto para el año en curso, pero advierte al Parlamento que en caso de desacuerdo con el Consejo debía abstenerse de aprobar el presupuesto. La postura adoptada por el Tribunal deja la contienda sin vencedores ni vencidos. De ello se extrae una conclusión patente: sin la colaboración de ambas ramas de la Autoridad presupuestaria los obstáculos son insalvables.

---

<sup>19</sup> Véase, LODGE, J., (1989), págs. 58-82.

#### 4.1.2.2. La búsqueda de una solución.

A fin de mejorar la definición en materia de competencias y limar las diferencias entre lo que debía ser GO y GNO, las tres instituciones Parlamento, Consejo y Comisión firmaron el 30 de junio de 1982 una Declaración Común, op.cit., en cuyo anexo se recogen las líneas presupuestarias, existen en aquel documento, divididas en GO y GNO. La Declaración señala además que las nuevas líneas se adaptarán a las propuestas de la Comisión y de común acuerdo entre los titulares de la Autoridad presupuestaria y cuando no exista acuerdo "los tres presidentes (del Parlamento, Consejo y Comisión) se esforzarán para resolver los posibles casos de desacuerdo"(apartado 2 de la Declaración Común). Efectivamente la Declaración no pudo evitar los enfrentamientos pero creó un cauce de diálogo (el llamado triálogo compuesto por los tres presidentes) que facilitó los acuerdos interinstitucionales de 1988 y aún sigue vigente hoy día para determinar el tipo de gasto.

#### 4.1.2.3. El acuerdo insterinstitutional.

En el paquete de medidas aprobadas por el Consejo Europeo los días 11 y 12 de febrero de 1988 destaca, entre otras, una novedad trascendental que tiende a neutralizar la pugna que anteriormente mantenía el Parlamento y el Consejo. La novedad radica en el establecimiento de unas "previsiones financieras" para el período 1988-1992 en los que se delimita el aumento global de los gastos y el aumento parcial por rúbricas. En este paquete de medidas, el Parlamento obtendría parte de sus peticiones y deseos de incrementar los GNO (especialmente los gastos estructurales) por encima de las cuantías establecidas en el artículo 203 apartado 9 del Tratado CEE, a la vez que consigue del Consejo que éste ponga coto a los gastos agrarios mediante la Decisión 377/88, op.cit. A cambio el Consejo se asegura mediante el Acuerdo interinstitucional del 29 de junio de 1988, el compromiso del Parlamento de respetar durante el período 1988-1992 los límites asignados a los GNO.

Jurídicamente el conflicto no está aún resuelto, las competencias presupuestarias establecidas en el artículo 203 no fueron modificadas en 1988, ni siquiera en el Tratado de la Unión (1992) el escollo se salva a través de una circunvalación que satisfizo a las dos ramas de la Autoridad presupuestaria.

#### 4.1.3. La Comisión.

Entre las prerrogativas asignadas a la Comisión en materia presupuestaria destacamos ante todo el derecho de iniciativa que es extensible a todas las políticas, y el de elaboración y presentación del anteproyecto<sup>20</sup>. En estos dos cometidos, su papel, trasciende el ámbito estrictamente legal y se convierte, en cierta medida en la institución clave del éxito o fracaso del devenir de la Comunidad.

En el derecho de iniciativa, y en especial las iniciativas que contienen reformas presupuestarias, la Comisión debe de sondear los intereses de cada Estado, amenudo contradictorios, coordinar las mismas y presentar las propuestas de tal modo que sean aceptables a todos ellos y compatibles con los objetivos generales de la Comunidad. De modo similar, en la fase de presentación y aprobación del presupuesto, se erige como árbitro conciliador, en este caso, no para dirimir los intereses contrapuestos de los Estados, sino para atenuar las posibles disputas que puedan surgir entre las dos ramas de la Autoridad presupuestaria.

Finalmente la Comisión, ha ido acrecentando sus poderes en la fase de gestión y administración dentro del marco de los créditos aprobados.

---

<sup>20</sup> Sobre el poder de ejecución que también le corresponde a la Comisión, véase páginas siguientes.



#### 4.1.4. El Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas fue creado por el Tratado de Bruselas 1975 (artículos 206 y 206bis del Tratado de la CEE<sup>21</sup>). El Tratado de la Unión le eleva al rango de institución comunitaria, concediéndole estatuto propio (artículos 188A, 188B y 188C CE ) e incrementando sus poderes de fiscalización de forma más clara y precisa al total de las finanzas comunitarias (presupuesto general, presupuesto de la CECA, empréstitos y préstamos e incluso el FED). Su poder fiscal se cristaliza mayoritariamente en el Informe anual aunque también emite y con periodicidad informes sobre la gestión financiera de ciertas políticas y organismos de la Comunidad (artículo 90 del Reglamento financiero). En el cumplimiento de su labor debe tener acceso a todos los documentos e informaciones inherentes a la gestión financiera a nivel comunitario y a nivel de los Estados miembros y si lo considera necesario también puede realizar inspecciones "in situ" (artículo 85, apartado a del Reglamento financiero). Adolece de funciones jurisdiccionales y consecuentemente de poder decisorio. Ello no es óbice para que las críticas y recomendaciones efectuadas en el Informe anual e informes parciales sean fundamentales para el Consejo a la hora de aprobar o rechazar determinadas acciones y/o para el Parlamento en la última fase de descargo presupuestario.

#### I.5. EL PODER PRESUPUESTARIO EN ACCION.

El presupuesto recorre todo un proceso de circularidad en la fase de aprobación, posteriormente es sometido a un riguroso control en la fase de ejecución y finalmente la Autoridad presupuestaria concede el poder de descargo. En las páginas siguientes analizaremos los cometidos y poderes de las instituciones en esas tres fases que constituyen el hacer presupuestario.

---

<sup>21</sup> Los artículos 206 y 206bis del Tratado de la CEE y equivalentes en el Tratados CECA y CEEA, artículos 78 sexto y 180 respectivamente, fueron derogados por el Tratado de la Unión. En su lugar únicamente queda el artículo 206 y equivalentes, donde se explicita de forma más extensiva los poderes del Parlamento en la fase de descargo. El antiguo artículo 206 ter que trataba anteriormente esos poderes también queda derogado.

## 5.1. ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO.

Las fases del calendario de elaboración y aprobación del presupuesto se definen en el artículo 203 del Tratado de la CEE, artículos 12-18 del Reglamento financiero y acuerdo interinstitucional del 29 de junio de 1988. El período de duración del ejercicio presupuestario se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre del año anterior a su ejecución (artículo 203, apartado 1 del Tratado CEE).

### 5.1.1. Primera fase: elaboración del anteproyecto.

La Comisión como máxima responsable del inicio de la legislación disfruta de la prerrogativa de elaborar el anteproyecto de presupuestado: estados estimativos de la globalidad de ingresos y gastos. Las otras instituciones, el Parlamento, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Comité Económico y Social elaboran sus propios previsiones de ingresos y gastos y las presentaron a la Comisión (y a título informativo al Parlamento y al Consejo), antes del 1 de julio, a excepción del Comité Económico y Social que los presentara antes del 1 de junio. La Comisión unirá entonces su propio anteproyecto al del resto de las instituciones (artículo 12 del Reglamento financiero) y lo enviará a la Autoridad Presupuestaria a mas tardar el 1 de septiembre (artículo 13, apartado 1, del Reglamento financiero).

Bien por iniciativa propia o a petición de otras instituciones, la Comisión puede presentar una nota rectificativa modificando el anteproyecto de presupuesto si es que aparecen circunstancias que se desconocían en el momento de la elaboración. Dicha nota, salvo circunstancias excepcionales, debe ser presentada al Consejo 30 días antes de la primera lectura del anteproyecto de presupuesto por el Parlamento, y el Consejo debe remitirla al Parlamento 15 días antes de esa primera lectura (artículo 14 del Reglamento financiero).

A.) Otros requisitos que debe cumplir el anteproyecto.

El acuerdo interinstitucional (apartado 9 y 10) exige, a la Comisión en esa primera fase de elaboración del anteproyecto la introducción de los ajustes técnicos necesarios en términos del PNB y de los precios, así como las propuestas de adaptación necesarias de las previsiones de créditos de compromiso y de pago teniendo en cuenta sus plazos de vencimiento. Estos requisitos van encaminados hacia un cumplimiento, lo mas puntual posible, de las perspectivas financieras y disciplina presupuestaria (véase pág. ).

Tanto los ajustes técnicos como las propuestas se presentan a la Autoridad presupuestaria la cual debe pronunciarse respecto de los mismos antes del 1 de mayo. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada y el Parlamento por mayoría de los miembros y las tres quintas partes de los votos emitidos.

B.) Elementos que debe concurrir en el anteproyecto.

En el anteproyecto, la Comisión, debe elaborar una introducción general que consta de: cuadros financieros del conjunto de presupuesto, definición de las políticas que justifiquen las solicitudes de créditos y una exposición detallada de la política de empréstitos y préstamos. Además se adjuntará, al anteproyecto un organigrama de los puestos previstos en el presupuesto y del personal en servicio y en caso de variaciones las justificaciones que les motivan; asimismo se adjuntará una estimación de los ingresos y gastos de los organismos subvencionados (Agencia Europea de Abastecimiento y escuelas europeas y además un análisis de la gestión financiera del ejercicio anterior y el balance

financiero que describa el activo y el pasivo<sup>22</sup> (artículo 13, apartado 2,3,4 y 5 del Reglamento financiero).

### 5.1.2. Segunda fase

#### A.) Primera deliberación del Consejo.

El Consejo dispone de un mes y medio para efectuar el primer examen de anteproyecto presentado por la Comisión (desde el 1 de septiembre hasta el 5 de octubre, artículo 203, apartado 4 del Tratado CEE). En esta primera lectura el Consejo estudia de forma exhaustiva el anteproyecto, efectúa las consultas pertinentes con el Parlamento que también dispone del anteproyecto e introduce las modificaciones que cree oportunas, con ello el anteproyecto se convierte en proyecto de presupuesto, finalmente se procederá a su aprobación por mayoría cualificada de acuerdo con el artículo 148, apartado 2 del Tratado CEE<sup>23</sup>.

#### B.) Primera lectura del Parlamento Europeo.

Si en los cuarenta y cinco días siguientes, a partir de la fecha de envío del presupuesto por parte del Consejo, esto es a más tardar el 5 de octubre, el Parlamento hubiera dado su aprobación o no hubiera enmendado el proyecto ni propuesto modificaciones, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado (artículo 203, apartado 4, del Tratado CEE). Pero como esto raramente es el caso, el proyecto de presupuesto sigue su curso habitual. El Parlamento tras haberlo examinado propone en sesión plenaria

---

<sup>22</sup> Sobre gestión y balance véase páginas posteriores. Además la gestión financiera debe someterse a la Autoridad presupuestaria con antelación.

<sup>23</sup> La mayoría cualificada del Consejo requiere 54 votos de un total de 76 repartidos por Estados en el siguiente orden: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, 10 votos cada uno (total 40); España, 8 votos; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal, 5 votos cada uno (total 20); Dinamarca e Irlanda, 3 votos cada uno (total 6) y Luxemburgo 2 votos.

modificaciones por mayoría absoluta de votos expresados para los GO y aprueba las enmiendas por mayoría absoluta de sus miembros para los GNO<sup>24</sup>.

C.) Segunda deliberación del el Consejo.

El Consejo debe recibir, el proyecto de presupuesto modificado por el Parlamento durante la tercera semana de noviembre. Si en el plazo de 15 días a partir del envío, el Consejo no propusiera modificaciones a las cuantías aprobadas por el presupuesto se consideraría aprobado (artículo 203, apartado 5, del Tratado CEE). De lo contrario, si durante este plazo, el Consejo efectúa modificaciones el proyecto de presupuesto se remitirá de nuevo al Parlamento. Cabe destacar que en esta segunda lectura los GO quedarán definitivamente aprobados el Consejo tiene la última palabra (artículo 203, apartado 5b del Tratado CEE) y los GNO son generalmente objeto de enmiendas por mayoría cualificada.

D.) Segunda lectura del Parlamento Europeo y aprobación definitiva del presupuesto.

Si en el plazo de 15 días, a partir de la fecha de envío del proyecto de presupuesto por el Consejo (primera semana de diciembre) el Parlamento no se pronuncia respecto del presupuesto aprobado por el Consejo en su segunda lectura, el presupuesto se considera aprobado. Pero, el Parlamento como responsable de la última palabra en materia de GNO puede enmendar o rechazar por mayoría de miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, las modificaciones introducidas por el consejo (artículo 203, apartado 6, del Tratado CEE). Una vez concluido todo el procedimiento

---

<sup>24</sup> El Parlamento está compuesto por un total de 518 miembros, lo cual requiere al menos 260 votos a favor de las enmiendas en los GNO.

presupuestario el presidente del Parlamento Europeo declarará el presupuesto definitivamente aprobado (artículo 203, apartado 7 del Tratado CEE).

E.) Calendario operativo.

La Comisión y la Autoridad presupuestaria pueden anticipar las fechas relativas a la circularidad del anteproyecto y proyecto del presupuesto descritas en el artículo 203 del Tratado de la CEE<sup>25</sup>. De hecho, para facilitar la discusión tanto del Parlamento como del Consejo, las fases de presentación, deliberación y lectura se suelen anticipar. El Consejo recibe el anteproyecto para el 15 de junio, lo adopta en julio y lo remite al Parlamento Europeo en la primera quincena de septiembre. El Parlamento examina el proyecto de presupuesto y a finales de octubre lo envía al Consejo para su segunda lectura. El Consejo, a su vez, lo remite al Parlamento para su segunda lectura a principios de diciembre<sup>26</sup>

\* Régimen de doceavas partes.

En el supuesto de rechazo del presupuesto, bien por parte del Parlamento, bien por inacción del Consejo, el artículo 204 del Tratado CEE, prevé la posibilidad de que la Comunidad pueda continuar exigiendo sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones.

Si el 1 de enero no estuviese aprobado el presupuesto los ingresos continuarán siendo puestos a disposición de la Comunidad en

---

<sup>25</sup> El artículo 18 del Reglamento financiero recoge esta posibilidad siempre y cuando el acuerdo de anticipo no tenga por efecto retardar los períodos previstos en el artículo 203.

<sup>26</sup> Las notas referidas a este respecto han sido tomadas de STRASSER, D., (1993), págs. 222-223.

régimen de doceavas partes provisionales "al tipo uniforme del IVA y el tipo aplicable al PNB (...) anteriormente fijados" ( artículo 2, apartado 6, Decisión 376/88)<sup>27</sup>, op.cit.

Respecto de los gastos, (artículo 9, apartado 2, Reglamento financiero), precisa que las operaciones de compromiso podrán efectuarse por capítulos "hasta una cuarta parte del conjunto de los créditos autorizados en el ejercicio precedente, más una doceava parte por cada mes transcurrido, incluidos las transferencias efectuadas (...) sin superar el límite de los créditos previstos en el proyecto de presupuesto o, en su defecto, en el anteproyecto". Los pagos del FEOGA se consideran operaciones de compromiso a estos efectos.

Las operaciones de pago también pueden utilizarse por capítulos "hasta una doceava parte del conjunto de los créditos autorizados (...) en el ejercicio precedente, incluidas las transferencias efectuadas", sin que ello pueda suponer que la Comisión disponga mensualmente de créditos superiores a la doceava parte de los previstos en el proyecto de presupuesto, o en su defecto, el anteproyecto.

Para los GO y si las necesidades de gestión así lo exigieran "el Consejo puede por mayoría cualificada, a instancias de la Comisión y previa consulta al Parlamento, autorizar simultáneamente dos o mas doceavas partes provisionales tanto para operaciones de compromiso como para las operaciones de pago,

---

<sup>27</sup> Los derechos de aduana y exacciones reguladoras son puestas a disposición de la Comunidad de forma automática .

además de las automáticamente disponibles" (artículo 9, apartado 3 del Reglamento Financiero). Si se trata de GNO, el Consejo debe remitir la autorización al Parlamento y éste, en un plazo de 30 días, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, puede tomar una decisión diferente respecto a la cuantía que exceda de la doceava parte. En tanto en cuanto el Parlamento no haya tomado la decisión, la autorización del Consejo queda en suspense, solo quedará adoptada si el Parlamento no se pronuncia en el plazo de 30 días (véase artículo 204, párrafo tercero, Tratado CEE).

\* Presupuesto rectificativo y/o suplementario.

El presupuesto, en su procedo de elaboración y aprobación contiene, por una parte, las estimaciones de los gastos relacionados con todo un elenco de políticas, algunas de carácter plurianual, y por otra parte, unas previsiones de ingresos sobre recursos propios de la Comunidad. Por ello es lógico que a largo de los procesos de elaboración, aprobación y ejecución aparezcan errores de cálculo, particularmente en las estimaciones de los gastos. Con respecto a las realidades de ejecución de las mismas. En "circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas" la Comisión puede presentar un anteproyecto rectificativo y/o suplementario para subsanar las posibles anomalías surgidas, (artículo 15, apartado 1 del Reglamento Financiero).

El presupuesto rectificativo puede modificar determinadas previsiones financieras o técnicas sin aumentar el presupuesto inicial



y sin añadir acciones nuevas. El presupuesto suplementario puede aumentar el importe global de los créditos para compromisos o para pagos o bien financiar acciones nuevas sin que ello de lugar a un aumento global de los créditos.

Dichos presupuestos son supeditados a las disposiciones de elaboración y aprobación del presupuesto general y deben de presentarse al "Consejo por regla general, a mas tardar en la fecha prevista para la presentación del anteproyecto del presupuesto del ejercicio siguiente" (artículo 15, apartado 3 del Reglamento financiero).

## 5.2. EJECUCION.

La Comisión ejecuta el presupuesto, una vez aprobado éste, bajo su propia responsabilidad dentro del límite de los créditos autorizados y con arreglo al principio de buena gestión financiera (Tratado de la CEE artículo 205, modificado por el Tratado de la Unión y artículo 22, apartado 1 del Reglamento financiero). El resto de las instituciones ejecuta sus propios presupuestos<sup>28</sup>. Durante el proceso, la Comisión no trata ninguna propuesta o adoptara medidas cuyas repercusiones económicas den lugar a un exceso de gastos sobre el límite de los recursos propios (artículo 201 del Tratado de la CEE, introducido por el Tratado de la Unión). Además toda acción significativa requerirá que se apruebe previamente el acto base, en otras palabras, que no se pueden abrir acciones nuevas sin el consentimiento y aprobación de la Autoridad presupuestaria (artículo 22, apartado 1 del Reglamento financiero).

El control sobre la Comisión, en la fase de ejecución, se extiende por demás, en el acto de facilitar trimestralmente los

---

<sup>28</sup> Hace referencia a la Declaración Común del 30 de junio de 1982 letra c, apartado 3 del punto IV, op.cit.

datos cualificados y un informe sobre los mismos, al PE, al Consejo y al Tribunal de Cuentas para su estudio (artículo 34 del Reglamento financiero).

#### 5.2.1. El acto de ejecución: ingresos y gastos.

- Una vez reconocido por los Estados miembros<sup>29</sup> que la Comunidad dispone de un sistema de recursos propios, esos recursos son puestos a su disposición en una cuenta abierta, en los Tesoros Públicos nacionales o en el Organismo designado, a nombre de la Comisión quien por delegación de funciones a interventores, ordenadores y contables ejecutará el presupuesto<sup>30</sup>.

Los recursos tradicionales (derechos de aduana y exacciones reguladoras) son contabilizadas en la cuenta de la Comisión, y una vez descontado el 10% en concepto de gastos de recaudación, "el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes (...) en el que el derecho haya sido constatado". Los recursos IVA y PNB son contabilizados "el primer día de cada mes, a razón de la doceava parte" del importe total de las aportaciones por estos conceptos (artículo 6, apartado 1, Reglamento 1552/89)<sup>31</sup>. Como estos ingresos son previsiones sobre necesidades anualmente se lleva a cabo una regularización y ajuste de los saldos (véase artículo 10, apartado 4-7, Reglamento 1552/89).

- La ejecución del gasto se efectúa de forma irregular y en la medida que la Comisión debe hacer frente a sus obligaciones. el procedimiento mismo de la ejecución sigue un minucioso proceso que engloba cuatro operaciones

---

<sup>29</sup> Los Estados miembros reconocen esos derechos mediante las Decisiones sobre recursos propios.

<sup>30</sup> Sobre las funciones en quien la Comunidad delega sus responsabilidades de ejecución. Véase apartado: control presupuestario.

<sup>31</sup> Reglamento 1552/89 CEE por el que se aplica la Decisión 376/88 CEE, EURATOM relativa al sistema de recursos propios, DO nº L 155 de 7.6.1989, págs. 1 y sgtes.

del gasto: compromiso, liquidación, ordenación y pago (véase artículo 36-54 del Reglamento financiero).

### **5.3. CONTROL PRESUPUESTARIO.**

El presupuesto está sometido a un riguroso control interno administrativo durante el proceso de ejecución y a un control externo, y a posteriori, por el Tribunal de Cuentas y Parlamento. Las competencias del Consejo se limitan en esa fase a una recomendación que se decide por mayoría cualificada previo al control externo de descargo efectuado por el Parlamento. (artículo 206 del Tratado de la CEE modificado por el Tratado de la Unión).

#### **5.3.1. Control interno.**

A nivel interno, la Comisión nombra sus interventores contables y ordenadores que bajo su responsabilidad disciplinaria y en su caso pecuniaria ejecutan el presupuesto (véase artículos 73-78 del Reglamento financiero). El interventor controla las distintas operaciones de ingresos y gastos previo a su ejecución. El ordenador atiende y revisa la actividad jurídica que imprime el reconocimiento de compromisos y liquidación de ingresos y gastos y finalmente el contable realiza, tras la conveniente orden del ordenador, la ejecución natural de ingreso y gasto.

#### **5.3.2. Control externo.**

##### **5.3.2.1. Tribunal de Cuentas.**

Al cierre de cada ejercicio, y en base a la cuenta de gestión, balance financiero y análisis de gestión remitidos por la Comisión, el Tribunal elabora el llamado "Informe Anual" en el cual se desarrolla su actividad fiscalizadora, en el se manifiestan las críticas y recomendaciones sobre la gestión financiera efectuado por la Comisión. Antes del 15 de julio (artículo 88, apartado 1 del Reglamento financiero) el Tribunal remite ese informe a la Comisión y ésta, a su vez, emite una

serie de comentarios bien rebatiendo, bien refrendando el análisis del Tribunal. El Informe junto a los comentarios de la Comisión se enviará a la Autoridad responsable de dar descargo al presupuesto a mas tardar el 30 de noviembre del año n+1 (artículo 88, apartado 2 del Reglamento financiero). Finalmente el Informe junto a los comentarios de la Comisión se publica en el Diario Oficial de las Comunidades.

#### 5.3.2.2. El Parlamento Europeo: la acción de descargo.

El Parlamento ejerce el control presupuestario durante el proceso de elaboración, según el acuerdo interinstitucional; durante el proceso de ejecución mediante los exámenes de los informes trimestrales que recibe de la Comisión, pero sobre todo su poder político reside en la autorización de descargo final (artículo 206/CE).

La acción de descargo significa la conformidad y la autorización política del proceso de ejecución presupuestaria llevado a cabo por la Comisión sobre el total de ingresos, gastos de las comunidades y balance financiero.

El Parlamento en esta última fase de control político además de contar con el Informe anual del Tribunal de Cuentas, dispone de una amplia información que el mismo ha ido recabando a lo largo del proceso de ejecución, una vez sometidos todos los documentos a estudio, procederá, si lo considera oportuno, a la aprobación de descargo por mayoría absoluta de sus miembros (al menos 260 votos) y previa recomendación del Consejo. Con ello se cierra el ciclo presupuestario<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La aprobación de descargo debe efectuarse antes del 30 de abril del año n+2 de acuerdo con el artículo 85, apartado 1 del Reglamento financiero. El supuesto de denegación de descargo no se contempla ni en los Tratados ni en el Reglamento financiero, en caso de conflicto o retraso "la Comisión intentará adoptar, en el mas breve plazo posible, los medios que permitan superar la crisis" (artículo 89, apartado 2 del Reglamento financiero).

## **Capitulo II:**

**PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS:  
UNIDAD, UNIVERSALIDAD, ANUALIDAD  
EQUILIBRIO, ESPECIFICIDAD  
Y UNIDAD DE CUENTA.**

Capítulo II: PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS: UNIDAD, UNIVERSALIDAD, ANUALIDAD, EQUILIBRIO, ESPECIFICIDAD Y UNIDAD DE CUENTA .....	50
II.1 Principios presupuestarios .....	50
1.1 Unidad .....	50
1.1.1 Excepciones .....	51
1.1.2 Otros presupuestos que forman parte del presupuesto general .....	51
1.2 Universalidad .....	51
1.2.1 Excepciones al principio .....	52
1.2.1.1 La no afectación.....	52
1.2.1.2 La no compensación ....	53
1.3 Anualidad .....	54
1.3.1 La anualidad y los ingresos	55
1.3.2 Los gastos .....	55
1.3.2.1 Modalidades de créditos.	55
1.3.2.2 Excepciones al principio de anualidad: prórrogas.	58
1.4 Equilibrio .....	61
1.4.1 El equilibrio y el saldo anual ..	61
1.4.2 El concepto de equilibrio y el cálculo de las necesidades financieras .....	62
1.5 Especialidad .....	64
1.5.1 Ordenamiento .....	65
1.5.1.1 Distribución horizontal.	65
1.5.1.2 Distribución vertical ..	66
1.5.2 La especialidad y las transferencias .....	78
1.5.2.1 Las competencias en materia de transferencias y su ejecución .....	79

1.6	La unidad de cuenta .....	81
1.6.1	Evolución y contenido de la unidad de cuenta-ecu.....	81
1.6.2	El ecu y el presupuesto comunitario	82
II.2	Créditos disponibles al término de un ejercicio.	83
2.1	Créditos disponibles y créditos utilizados al término de un ejercicio .....	83
2.2	La cuenta de gestión consolidada y el saldo presupuestario .....	88

## II.1. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.

Los diversos papeles asignados a cada institución comunitaria en los procesos de elaboración, aprobación y ejecución, estudiados en los apartados anteriores, son a su vez, acotados y completados en la esfera política y de gestión por un conjunto de reglas o principios clásicos extensibles a todos los sistemas financieros y consiguientemente también al presupuesto de las Comunidades.

Generalmente se suele aludir a cinco principios clásicos: **unidad, universalidad, anualidad, equilibrio y especialidad**<sup>1</sup>. A ello debemos añadir, en el caso concreto de la Comunidad, la **unidad contable** ya que cada país dispone de su propia moneda.

La alusión a estos principios así como las excepciones nos permitirá adentrarnos de forma más minuciosa en el análisis institucional de los apartados anteriores, destacando el contenido, presentación, estructura, gestión y contabilidad del presupuesto comunitario.

### **1.1 UNIDAD.**

Por medio de este principio de derecho se establece que los ingresos y gastos totales deben ser compilados y presentados en un sólo documento a fin de evitar la dispersión y facilitar el control y la fácil comprensión. Originariamente existieron varios presupuestos (véase páginas anteriores). Sin embargo a partir del Tratado de Luxemburgo (1970) el presupuesto se presenta en un sólo compendio en forma de documento público en el Diario Oficial de las Comunidades.

---

<sup>1</sup> Somos conscientes de las dificultades que entraña el análisis de los principios políticos, económicos y de contabilidad clásica aplicados al contexto del presupuesto comunitario. A través de las breves reseñas apuntadas a continuación sólo pretendemos facilitar una mejor comprensión del presupuesto de las Comunidades. Para ello se han consultado mayoritariamente dos autores, SANCHEZ REVENGE, J., (1989). Págs.29-53 y LOZANO IRUESTE, J.M<sup>a</sup>., (1983). Pág.15-144.



### 1.1.1. Excepciones.

Algunos ingresos y gastos aún se sustraen al documento principal, el presupuesto operativo de la CECA se presenta en un Diario Oficial por separado, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) dispone de sus propios medios reglamentos financieros y la actividad de empréstito y préstamos no sigue la misma dinámica del presupuesto general<sup>2</sup>.

### 1.1.2. Otros presupuestos que forman parte del presupuesto general.

La Agencia Europea de abastecimiento de EURATOM, el Centro Común para el Desarrollo de la formación profesional y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo son organismos de la Comunidad con autonomía jurídica y financiera<sup>3</sup>, cada uno de ellos dispone de un presupuesto particular dotado mediante una subvención de equilibrio en el presupuesto general. Estos organismos elaboran sus propias previsiones de ingresos y gastos y ejecutan su presupuesto, por lo demás, y en lo que a la aprobación de la subvención de equilibrio se refiere debe ser sometida al mismo procedimiento del resto del presupuesto.

## 1.2. UNIVERSALIDAD.

El significado de este principio podría definirse como aquel en el que los ingresos deben destinarse a cubrir la

---

<sup>2</sup> Los empréstitos y préstamos de la CECA no aparecen reseñados en el documento principal; el resto de las actividades de empréstito y préstamo se consignan en el Estado general de ingresos y en el Estado de gastos, Sección III, Comisión, parte B, pero es más bien a título informativo. Los recursos del FED se reseñan en el documento principal, pero es también a título informativo.

<sup>3</sup> La subvención de equilibrio a la Agencia Europea de Abastecimiento aparece en la parte A de gastos administrativos de la Comisión (Capítulo A3). Las subvenciones al Centro Europeo y Fundación Europea se recogen en la Sección III, Comisión, parte B (gastos operacionales). Los presupuestos de otros Organismos Autónomos como la Oficina de Publicaciones y el Comité Económico y Social aparecen como Anexos en la Sección III, Comisión, parte A y Sección II del Consejo (véase pág.).

globalidad de los gastos sin incurrir en la afectación de ciertos ingresos a determinados gastos y sin contracción o compensación entre ingresos y gastos. Los primeros presupuestos de las Comunidades vulneraban claramente estos conceptos y en concreto la no afectación puesto que las claves de reparto quedaban afectadas a ciertos gastos. La creación de recursos propios (1970) derogando la no afectación subsanó aquellas particularidades iniciales y los sucesivos Reglamentos financieros las convirtieron las reglas de la no afectación y contracción en normas habituales de la hacienda comunitaria. La no afectación viene reglada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento financiero bajo el epígrafe "el conjunto de ingresos cubrirá el conjunto de créditos para pagos" y la no compensación se hace constar en el mismo artículo, (apartado 1), el cual establece que los "ingresos y los gastos se consignarán por su importe íntegro en el presupuesto y en las cuentas, sin compensación entre sí".

#### 1.2.1. Excepciones al principio.

##### 1.2.1.1. La no afectación.

Algunas acciones aún eluden hoy en día, esta regla, el mismo artículo 4, apartado 2 del Reglamento financiero señala las siguientes excepciones:

- Las contribuciones financieras de los Estados miembros correspondientes a determinados programas de investigación. Esta excepción se refiere a la explotación del reactor HFR, cuyos ingresos quedan afectados a los gastos puesto que no todos los países participan en el programa HFR.
- Aquellos ingresos, procedentes de fundaciones, donaciones y legados, que tengan un destino determinado.
- La participación de países terceros o de organismos diversos en actividades de la Comunidad.

- Los ingresos procedentes de terceros por trabajos efectuados por encargo suyo.
- La reserva monetaria constituye una excepción a la norma de no afectación. Los recursos quedan afectados al FEOGA garantía y no pueden tener otra finalidad que la de hacer frente a los movimientos de paridad dólar-ecu y en caso de necesidad solo pueden ser cubiertos mediante ingresos procedentes del 4 recurso PNB.

#### 1.2.1.2. La no compensación.

- \* El artículo 27, apartado 1,2,3 y 4 del Reglamento financiero permite:
  - La deducción del importe de las memorias, facturas o estados de liquidación pudiendo presentarse importes netos:
    - En el caso de multas a los titulares de contratos y contratos administrativos .
    - En cantidades indebidamente pagadas por la Comunidad en cualquier línea presupuestaria.
    - En la venta (de viejos) y adquisición (de nuevos) aparatos, material científico y vehículos
  - Se prevé la compensación de pérdidas y beneficios por el cambio de moneda y el saldo bien negativo bien positivo se incorpora al presupuesto.
  - Además podrán utilizarse en las mismas líneas en que se asignaron los gastos varios ingresos, entre ellos, los procedentes de suministros, prestaciones de servicios y trabajos realizados a título oneroso así como los percibidos en concepto de arrendamiento y publicaciones.

\* La tasa de corresponsabilidad en los sectores cereales y lácteos: un caso excepcional a la norma de no compensación.

La tasa de corresponsabilidad se introdujo en el sector cereal en 1977 y en el sector lácteo en 1988. Estos importes pagados por agricultores y ganaderos a la Comunidad, con el objetivo de frenar la producción y aminorar los gastos comunitarios haciendo copartícipes de ellos a los mismos productores, no constituyen recursos propios.

Las cantidades percibidas se imputan en forma de ingresos negativos en la Sección III, Comisión, parte B Estado de gastos operacionales, (artículos B1-103 cereales ,B1-207 lácteos) y sirven para cubrir determinados gastos, relacionados con esos mismos sectores. Aparentemente esta fórmula no cumple la regla de la no compensación aunque el Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de febrero de 1979 la declara válida.

### 1.3. ANUALIDAD.

Este principio supone que los ingresos y sobre todo los gastos se realicen durante un ejercicio anual de tal modo que ello contribuya a la transparencia y control de la actividad presupuestaria en sus diferentes facetas de aprobación y ejecución. El Tratado de la CEE alude a este principio en tres formas diferentes, (FONSECA, (1985), pág.371).

a) En cuanto a las previsiones "todos los ingresos y gastos de la Comunidad (...) deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario" (artículo 199, apartado 1 del Tratado CEE)

b) En cuanto a la ejecución "los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio" (artículo 202, apartado 1 del Tratado CEE).

c) Y el año natural se hace coincidir con el ejercicio presupuestario. Dicho "ejercicio comenzará el uno de enero y finalizará el 31 de diciembre" (artículo 203, apartado 1 del Tratado CEE). Todos estos preceptos son a su vez recogidos por el artículo 6 del Reglamento financiero.

#### 1.3.1. La anualidad y los ingresos.

Los cobros efectuados por la Comunidad se contabilizan desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre." Los ingresos de un ejercicio se contabilizan en ese ejercicio tomando como base los importes percibidos durante el mismo" (artículo 6 del Reglamento financiero). La única excepción al cumplimiento estricto de la regla de anualidad viene dada por la autorización que se le confiere a la Comisión para solicitar a los Estados miembros un mes de anticipaciones por recursos propios que no sean IVA o recurso PNB y cuyas cantidades pueden consignarse en el año natural (artículo 10, apartado 2 del Reglamento 1552/89, op.cit).

#### 1.3.2. Los Gastos.

En el apartado de gastos el cumplimiento de los postulados de temporalidad es bastante mas compleja dado que la Comunidad opera con varias modalidades de créditos y esas excepciones vienen en función de dichas modalidades.

##### 1.3.2.1. Modalidades de crédito.

La distinción entre créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP) figura en el artículo 176, apartado 1, del Tratado CEEA en relación a los presupuestos de investigación e inversión de esta Comunidad. Unos y otros (CC y CP) también conocidos como Créditos Disociados (CD) o créditos plurianuales comportan un desfase temporal que sobrepasa el año natural entre el momento en que se contrae el compromiso y se efectúa el pago. Estas modalidades pensadas en un principio para los presupuestos de investigación de la CEEA fueron posteriormente generalizadas en

un buen número de políticas comunitarias. Por ello el presupuesto actual debe concertar las realidades existentes con los enunciados teóricos de temporalidad.

A.) Contenido de las modalidades y su significado.

El "presupuesto puede incluir CD y CND (artículo 1, apartado 4, del Reglamento financiero).

a) Los CD son aquellos que cubren las acciones plurianuales y se dividen:

- En CC los cuales cubren, durante el ejercicio en curso , las obligaciones jurídicas para medidas cuya aplicación se extienda durante varios ejercicios.

- Y los (CP) que cubren los gastos relativos a compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y/o a ejercicios anteriores.

b) Los CND cubren, para acciones anuales los compromisos y los pagos relativos al mismo ejercicio.

En resumen, los créditos para un ejercicio concreto constan de dos totales

1. Un total de créditos para compromiso (CPC) cuya suma la componen los (CND) y los (CC).
2. Un total de créditos para pagos (CPP) cuya suma se corresponde con los (CND) más los (CP)<sup>4</sup>. (véase, esquema N°1).

---

<sup>4</sup> Tal y como manifiestan los informes anuales del Tribunal de Cuentas cabe distinguir entre créditos de compromiso y de pago y créditos para compromiso y pago. Los primeros se usan sólo en el contexto de los Créditos Disociados.

**ESQUEMA N.1: MODALIDADES DE CREDITOS**

	CREDITOS DISOCIADOS		TOTAL DE CREDITOS PARA UN EJERCICIO	
1 CREDITOS NO DISOCIADOS	2 CREDITOS DE COMPRONISO	3 CREDITOS DE PAGO	1 + 2 CREDITOS PARA COMPRONISO	1 + 3 CREDITOS PARA PAGOS

Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos y anotaciones apuntados en los informes anuales del Tribunal de Cuentas.

### 1.3.2.2. Excepciones al principio de anualidad: prórrogas.

La posibilidad de operar con CD supone que únicamente los gastos de personal y créditos provisionales quedan exentos de algún tipo de prórroga que exceda el año natural si bien es cierto que las excepciones quedan estrictamente reguladas a partir de la modificación del Reglamento financiero en 1988.

#### A.) Créditos no Disociados (CND).

Por regla general los créditos no comprometidos al final del ejercicio en el que fueron consignados quedarán anulados.

##### a) Prórrogas automáticas.

Son objeto de prórroga automática, limitada al ejercicio siguiente los créditos correspondientes a pagos pendientes, cuyos compromisos hayan sido adquiridos durante el ejercicio en curso con la excepción de los compromisos contraídos después del 15 de diciembre referentes a compras de materias, obras y suministros. La Comisión debe de informar a la Autoridad presupuestaria (artículo 7, apartado 1a del Reglamento financiero).

##### b) Prórrogas no automáticas.

También pueden ser objeto de prórroga, limitada al ejercicio siguiente, los créditos no comprometidos al cierre del ejercicio cuando los créditos previstos en las líneas correspondientes del presupuesto del ejercicio siguiente no permitan cubrir las necesidades, así como los comprometidos después del 15 de diciembre referidos a compras de material y obras y suministros (artículo 7, apartado 1b del Reglamento financiero). La solicitud de prórroga



debe de estar debidamente justificada y solicitada a la Autoridad presupuestaria a más tardar el 15 de febrero. Si en el plazo de seis semanas, el Consejo que previa consulta al Parlamento y viceversa, decide por mayoría cualificada, no lo hiciera la solicitud se considera aprobada.

B.) Créditos Disociados (CD).

Con anterioridad a la introducción del Reglamento 2049/88<sup>5</sup> que modifica el Reglamento financiero los CD se prorrogaban automáticamente. A partir de esa fecha, por regla general los CC y CP no utilizados al término del ejercicio para el que hayan sido consignados quedarán anulados.

a) Créditos de Compromiso (CC).

Los importes correspondientes a expedientes cuya conclusión esté prácticamente realizada el 31 de diciembre pero que no hayan podido reflejarse aún en compromisos contables debiendo comprometerse, en principio, antes del 31 de marzo del año siguiente y aquellos importes que resulten necesarios cuando el Consejo adopte a finales del ejercicio el acto base, sin que la Comisión haya podido comprometer los créditos designados a tales fines antes del 31 de diciembre (artículo 7, apartado 2a del Reglamento financiero).

b) Créditos de pago (CP).

Los importes necesarios para cubrir compromisos contraídos anteriormente o derivados de compromisos prorrogados siempre y cuando los

---

<sup>5</sup> Este Reglamento ha sido incluido en el Reglamento financiero, op.cit.

créditos correspondientes al presupuesto del ejercicio siguiente no permitan cubrir las necesidades.

La Comisión debe tomar la decisión de prórroga a más tardar el 15 de febrero del ejercicio siguiente e informar a la Autoridad presupuestaria a más tardar el 15 de marzo.

\* En casos excepcionales los créditos de compromiso consignados a acciones plurianuales no utilizados en el tiempo previsto, esto es, créditos liberados podrán reconstituirse "cuando resulte imprescindible realizar el programa inicialmente previsto y no haya créditos disponibles a tal fin en el ejercicio en curso" (artículo 7, apartado 3, del Reglamento financiero)<sup>6</sup>.

\* Los ingresos no utilizados y los créditos disponibles al 31 de diciembre procedentes de aquellas líneas presupuestarias que contienen créditos afectados quedan automáticamente prorrogados.

### C.) Algunas concesiones al principio de anualidad.

#### a) La ejecución de pagos.

Además, de las salvedades apuntadas en páginas anteriores, el régimen general permite una ampliación mínima del año natural de doce meses. Las ordenes de pago llegadas al interventor el 31 de diciembre se les concede un plazo adicional de 15 días para su ejecución ( 15 de enero del ejercicio n+1). Los compromisos se contabilizan

---

<sup>6</sup> El artículo 1, apartado 7 del Reglamento financiero también dispone que las obligaciones jurídicas, respecto de los créditos plurianuales, tendrán una fecha límite de ejecución que deberá comunicarse al beneficiario al concedérsele la ayuda.

dentro del año natural (artículo 6 del Reglamento financiero).

b) Los gastos del FEOGA.

Los pagos del FEOGA Sección Garantía disponen de un período adicional de un mes al año natural (31 de enero del año n+1), (artículo 101 del Reglamento financiero).

#### 1.4 EQUILIBRIO.

A efectos económicos-contables este principio se traduce en la obligatoriedad de que los ingresos previstos sean iguales a los gastos durante el ejercicio presupuestario. El artículo 199 del Tratado CEE, artículo 171 del Tratado CEEA y artículo 20 del Tratado de fusión prevén que "el presupuesto debe estar equilibrado entre ingresos y gastos". La Comunidad por lo tanto no está autorizada para contraer déficit público en el sentido keynesiano del término, particularidad esta que, en líneas generales, ha intentado respetar con absoluta rigurosidad a pesar de los problemas de escasez de recursos durante la primera mitad de los años ochenta.

##### 1.4.1. El equilibrio y el saldo anual.

Efectivamente, por razones imprevisibles tanto de carácter técnico como económico sólo en fases del procedimiento de elaboración y aprobación puede existir equilibrio formal, por lo demás las previsiones de ingresos no tienen porqué coincidir con los ingresos efectivos ni las previsiones de gastos con la ejecución final de los mismos. En el saldo de cierre en cada ejercicio puede aparecer un déficit o un superávit que se "consignará en el presupuesto del ejercicio siguiente, como ingreso o como gasto según se trate de superávit o déficit, mediante un presupuesto rectificativo o suplementario" (artículo 32 del Reglamento financiero). En la Sección III de la Comisión parte B (Capítulo B0-3) se inscribe el déficit del ejercicio anterior, hecho que raras veces se ha producido dadas las

limitaciones que imponen los Tratados en este sentido y en el Título 3, Capítulo 300 del Estado general de ingresos aparece el excedente disponible (véase también cuenta de gestión en páginas posteriores).

#### 1.4.2. El concepto de equilibrio y el cálculo de las necesidades financieras.

La naturaleza del presupuesto general es un tema sobre el que los estudiosos suelen disertar. Para STRASSER, (1978) pág.81-82 el presupuesto en sus primeras etapas y hasta 1975, podía considerarse un presupuesto de ingresos en cuanto que la Autoridad presupuestaria a propuesta de la Comisión calculaba, primero el importe de los gastos y a continuación los ingresos imprescindibles para cubrir esos gastos. Sin embargo, a partir de 1975 con la puesta en marcha de los recursos propios el presupuesto tiende a convertirse en un presupuesto de ingresos, primero se debe de tomar en cuanto los ingresos posibles y posteriormente y en función de éstos, fijar los gastos. Por el contrario para FONSECA, (1985), págs. 400-401 el presupuesto continua siendo un presupuesto de gastos "en tanto la soberanía de fijar ingresos siga estando en manos estatales". Sin entrar en la polémica teórica y ciñéndonos simplemente al concepto de equilibrio en la actualidad, primero se calculan los ingresos necesarios para cubrir el total de gastos por sección, por secciones, en segundo lugar de ese total de gastos se deducen los ingresos diversos (títulos 4-9, del estado general de ingresos, el excedente disponible del ejercicio anterior y el excedente de los recursos propios de la reserva monetaria del FEOGA-Garantía, en última instancia las diferencias resultantes, entre créditos necesarios e ingresos diversos y excedentes, es la cuantía que realmente debe de cubrirse mediante los recursos propios. A partir de esas necesidades de créditos se calcula el IVA y el cuarto recurso basada en el PNB, (cuadro N° 2). Cabe destacar que los ingresos en concepto de recursos propios sólo deben de hacer frente a las necesidades de tesorería de gastos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En caso de escasez, la Comisión puede recurrir a anticipos del IVA y PNB, (artículo 12 del Reglamento 1555/88). En este sentido los créditos para compromisos sirven meramente como guía o aproximación de gastos en años

## CUADRO Nº 2

## B. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL

Créditos que han de cubrirse, durante el ejercicio 1993, con arreglo al artículo 1 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades y al artículo 10 del Tratado, de 22 de abril de 1970, por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas

Descripción	Importes
<b>Gastos</b>	
<i>A. Sección III «Comisión» (parte B)</i>	
1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección de Garantía (subsección B1)	36 352 000 000
2. Acciones estructurales, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca (subsección B2)	20 709 827 000
3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales (subsección B3)	469 052 000
4. Energía, control de seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente (subsección B4)	242 566 000
5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas (subsección B5)	298 515 000
6. Investigación y desarrollo tecnológico (subsección B6)	2 351 543 000
7. Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros terceros países (subsección B7)	2 998 277 000
8. Reembolsos, garantías, reservas (subsección B0)	15 200 000
Subtotal de la parte B de la sección III	63 436 980 000
<i>B. Sección III «Comisión» (parte A)</i>	
Subtotal de la sección III	2 296 009 688
<i>C. Secciones I, II, IV y V (otras instituciones)</i>	
Total de los gastos	66 857 939 052
<b>Ingresos</b>	
Ingresos diversos (títulos 4 a 9)	464 223 144
Excedente disponible del ejercicio anterior	1 004 008 811
Excedente de recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido y los recursos propios basados en el producto nacional bruto de ejercicios anteriores	-1 165 192 204
Total de los ingresos	303 039 751
Créditos que han de cubrirse mediante los recursos propios a los que se refiere el artículo 2 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom	66 554 899 301

\* Una pequeña disgresión del concepto de equilibrio: la reserva negativa.

Por primera vez en el presupuesto de 1986 se introdujo la llamada reserva negativa cuyo propósito inicial fue el de salvar las diferencias entre Consejo y Parlamento Europeo sobre gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO) y contribuir al equilibrio presupuestario mediante la creación de un "depósito de reserva" con ingresos provenientes de créditos no utilizados en el ejercicio en curso para su posterior transferencia y rectificación en las líneas presupuestarias dotadas con GNO<sup>8</sup>. Dicha reserva ocupa actualmente parte del Título B0-4 (Sección III, Comisión, parte B) y su existencia se conoció jurídicamente en el Reglamento 2049/88 con un límite máximo de 200 millones de ecus. Las transferencias a estos capítulos deben seguir el procedimiento habitual de cualquier otra transferencia.

#### 1.5. ESPECIALIDAD.

La especialidad como principio fundamental requiere que tanto ingresos como gastos se consignent en un documento por una temporalidad limitada (en cuyo caso su relación con el principio de anualidad es muy estrecho, véase anualidad) y con más importes debidamente destinados y especificados en secciones y subsecciones con la prohibición expresa de efectuar transferencias entre créditos (cambios de excedentes o déficits entre partidas) o ampliaciones o disminuciones de los mismos. El fundamento de éste principio radica, pues, en garantizar que en la fase final de ejecución presupuestaria no se trastocuen ni alteren los deseos y objetos iniciales de la Autoridad presupuestaria.

---

<sup>8</sup> Véase a este respecto MARTINEZ GENIQUE, A. (1986): "El presupuesto de la CEE en 1986", Hacienda pública Española, N<sup>o</sup> 102/103. Madrid. Pág.502.

A continuación trataremos dos vertientes de la especialidad: la una que atañe al ordenamiento y presentación del presupuesto y la otra a las particularidades sobre transferencias entre sus diferentes apartados.

### 1.5.1. Ordenamiento.

En su ordenamiento y presentación cabe distinguir una distribución horizontal por secciones (artículo 202, párrafo cuarto del Tratado CEE y artículo 19 del Reglamento financiero) y una distribución vertical por títulos, capítulos, artículos y partidas (artículo 202, párrafo tercero del Tratado CEE y artículo 20 del Reglamento financiero).

#### 1.5.1.1. Distribución horizontal.

- Un Estado general de ingresos (total de ingresos presupuestarios).
- Un Estado de ingresos y de gastos por Secciones (por instituciones).

En el Estado de ingresos y de gastos se recoge los ingresos específicos de cada institución y sus gastos por secciones en el siguiente orden:

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sección I, Parlamento Europeo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- E s t a d o d e ingresos.</li> <li>- Estado de gastos.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sección II, Consejo</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- E s t a d o d e ingresos.</li> <li>- Estado de gastos.</li> <li>- Incluye en un Anexo, el Estado de ingresos y gastos del Comité Económico y Social.</li> </ul> |

- Sección III, Comisión - Parte A: - E s t a d o d e ingresos.  
- Estado de gastos.  
- Incluye en un Anexo el Estado de ingresos y gastos de la oficina de publicaciones .
- Parte B: - G a s t o s operacionales.
- Sección IV - Tribunal de Justicia - Estado de ingresos  
- Estado de gastos.
- Sección V - Tribunal de Cuentas - E s t a d o d e ingresos.  
- Estado de gastos.

En esta presentación por secciones merecen ser destacados dos aspectos, en primer lugar lo insignificante de los ingresos de las instituciones respecto del total de ingresos por recursos propios, (véase cuadro N° 1) y en segundo lugar la distinción efectuada en la Sección III, Comisión, entre la parte A, Estado de ingresos y gastos administrativos, (como en el resto de las secciones), y la parte B, los llamados gastos operacionales. Estos últimos constituyen más del 95% del total de los gastos canalizados a través de las múltiples políticas comunes y Fondos estructurales que actualmente existen.

#### 1.5.1.2. Distribución vertical.

El presupuesto en su distribución vertical, se presenta estructurado en títulos, artículos y partidas en el siguiente orden: Estado general de ingresos, Estado de ingresos y gastos de las instituciones por secciones y Sección III, Comisión, parte B (gastos operaciones).



A.) Estado general de Ingresos<sup>9</sup>

- TITULO 1 - Recursos propios.
- TITULO 2 - Contribuciones financieras.
- TITULO 3 - Excedentes disponibles del ejercicio anterior.
- TITULO 4 - Impuestos diversos retenciones sobre las retribuciones de los funcionarios.
- TITULO 5 - Producto de la venta de bienes e inmuebles.
- TITULO 6 - Contribuciones a los programas comunitarios, reembolso de gastos e ingresos por servicios prestados a título oneroso.
- TITULO 7 - Intereses de demora y multas.
- TITULO 8 - Empréstitos y préstamos.
- TITULO 9 - Ingresos diversos (contribuciones voluntarias de los miembros del Parlamento Europeo a un régimen de pensiones de jubilación).

a) Resumen sucinto del contenido de algunos Títulos.

- El Título 1 (recursos propios) será detalladamente analizado en el capítulo III de esta Tesis (Estado General de Ingresos), a continuación haremos algunas aclaraciones del contenido del resto de los Títulos cuyo tratamiento posterior será escueto.
- El Título 2 (contribuciones financieras) se refiere a las solicitudes de ingresos suplementarios efectuados por la Comunidad a los Estados para equilibrar el presupuesto en épocas en las que los recursos propios son

---

<sup>9</sup> El Estado general de ingresos se divide en tres partes: la parte A, Estado general de Ingresos, la parte B, Financiación del presupuesto general y la parte C, Personal. En esta última parte se detallan el personal en activo trabajando para las instituciones así como los grados a los que pertenecen.

insuficientes para hacer frente a los gastos. Hasta el momento se ha recurrido a esta fórmula en tres ocasiones 1984, 1985 y 1988<sup>10</sup>.

- En el Título 3 (el excedente disponible del ejercicio anterior) se resalta el capítulo 30, donde, además, del excedente disponible del ejercicio anterior incluye el excedente de los recursos resultantes de la transferencia a la reserva monetaria del FEOGA-Garantía en caso de efectuarse; en los capítulos 31 y 32, también pertenecientes a este Título se reflejan los ajustes realizados en las previsiones de ingresos respecto de los ingresos efectivos en concepto de IVA y PNB, ajustes que dan lugar a ligeras modificaciones en los pagos efectivos de los Estados<sup>11</sup>.
- Los Títulos del 4 al 9 corresponden a ingresos específicos de la actividad administrativa de la Comunidad, fruto de su personalidad jurídica económica independiente.
- El Título 4, (impuestos diversos, retenciones sobre las retribuciones de los funcionarios), uno de los más importantes cuantitativamente, corresponde a las contribuciones y exacciones aplicadas a los sueldos de los funcionarios.
- En el Título 5, (producto de la venta de bienes e inmuebles), se inscriben los intereses devengados por las cuentas bancarias de las instituciones y los ingresos diversos que dan

---

<sup>10</sup> La fórmula adoptada fue mediante acuerdos intergubernamentales.

<sup>11</sup> Los ajustes y modificaciones son reglados por los artículos 4-10 del Reglamento 1552/89, op.cit.

lugar a una nueva utilización de acuerdo con el artículo 27 del Reglamento financiero<sup>12</sup>.

- En el Título 6, (contribuciones a los programas comunitarios, reembolso de gastos e ingresos por servicios prestados a título oneroso) destacamos el capítulo 60, las percepciones procedentes de programas de cooperación en materia de investigación y desarrollo con países terceros entre los cuales se encuentra EUREKA y COSTS<sup>13</sup>; el capítulo 61, los ingresos procedentes de otras instituciones, se limita a la entrega de 5 millones de ecus que la CECA efectúa al presupuesto general en concepto de gastos administrativos (artículo 20 del Tratado de Bruselas)<sup>14</sup>. El resto de los reembolsos consignados en este capítulo proceden de las ayudas comunitarias concedidas a proyectos, acciones con éxito comercial<sup>15</sup>, servicios prestados por la Comunidad a países miembros, sí como sumas indebidamente pagadas en el ámbito del FEOGA-Garantía, ayudas comunitarias no utilizadas procedentes del FSE, FEDER y FEOGA-Orientación<sup>16</sup>; finalmente en el capítulo 62 de este Título se confieren los ingresos por servicios prestados a título oneroso tanto a los Estados miembros, personas o

---

<sup>12</sup> Véase la no compensación.

<sup>13</sup> Los ingresos procedentes de la cooperación en materia de investigación y desarrollo con los países terceros están afectados a la parte correspondiente de gastos de la Sección III, Comisión (véase la no afectación).

<sup>14</sup> En esta fecha se fusionó el presupuesto administrativo de la CECA con el de la CEEA y CEE. La CECA sigue contribuyendo a la financiación del presupuesto administrativo inicial.

<sup>15</sup> Se refiere a programas de demostración en el campo energético informático y agroindustrial.

<sup>16</sup> Estas líneas se encuentran en su gran mayoría con las iniciales PM.

empresas como a terceros. Dichos servicios se efectúan en el centro común de investigaciones y dan lugar a nuevos ingresos con el consiguiente ahorro de financiación por el lado de los recursos propios. Las aportaciones corresponden mayoritariamente a Alemania y Países Bajos al Programa de explotación del reactor (HFR)<sup>17</sup>.

- El Título 7, ( ingresos por intereses de demora y multas), consta de dos capítulos, el 70 y 71; el primero intereses de demora pueden surgir cuando los Estados miembros no consignan los recursos propios en el haber de cuentas de la Comisión en el momento indicado (artículo 11 del Reglamento 1552/89) y el segundo (multas) pueden provenir de las atribuciones que la Comisión posee para sancionar a los Estados en el ámbito de la competencia y mercado interior.
  
- El Título 8, ( empréstitos y préstamos), debe de incluirse en el Estado General de ingresos (artículo 20, apartado 5 del Reglamento financiero) si bien los ingresos captados en este apartado ocupan sólo el Título 8 y son producto de reembolsos e intereses de préstamos especiales y capital riesgo concedidos en el marco de protocolos financieros a países terceros y préstamos concedidos por la Comunidad para la mejora de las condiciones de vivienda de los trabajadores migrantes. En su gran mayoría los empréstitos y préstamos no proporcionan ingresos como tal, simplemente se inscriben con las iniciales PM ante la hipotética posibilidad de alguna percepción.

---

<sup>17</sup> Desde 1988 la explotación del HFR se considera una prestación por cuenta de terceros. Estas aportaciones por parte de terceros están, como el resto de los programas de cooperación en el campo de la investigación afectadas a la parte correspondiente de gastos de la Sección III, Comisión, parte B la no afectación, y dan lugar a la apertura de créditos suplementarios que se mantienen hasta su cancelación por la cuenta de gestión (véase artículos 92 y 96 del Reglamento financiero).

B.) Estado de ingresos y gastos de las instituciones por Secciones.

En cada una de las instituciones se detallan sus ingresos específicos y sus gastos de funcionamiento en el siguiente orden: Parlamento, Sección I; Consejo, Sección,II; Comisión, Sección III (parte A); Tribunal de Justicia, Sección IV y Tribunal de Cuentas, Sección V. Cada sección dividida a su vez en títulos, capítulos, artículos y partidas tanto para ingresos como para gastos<sup>18</sup>.

C.) Estado de gastos operacionales por subsecciones (Sección III, Comisión, parte B .

La Sección III, Comisión, parte B, (gastos operacionales) se encuadra a partir del 91 en grandes subsecciones que engloban a su vez la nomenclatura tradicional. A continuación se presentan las subsecciones y su contenido:

- Subsección B1: - Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección de Garantía.
- Subsección B2: - Medidas estructurales y de pesca.
- Subsección B3: - Formación, juventud, cultura, información y otras acciones sociales.
- Subsección B4: - Energía, control de la seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente.
- Subsección B5: - Protección de los consumidores, mercado interior, industria e innovación tecnológica.

---

<sup>18</sup> Los ingresos de cada institución son a su vez anotados en el sistema general de ingresos, Títulos 4,5 y 9.

- Subsección B6: - Investigación y desarrollo tecnológico.
- Subsección B7: - Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros países terceros.
- Subsección B8: - Gastos de apoyo y de sostenimiento de las medidas comunitarias.
- Subsección B0: - Reembolsos, garantías y reservas
- \* Anexo I: - Investigación y desarrollo tecnológico.
- \* Anexo II: - Operaciones de empréstitos y préstamos.

a) Contenido de los gastos en algunas subsecciones

En este apartado procedemos a la aclaraciones del contenido de las subsecciones, B8 y B0 y Anexos I y II de modo similar al tratamiento dado a algunos títulos en el Estado General de ingresos (págs 50-51). Los gastos de las subsecciones B1 a B7 serán analizadas detalladamente respecto de las políticas a las cuales van a hacer frente en los correspondientes capítulos de gastos.

- La subsección B8 aparece inscrita, por primera vez, en el presupuesto de 1991, bajo el epígrafe: gastos de apoyo y sostenimiento, comúnmente se le conoce como minipresupuesto, sus créditos tendían a desdibujarse e integrarse con anterioridad a 1991, en los gastos operacionales (Sección III, Comisión, parte B). En la actualidad cada partida del presupuesto inscrita en la

subsección B8 se acredita en la línea correspondiente de gastos de otras secciones, como gastos de apoyo y sostenimiento y que no son otra cosa que gastos administrativos adicionalmente a aquellos consignados en la sección A de la Comisión.

- Subsección B0.- Esta subsección consta de 4 Títulos:

- El título B0-1, dividido en dos capítulos:

- Capítulo B0-10, (reembolsos a los Estados miembros), dotado en 1988 con una partida de 6800 millones de millones de ecus para el período 88-92 a razón de 1200 millones de ecus para 1988 y 1400 millones anuales para el período 1989-1992 (Decisión 377/88-artículo 4). Con estos créditos se ha venido haciendo frente los gastos de liquidación de las antiguas existencias de productos agrarios<sup>19</sup>.

- El capítulo B0-11, (restituciones a los Estados miembros), cubre la devolución efectuada por la Comunidad a los Estados en concepto de IVA y durante el período de transición establecido en los Tratados de Adhesión. En el mismo capítulo se inserta una compensación especial para España y Portugal a fin de no perjudicar

---

<sup>19</sup> Durante los años 80 se había acumulado grandes stock de productos. Estos quedan fuera de la directiva agrícola (véase páginas posteriores) en cuanto que las nuevas existencias quedan dentro de la Directiva agrícola.

los intereses de estos países, mediante los costes de depreciación de las antiguas existencias generadas en gran parte antes de su integración y que a partir de 1988 todos los países debían de costear.

- El Título B0-2, (Garantía sobre empréstitos y sobre préstamos), es la parte opuesta al Título 8 del Estado general de ingresos. La Comunidad garantiza los, empréstitos y préstamos mediante el presupuesto general. La incidencia sobre este, desde el punto de vista de las cargas presupuestarias se limita a la intervención de la garantía en el caso de incumplimiento del deudor por ello las líneas de este título aparecen prácticamente con las iniciales PM.
- Sobre el contenido del Título B0-3, (déficit del ejercicio anterior), véase pág.
- El título B0-4, (reservas y provisiones), contiene tres capítulos<sup>20</sup>.
  - El Capítulo B0-40, (créditos provisionales), en el cual se asignan créditos por artículos y partidas cuyos gastos son difíciles de prever durante la

---

<sup>20</sup> "Cada Sección del presupuesto, así como las partes A y B de la Sección III, Comisión, podrán incluir un capítulo de créditos provisionales y un capítulo de reserva para imprevistos y la Sección III, Comisión, parte B podrá incluir una reserva negativa" (artículo 19, apartados 4 y 5 del Reglamento financiero).



presentación del anteproyecto de presupuesto. Estos créditos sólo se pueden utilizar, siguiendo lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento financiero.



- El capítulo B0-41, (reserva para imprevistos) se encuentra dotado con un (-).

- El capítulo B0-43 contiene la reserva negativa.

- **Anexo I.-**La investigación y desarrollo tecnológico. Los presupuestos de I+Dt se inscriben formalmente en la subsección B-6 (investigación y desarrollo tecnológico) como el resto de los gastos operacionales. Sin embargo, por corresponderse esta subsección con el antiguo presupuesto de investigación de Euratom (incorporado al presupuesto general a partir de 1971) los sucesivos Reglamentos financieros le han conferido y le confieren un trato especial<sup>21</sup>. El Anexo I es, pues una extensión de la subsección B6 donde se desglosan de forma detallada los créditos de investigación. En un apartado, y atendiendo a la naturaleza, se imputan los gastos de funcionamiento; personal, infraestructura, información, publicaciones y otros gastos del Centro Común de investigaciones y en otro apartado según el destino se describen los objetivos de los programas, la duración de los mismos y créditos asignados y ejecutados.

- **Anexo II.-**Operaciones de empréstito y préstamo. Este anexo es una extensión cualitativa

---

<sup>21</sup> Los artículos 91-97 del Reglamento financiero son dedicados con exclusividad a la regulación de los créditos I+Dt.

y cuantitativa de la subsección B0, Título B0-2. En él se especifican cualitativamente las bases legales que dieron lugar a todos y cada uno de los instrumentos de empréstito y préstamo y cuantitativamente "las operaciones del capital, gestión y deuda viva" así como "las operaciones de capital y gestión de la deuda para el ejercicio presupuestario de que se trate" (artículo 20, apartado 5, del Reglamento financiero).

\* La especialidad y la presentación de créditos.

En el contexto de cada sección y subsección ordenados, a su vez, por la nomenclatura tradicional en títulos, capítulos, artículos y partidas, las referencias, tanto a ingresos como gastos, se efectúan por períodos de tres años. En virtud del artículo 20, apartado 1 y 2 del Reglamento financiero la presentación debe reflejar:

- a) En el Estado General de ingresos:
  - Las previsiones de ingresos del ejercicio (n).
  - Los ingresos del ejercicio anterior (n-1).
  
- b) En el Estado de ingresos de cada sección:
  - Las previsiones de ingresos para el ejercicio (n).
  - Los ingresos del ejercicio anterior (n-1).
  - Los ingresos comprobados del último ejercicio (n-2).
  
- c) En el Estado de gastos.
  - Los créditos abiertos para el ejercicio n y en las líneas presupuestarias dotadas con Créditos Disociados (CC y CP) deben acreditarse ambas cuantías.

- Los créditos abiertos del ejercicio anterior (n-1).
- Los gastos efectivos del último ejercicio cerrado (n-2). Ello requiere la utilización de tres columnas cuando se refiere a (CND) y de seis columnas cuando se refiere a (CD). Además todas las líneas presupuestarias deben de ir acompañadas en la página de la derecha de un comentario que incluye sus bases jurídicas si existen y otras explicaciones respecto de la naturaleza y destino de los gastos y en las acciones dotadas con créditos de compromiso y créditos de pago (acciones plurianuales) se comentan los compromisos contraídos con anterioridad al ejercicio n, las prórrogas, el vencimiento de pagos previstos para el ejercicio n y ejercicios posteriores.

\* Líneas seguidas de las iniciales PM "para memoria" y líneas seguidas de un (-) guión.

Generalmente cada acción (línea presupuestaria) está dotada de un crédito, pero no es infrecuente encontrar acciones seguidas de las iniciales (PM) o simplemente de un guión (-).

- Las primeras significan:

- a) que la Autoridad presupuestaria reconoce el fundamento del gasto pero puede que aún no existiese una base jurídica en el momento de aprobación del presupuesto<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Muchas de las líneas PM vienen comentadas en la página de la derecha con una propuesta de Reglamento.

- b) o puede que también desee paralizar temporalmente o incluso existiendo la base jurídica, la asignación de créditos.
  - c) o que resulte difícil de establecer con exactitud el crédito necesario en el momento de elaboración y aprobación del presupuesto<sup>23</sup>
- Las líneas seguidas de un (-) guión quieren decir que ha sido reconocido el principio del gasto en el presupuesto pero no disponen de crédito<sup>24</sup>. A diferencia de las líneas seguidas de las iniciales (PM) en las líneas seguidas de un (-) guión no pueden efectuarse transferencias de otras líneas, solo pueden dotarse de un presupuesto rectificativo o suplementario.

### 1.5.2. la especialidad y las transferencias.

La fase de ejecución plantea innumerables incógnitas de ajuste respecto del período de aprobación, como cabría esperar algunas de las cuantías aprobadas inicialmente no se ciñen a la realidad del momento en que se ejecutan.

Las transferencias de una línea a otra se contemplan en el artículo 205 del Tratado CEE y sirven para corregir los cómputos iniciales y dar una mayor posibilidad operativa a las finanzas.

---

<sup>23</sup>En este supuesto algunas de las líneas PM tienen una dotación asignada en el capítulo B0-41 (créditos provisionales). Además, en cualquiera de los tres supuestos, las acciones PM pueden dotarse por medio de transferencias (artículo 26, apartado 8, del Reglamento financiero.)

<sup>24</sup> STRASSER, D., (1981), op.cit., págs.49-50, comenta que generalmente el guión es testimonio del hecho que la acción está a punto de desaparecer en cuanto que las iniciales PM significan el posible desarrollo de una acción nueva.

### 1.5.2.1. Las competencias en materia de transferencias y su ejecución.

Las competencias para realizar transferencias entre líneas presupuestarias viene determinada por la clasificación de los créditos en GO y GNO, y definida en el artículo 26 del Reglamento financiero.

#### A.) Sección III, Comisión, parte B(gastos operacionales): transferencias entre capítulos.

La Comisión como encargada de ejecutar el presupuesto es la primera en detectar las necesidades reales que van surgiendo y por ello puede proponer las transferencias a la Autoridad presupuestaria.

- Las propuestas de transferencias que contienen GO son aprobadas o rechazadas por mayoría cualificada del Consejo tras haber consultado al Parlamento Europeo y habiendo emitido éste un dictamen para conocimiento del Consejo<sup>25</sup>.
- Las propuestas de transferencias que contienen GNO son aprobadas o rechazadas por mayoría simple del Parlamento tras haber consultado al Consejo y habiendo emitido este un dictamen para conocimiento de Parlamento<sup>26</sup>.
- Si una de las ramas de la Autoridad presupuestaria ejerce su derecho al Veto (tanto para la propuesta de GO como en los de GNO y viceversa) la transferencia no podrá efectuarse y si el

---

<sup>25</sup> Las transferencias en la Sección Garantía del FEOGA reguladas en el artículo 104 del Reglamento financiero, son aprobadas mediante esos mismos requisitos, si bien la Comisión debe de informar de ellas a la Autoridad presupuestaria "a mas tardar un mes antes del 31 de enero del ejercicio siguiente" y el Consejo debe decidir en un plazo de 3 semanas. Si el Consejo no se pronuncia en ese plazo la transferencia se considera aprobada.

<sup>26</sup> Tanto las propuestas que contienen los GO como las que contienen los GNO se consideran aceptadas si en el plazo de seis semanas, la Autoridad presupuestaria no se pronunciase.

Parlamento o el Consejo redujesen la cuantía de la transferencia de forma discrepante se aprueba la cuantía menos elevada.

- Las transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo son competencia exclusiva de la Comisión. En la Sección de Garantía de FEOGA la Autoridad presupuestaria debe de ser informada.

B.) Transferencias en otras Secciones.

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

- La Sección III, Comisión, parte A, puede efectuar transferencias entre capítulos dentro de cada Título informando a la Autoridad presupuestaria con tres semanas de antelación. En el caso de la transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo la comunicación no es necesaria.
- El Parlamento y el Consejo y pueden efectuar, dentro de sus correspondientes secciones, transferencias de capítulo a capítulo y de artículo a artículo.
- El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas pueden efectuar en sus respectivas secciones transferencias de artículo a artículo dentro de cada capítulo habiendo informado a la Autoridad presupuestaria y a la Comisión con tres semanas de antelación.
- En cualquier caso la Comisión puede proponer a la Autoridad presupuestaria transferencias de capítulo a capítulo dentro de cada sección del presupuesto.

C.) Transferencias en la subsección B6 (Anexo I):Créditos de investigación.

Las transferencias en la subsección B6 (I+Dt), Anexo I, vienen reguladas por el artículo 95 del Reglamento financiero. La Comisión puede efectuar transferencias de capítulo a capítulo en el ámbito de las acciones directas llevadas a cabo en el Centro Común de Investigaciones (CCI) y acciones exploratorias incluidas en el Programa Marco. En el caso de las primeras el monto total de las transferencias no debe aumentar ni reducir los créditos iniciales en más de un 15% (tanto para créditos de compromiso como para créditos de pago) y en el caso de las segundas acciones exploratorias, la horquilla se limita al 5%. En acciones concertadas acciones indirectas y posibles participaciones financieras de la comunidad en programas complementarios las transferencias se efectúan según el procedimiento establecido en el artículo 26 del Reglamento financiero (GNO).

## 1.6 LA UNIDAD DE CUENTA.

En términos contables las Comunidades Europeas se dotaron desde su creación de un sistema de unidad de cuenta que les ha permitido expresar sus necesidades financieras sin recurrir a la utilización de las monedas de los Estados miembros.

### 1.6.1. Evolución y contenido de la unidad de cuenta-ecu.

La originalidad, se contempla en los artículos 49 y 50 del Tratado CEE, artículo 207 del Tratado CEEA y en la Decisión 2/52 CECA, de 23 de diciembre de 1952. La CECA fue pues la primera Comunidad en adoptar la Unidad de Cuenta como instrumento cuantitativo de sus presupuestos. Desde 1952-1958 esa unidad estaba basada en la Unidad de Cuenta de la Unión Europea de Pagos que a su vez equivalía a un dólar. En 1958 entró en vigor el Acuerdo Monetario Europeo mediante el cual se instituye la

libre convertibilidad de las monedas europeas y el presupuesto de la CECA pasa a denominarse en Unidad de Cuenta "paridad-oro" al definirse por la cantidad de (0,88867088) oro fino según los Acuerdos de Bretton Woods, pero en realidad se correspondía a la antigua unidad de cuenta.

En 1982 la unidad de cuenta paridad-oro se hizo extensiva a los presupuestos de las tres Comunidades, pero la crisis del sistema de Bretton Woods a principios de los años 1970 supuso el fin del patrón oro como referencia de valor cambiario fijo y las monedas de la Comunidad comienzan así un largo proceso de convulsiones cambiarias que finalmente condujeron hacia la implantación de un sistema propio de Unidad de Cuenta. En 1978 se introduce por primera vez en el presupuesto, y en sustitución de la unidad de cuenta paridad, la Unidad de Cuenta Europea (UCE) basado en una cesta compuesta por diferentes Monedas Europeas en la que cada una de ellas toma un montante fijo en función del Comercio intracomunitario y del PNB de los Estados. Tras algunas modificaciones del sistema anterior de (UCE), en el 1979 se implanta el sistema monetario Europeo (SME) y el ECU aparece por primera vez como unidad contable en el presupuesto de 1981.

#### 1.6.2. El Ecu y el presupuesto comunitario.

El presupuesto comunitario se establece en ecus (artículo 11, apartado 1 del Reglamento financiero) y el valor del ecu lo configuran la Cesta de monedas europeas que participan en el SME. Sin embargo, el valor de cada moneda con respecto a las obligaciones contraídas por la Comunidad derivadas del presupuesto general no se efectúan en ecus, ni al tipo central establecido en el SME, sino a los tipos de conversión de cada moneda. Actualmente se aplica el tipo mensual medio de conversión.

Así pues el presupuesto general se elabora y se presenta en ecus a nivel de contabilidad interna, pero en el momento de su ejecución, esto es, las transacciones o importe de los pagos a los Estados miembros, al ser ejecutados en monedas nacionales,



puede variar con las consiguientes repercusiones para el presupuesto. Los importes pueden ser superiores a los previstos en el caso de apreciaciones de las monedas nacionales o inferiores en el caso contrario. Por el contrario los recursos propios (ingresos), por IVA y PNB son puestos a disposición de la Comisión, en los plazos previstos y convertidos "en moneda nacional al tipo de cambio del último día del mercado del año civil que precede al ejercicio presupuestario"(artículo 10, apartado 3 de la Decisión 376/88), op.cit. Los riesgos de las fluctuaciones son, por tanto, asumidos por los Estados.

## II.2. CREDITOS DISPONIBLES AL TERMINO DE UN EJERCICIO.

Analizados en páginas anteriores el Capítulo I, la elaboración y aprobación del presupuesto y en este Capítulo los principios clásicos pasamos a detallar y resumir en la fase de ejecución todas aquellas particularidades que contribuyen, junto a los créditos iniciales, a la suma total de créditos disponibles al término de un ejercicio. Para ello se han elaborado los esquemas N° 2 y 3 en los cuales se engloban todas las particularidades ya estudiadas que conforman la disponibilidad de créditos.

### **2.1. CREDITOS DISPONIBLES Y CREDITOS UTILIZADOS AL TERMINO DE UN EJERCICIO.**

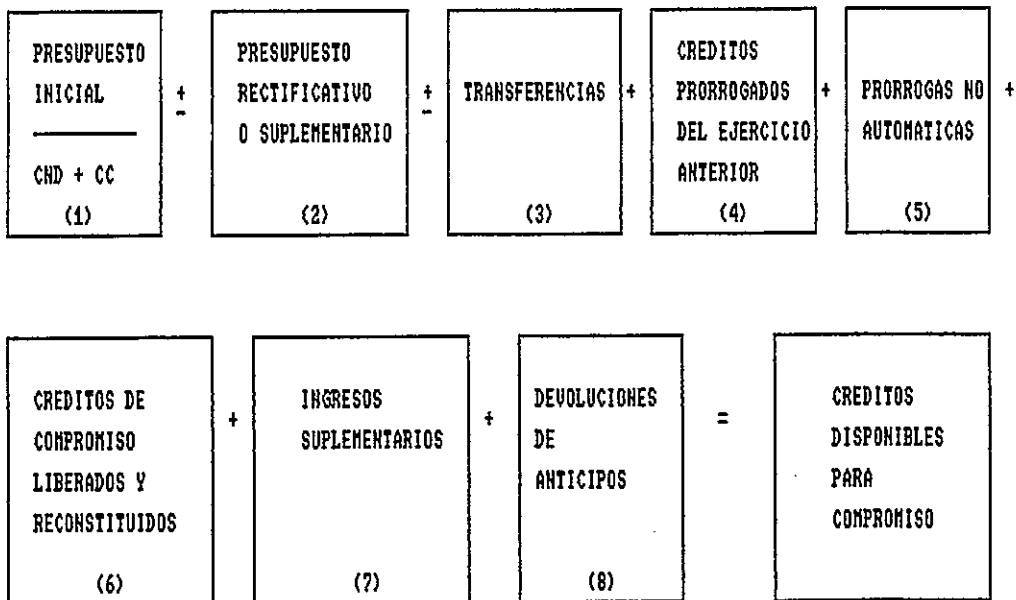
La disponibilidad de créditos de compromiso y créditos de pago al término de un ejercicio tal y como lo hemos planteado no significa que los totales sean utilizados en ese ejercicio. Efectivamente, unos y otros están disponibles para contraer compromisos y efectuar pagos en el año en curso, pero la cuantía en que realmente se comprometen y sobre todo se ejecutan depende entre otras, del éxito o fracaso de las políticas a las cuales van destinadas y/o del funcionamiento administrativo Comunidad-Estados y viceversa. Los créditos utilizados en el ejercicio n (compromisos y pagos) equivalen a los créditos disponibles al

término de un ejercicio<sup>27</sup> menos las prórrogas y anulaciones. A modo de ejemplo el Cuadro N-3 recoge las cuantías de la rúbrica N°2 (acciones estructurales) en el año 1991 y de acuerdo con los tipos de créditos fases del presupuesto. De él se desprende que las diferencias entre unos y otros son bastante considerables. (Cuadro 4)

---

<sup>27</sup> El presupuesto final disponible incluye todas aquellas operaciones mencionadas en el Cuadro N-2.

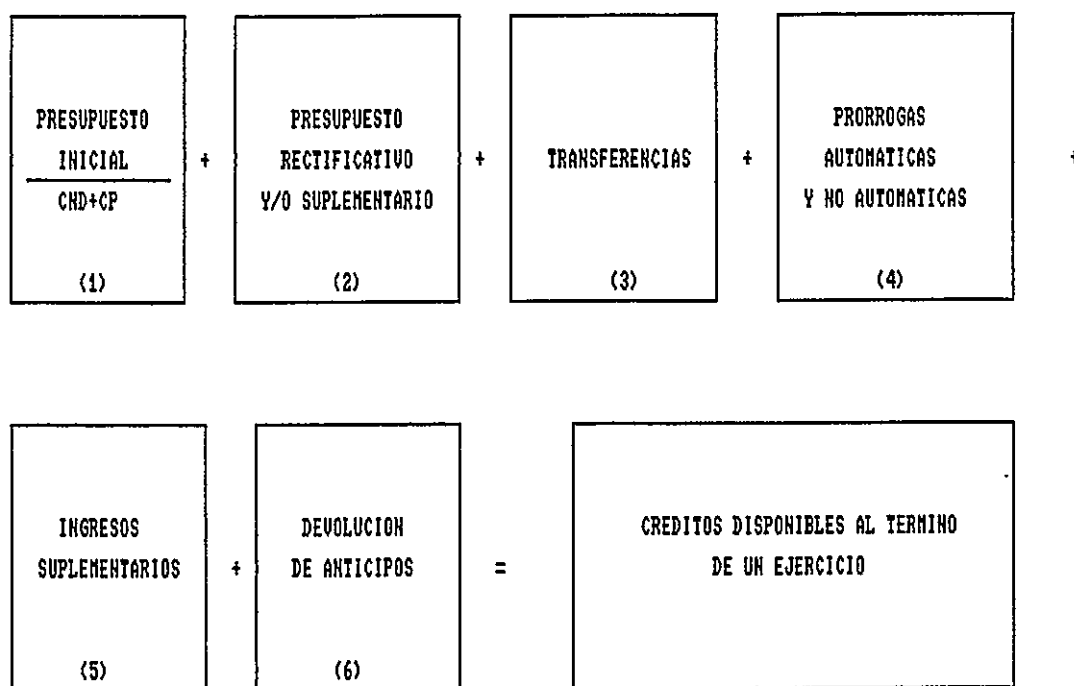
**ESQUEMA N.2 EVOLUCION DE LOS CREDITOS DE COMPROMISO EN LA  
FASE DE EJECUCION : CREDITOS DISPONIBLES.**



- (1). VEASE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO, CAPITULO I.  
 (2). VEASE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO, CAPITULO I.  
 (3). VEASE PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y LAS TRANSFERENCIAS, CAPITULO II.  
 (4). VEASE EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD, CAPITULO II.  
 (5). VEASE EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD, CAPITULO II.  
 (6). VEASE EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD, CAPITULO II.  
 (7). VEASE INGRESOS SUPLEMENTARIOS, CAPITULO I.  
 (8). VEASE PAGO DE INTERESES POR LOS ESTADOS, CAPITULO V.

Fuente: Elaboracion propia a partir de las caracteristicas presupuestarias estudiadas en apartados anteriores y de los Informes anuales del Tribunal de Cuentas.

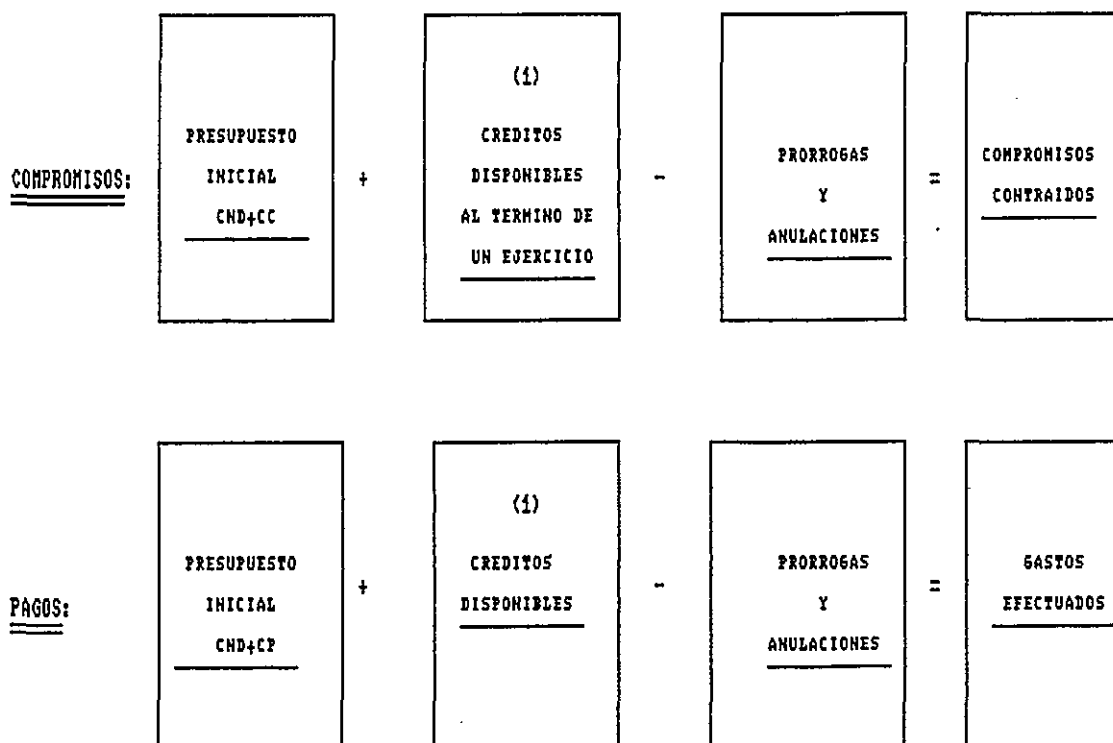
**ESQUEMA N.3:EVOLUCION DE LOS CREDITOS DE PAGO EN LA FASE DE EJECUCION:CREDITOS DISPONIBLES PARA PAGOS.**



- (1).VEASE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO, CAPITULO I.  
 (2).VEASE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO, CAPITULO I.  
 (3).VEASE PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y TRANSFERENCIAS, CAPITULO II.  
 (4).VEASE PRORROGAS AUTOMATICAS Y NO AUTOMATICAS CHD, CAPITULO II.  
 (5).VEASE INGRESOS SUPLEMENTARIOS, CAPITULO I.  
 (6).VEASE PAGO DE INTERESES POR LOS ESTADOS, CAPITULO V.

Fuente: Elaboración propia a partir de las características presupuestarias estudiadas en apartados y de los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

**ESQUEMA: N. 4 CREDITOS PARA COMPROMISO Y PARA PAGOS,  
Y COMPROMISOS CONTRAIDOS Y PAGOS  
EFECTUADOS EN LA RUBRICA N-2.  
AD 1991, EN MILLONES DE ECUS.**



(1). EL PRESUPUESTO FINAL DISPONIBLE INCLUYE TODAS AQUELLAS OPERACIONES MENCIONADAS EN LOS ESQUEMAS N.2 Y 3.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe del Tribunal de Cuentas de 1991.

## 2.2. LA CUENTA DE GESTION CONSOLIDADA Y EL SALDO PRESUPUESTARIO.

Antes del 1 de marzo del año (n+1) cada institución debe comunicar a la Comisión los datos necesarios para que éste elabore una cuenta de gestión consolidada, un balance y análisis de gestión financiera. La Comisión remitirá la cuenta de gestión consolidada y balance al Parlamento Europeo, Consejo y Tribunal de Cuentas, a más tardar el 1 de mayo<sup>28</sup>.

La Cuenta de gestión consolidada se presenta como la diferencia entre el conjunto de ingresos obtenidos en el ejercicio (n) (recursos propios de la Comunidad), otros ingresos efectivos<sup>29</sup>, excedente disponible del ejercicio anterior y el conjunto de pagos del ejercicio (n) mas los créditos de ese mismos ejercicio prorrogados y excedente disponible.

Estas diferencias se verán a su vez incrementadas o disminuidas, por una parte por el importe neto que resulte de las anulaciones de créditos prorrogados de ejercicio anterior y por otra, con el rebasamiento del importe de los pagos debidos a cambios de ecus para CND prorrogados del ejercicio anterior y por los beneficios o pérdidas debidos a cambios de moneda (artículo 15 del Reglamento financiero). El saldo resultante se anota en el ejercicio siguiente según se trate de déficit o superávit (artículo 32 del Reglamento financiero).

---

<sup>28</sup> La cuenta de gestión se elabora de acuerdo con los artículos 78-82 del Reglamento financiero.

<sup>29</sup> Ingresos procedentes de los títulos 4-9.

## **Capítulo III:**

### **LOS MARCOS FINANCIEROS PLURIANUALES.**

Capítulo III: LOS MARCOS FINANCIEROS PLURIANUALES .....	90
III.1    Las perspectivas financieras (1988-1992) .....	90
1.1    Contenido de las rúbricas .....	90
1.2    Las perspectivas financieras y los créditos ejecutados .....	93
1.3    Resumen .....	93
III.2    Las perspectivas financieras (1993-1997) .....	97
2.1    Contenido de las rúbricas .....	98



La precariedad anual en la que se venían desarrollando el presupuesto, los enfrentamientos institucionales y la necesidad de crear un marco de mayor estabilidad financiera para la aplicación del Acta Unica Europea, condujeron en 1988 a nuevos planteamientos. Desde esa fecha el presupuesto se proyecta dentro de un cuadro plurianual conocido con el nombre de previsiones a perspectivas financieras, anualmente convertidas a precios corrientes, y cuyo límite global de crecimiento quedó acotado a un tanto por ciento del PNB de la comunidad, tanto para créditos de compromiso como para créditos de pago. Hasta el momento actual se han elaborado dos cuadros plurianuales de contenido muy similar: uno que se ha extendido desde el año 1988 hasta 1992 y el otro que abarca el período 1993-1999. Ambos cuadros han sido consensuados entre las instituciones comunitarias, (Autoridad presupuestaria, Parlamento y Consejo), en los llamados Acuerdos interinstitucionales.

### **III.1 LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (1988-1992).**

Las primeras perspectivas financieras 1988-1992 se presentan en el Cuadro N° 3 a precios corrientes. La cuantía total o límite máximo de recursos propios quedó acotado al 1,20% del PNB de la Comunidad en 1992 y al 1,17% en créditos de pago, dejando, por tanto, un margen para imprevistos de un 0,03%. El monto total se subdividió, a su vez, en lo que denominamos como seis grandes rúbricas, cada una de ellas con unas previsiones específicas y anuales de crecimiento, en consonancia con el monto global y de acuerdo con las prioridades que se le asignaron a cada rúbrica.

#### **1.1. CONTENIDO DE LAS RUBRICAS<sup>1</sup>.**

- Los créditos de la Rúbrica N°1, (FEOGA-Garantía), conocida como directriz agraria, quedaron supeditados a un crecimiento que no podía sobrepasar el 74% del índice

---

<sup>1</sup> El contenido actual de las rúbricas se efectúa de forma detallada en las páginas siguientes para las perspectivas financieras (1993-1999).

de crecimiento del PNB de la Comunidad, durante el período 1988-1992<sup>2</sup>.

En ella se incluyeron los gastos de la organización común de los mercados (OCM) y el 50% de los costes relativos<sup>3</sup> a la retirada de tierras de la producción. Quedaron excluidos del monto total de esta directriz los gastos correspondientes a la comercialización de azúcar (ACP)<sup>4</sup>, las restituciones vinculadas a la ayuda alimentaria<sup>5</sup> y el coste de la depreciación de las existencias acumuladas previo al 1989.

- La Rúbrica N° 2, (Medidas estructurales), se refiere a la subsección B-2 del presupuesto y en particular a los Fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) desdobladas a partir de 1988 en cinco objetivos, y cuyas dotaciones presupuestarias se acordó multiplicar por dos desde 1987 a 1992.
- La Rúbrica N° 3, (Política de dotación plurianual), cubre los programas de I+D (BRITE, ESPRIT, etc.) y en realidad toda la subsección B6 del presupuesto y otras dotaciones plurianuales como los Programas Integrados Mediterráneos.
- La Rúbrica N°4: (Otras políticas), abarca políticas internas de carácter horizontal y políticas de cooperación y desarrollo con países terceros a excepción

---

<sup>2</sup> Véase "la directriz agrícola en las previsiones financieras 1988-1992", Capítulo V.

~~Debe de aclararse~~ quizá los Reglamentos del FEOGA-Garantía

<sup>4</sup> La Comunidad importa cada año aproximadamente 1.300.000 toneladas de azúcar en virtud de los acuerdos de cooperación que mantiene con los países ACP e INDIA. Pues bien, al ser la misma Comunidad excedentaria en azúcar se ve obligada a exportar unas cantidades similares a los mercados mundiales y cuyo coste oscila entre 500 y 600 millones de ecus anuales (artículo B1-110). Esta es la cantidad exclusiva de la directiva agraria.

<sup>5</sup> Véase a este respecto "Restituciones por ayuda alimentaria", Capítulo V.

de la cooperación con los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP).

- La Rúbrica N° 5, (Reembolso y administración), engloba la subsección B0 del presupuesto, (en concreto Título B0-1)<sup>6</sup>y los gastos administrativos Secciones I Parlamento; II Consejo; III Comisión, parte A; IV Tribunal de Justicia y V Tribunal de Cuentas.
  
- La Rúbrica 6: (Reserva monetaria), su contenido está vinculado al FEOGA-Garantía y en concreto a los gastos por restituciones a las exportaciones de productos agrarios, por ello, y a pesar de ocupar una rúbrica en la presentación general de plurianualidad presupuestaria al margen de la directriz agrícola, se ubica en el capítulo B1-50 (subsección B1 del presupuesto FEOGA-Garantía). En esta reserva se consigna una cantidad de 1000 millones para hacer frente, en el momento de efectuar los pagos por exportaciones agrarias, a las posibles fluctuaciones entre dolar y ecu con respecto a la paridad utilizada previamente en la elaboración del presupuesto<sup>7</sup>.

Si durante el período de anualidad presupuestaria la paridad dólar-ecu evolucionase favorablemente el ahorro en ecus se transfiere a la reserva hasta un total de 1.000 millones, en caso contrario se transfiere de la reserva a aquellas líneas presupuestarias del FEOGA en dificultades y únicamente en este último caso se solicitan las cuantías necesarias.

Las necesidades de transferencia a la reserva y viceversa deben ser superiores a los 400 millones de ecus de franquicia establecida. Ahora bien, en caso de evoluciones favorables de la paridad dólar/ecu, el ahorro efectuado en la reserva monetaria

---

<sup>6</sup> Véase a este respecto "Contenido de los gastos en algunas subsecciones del presupuesto", Capítulo II.

<sup>7</sup> Véase "la volatilidad del gasto de la Política Agrícola Común y el presupuesto", Capítulo V.

queda anualmente suprimido para convertirse en recursos propios<sup>8</sup>.

## 1.2 LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y LOS CREDITOS EJECUTADOS.

En páginas anteriores habíamos comentado que la disponibilidad de créditos no supone necesariamente la ejecución de los mismos<sup>9</sup>, de forma análoga las previsiones financieras plurianuales tampoco implican la ejecución de las cuantías previstas para cada ejercicio presupuestario, de hecho, no existe ningún modo mediante el cual ello haya de llevarse a efecto. El énfasis del acuerdo interinstitucional, máximo documento que regula las previsiones, se fija mayoritariamente en el respeto a los umbrales establecidos, salvo acuerdo entre las partes firmante, (Parlamento y Consejo). Por ello los montos establecidos en las previsiones deben tomarse como meras orientaciones o aproximaciones de lo que realmente es el presupuesto anual. El Cuadro N° 4 contrasta los créditos de compromiso y de pago, tal y como se presentan en el Cuadro N° 3 con los créditos anualmente ejecutados durante el período 1988-1992. En dicho cuadro se puede apreciar que el porcentaje de lo anualmente ejecutado respecto de los créditos de compromiso, oscila desde un 80,63% en el año 1990 hasta un máximo de un 91,11% en el año 1988. Aunque no viene recogido en el Cuadro N° 4, los porcentajes de los créditos ejecutados en relación al PNB de la Comunidad, ronda en torno al 0,94% en los años 1989 y 1990 y apenas si excede del 1% en el 1991 y 1992.

## 1.3 RESUMEN.

Las perspectivas financieras 1988-1992, refrendadas por el acuerdo interinstitucional, constituyen un período de estabilidad financiera desconocida en la historia del presupuesto de las Comunidades Europeas. Las modificaciones

---

<sup>8</sup> Véase a este respecto artículos 11, 12 y 13 de la Decisión 377/88, DO n° L 185 de 15.7.1988, págs. 29-36.

<sup>9</sup> Véase a este respecto "Créditos disponibles y créditos utilizados al término de un ejercicio", Capítulo II.

sobre las previsiones iniciales fueron mínimas, sólo se vieron incrementadas parcialmente algunos aspectos de la rúbrica N° 4, (Otras políticas), para dar cabida ala cooperación con la Europa Central y Oriental, (1989-1990), y países de la CEI, (1991-1992); asimismo se acordaron pequeñas modificaciones al total de las previsiones para tener en cuenta las repercusiones financieras de la unificación alemana<sup>10</sup>. En cualquier caso los límites de crecimiento globales tanto en términos de créditos de compromiso como en términos de crédito de pago fueron respetados. Las perspectivas financieras permitieron la planificación de las intervenciones a corto y medio plazo y, en última instancia, se evitaron, en gran medida, los enfrentamientos institucionales.

---

<sup>10</sup> Sobre las modificaciones habidas respecto de las previsiones iniciales véase COM(92) 82 final, particularmente págs. 2-6.

**CUADRO N.3: PERSPECTIVAS FINANCIERAS****1988-1992 ACTUALES.****(En millones de ecus-precios corrientes).**

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>CREDITOS DE COMPROMISO</b>					
1. FEODA-GARANTIA	27500	28613	30700	33000	35039
2. MEDIDAS ESTRUCTURALES	7790	9522	11555	14804	18109
3. POLITICAS CON DOTACION PLURIANUAL	1210	1708	2071	2466	2905
4. OTRAS POLITICAS	2103	2468	3229	5648	5836
DE LOS QUE: GASTOS NO OBLIGATORIOS	1646	1864	2523	4738	4909
5. REEMBOLSOS Y ADMINISTRACION	5700	5153	4930	4559	3893
DE LOS QUE: REDUCCION DE EXISTENCIAS	1240	1449	1523	1375	810
6. RESERVA MONETARIA	1000	1000	1000	1000	1000
<b>TOTAL</b>	<b>45303</b>	<b>48464</b>	<b>53485</b>	<b>61477</b>	<b>66782</b>
DE LOS QUE:					
-GASTOS OBLIGATORIOS	33698	33764	35454	37199	38523
-GASTOS NO OBLIGATORIOS	11605	14700	18031	24278	28259
<b>CREDITOS DE PAGO</b>					
CREDITOS DE PAGOS NECESARIOS	43779	46885	51291	58458	63431
DE LOS QUE:					
-GASTOS OBLIGATORIOS	33640	33745	35372	37195	38455
-GASTOS NO OBLIGATORIOS	10139	13140	15919	21263	24976
CREDITOS DE PAGO NECESARIOS CON RESPECTO AL PRODUCTO NACIONAL BRUTO(EN %)	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
LIMITE MAXIMO DE LOS RECURSOS PROPIOS CON RESPECTO AL PRODUCTO NACIONAL BRUTO (EN %)	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Fuente: Vademecum presupuestario.

**CUADRO N 4: CREDITOS DE COMPROMISO . CREDITOS DE PAGO  
Y CREDITOS EJECUTADOS. Periodo 1988-1993.  
En millones de ecus.**

AOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
CREDITOS DE COMPROMISO	45303	48464	53485	61477	66782	69965
CREDITOS DE PAGO	43779	46885	51291	58458	63431	67025
CREDITOS EJECUTADOS	41278	41130	43130	53324	58573	63351
PORCENTAJE DE CREDITOS EJECUTADOS SOBRE CREDITOS DE COMPROMISO	91,11	84,86	80,63	86,76	87,70	90,54

Fuente: Cuadro N.3 y varios Informes anuales del Tribunal de Cuentas.

\* Previsones.

### III.2. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (1993-1997).

La apreciación globalmente positiva de las previsiones financieras (1988-1992), las convirtieron en un marco de referencia obligado para abordar las previsiones de futuro. La Comisión en sus propuestas de reforma de las finanzas públicas comunitarias, Documentos (COM(92) 2000 final y COM(92) 2001 final) apuesta por el ordenamiento de otra perspectiva de estabilidad quinquenal de 1993-1997 en la cual se puedan abordar de forma sosegada los nuevos retos comunitarios y en particular la puesta en funcionamiento del Tratado de la Unión.

El Consejo extraordinario de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992, en vez de aprobar el marco quinquenal presupuestario propuesto por la Comisión en una primera aproximación, se decanta por la aprobación de un marco financiero que se extiende del año 1993 hasta 1999. En él se mantienen los criterios básicos de plurianualidad, unas previsiones específicas por rúbricas, así como, la necesidad de convertir anualmente las previsiones iniciales, en precios corrientes<sup>11</sup>. El contenido de las rúbricas, comentado a continuación, presenta algunas diferencias respecto del período 1988-1992.

El cuadro N° 5 recoge esas previsiones para el período 1993-1999. El límite máximo de recursos propios quedó acotado al 1,20% del PNB durante los años 1994 y 1994. El aumento se produce a partir de 1996 hasta alcanzar el 1,27% del PNB de la Comunidad en 1999, con un margen para imprevistos del 0,01%, lo cual deja el máximo efectivo en un 1,26% respecto del PNB. Estas cifras, como hemos comentado respecto de las perspectivas financieras 1988-1992, deben ser tomadas como meros indicadores. Los créditos ejecutados anualmente suelen variar considerablemente respecto de las previsiones. El contenido de las rúbricas, comentado a continuación, presenta algunas diferencias respecto del período 1988-1992.

---

<sup>11</sup> El Anexo III recoge los comentarios y las previsiones 1993-1999.



## 2.1 CONTENIDO DE LAS RUBRICAS.

El contenido de las Rúbricas que se presenta a continuación hace referencia, en primer lugar, a las políticas o fondos que incluye cada Rúbrica y en segundo lugar a la subsección del presupuesto, Título y Capítulo en el que se encuentran ubicadas, por ejemplo (B1-13), subsección (B1), Título (1), Capítulo (3). Algunas de las rúbricas no se corresponden con las subsecciones del presupuesto.

- La Rúbrica N<sup>o</sup> 1, (directriz agrícola), se refiere a los gastos del FEOGA-Garantía e incluye la subsección B1-1a a excepción de las salvedades efectuadas para las previsiones 1988-1992 respecto de los créditos referentes a la comercialización del azúcar, (ACP), y restituciones en concepto de ayuda alimentaria<sup>12</sup>.
- En la Rúbrica N<sup>o</sup> 2, (Acciones estructurales), se insertan los Fondos estructurales (B2-1 y B2-4); Programa Europeo de desarrollo de la Industria Portuguesa (B2-20); Programas Integrados Mediterráneos (B2-22); Marcos comunitarios de apoyo (B2-21); Estructuras pesqueras (B2-23); Fondo de Cohesión (B2-3); y programas Ultraperiféricos (B2-24).
- La Rúbrica N<sup>o</sup> 3, (Políticas internas), desaparece en su configuración anterior, previsiones financieras (1988-1992). En las actuales previsiones financieras se agrupan las políticas internas de carácter horizontal; entre ellas destacan la política de Investigación y Desarrollo tecnológico, I+D, (B6) a la cual se le pueden adjudicar entre la mitad y los dos tercios del total de la Rúbrica<sup>13</sup>. El resto se destina a otras medidas del sector agrario (B2-5); otras medidas regionales (B2-6); transportes (B2-7); Otras medidas

---

<sup>12</sup> Véase a este respecto "la directriz agrícola y las previsiones financieras 1993-1999", Capítulo V.

<sup>13</sup> Véase a este respecto las conclusiones financieras del Consejo de Edimburgo del 11 y 12 de diciembre de 1992.

del sector pesquero (B2-9); educación, formación profesional y juventud (B3-1); Cultura y Sector audiovisual (B3-2); Información y comunicación (B3-3); Otras medidas sociales (B3-4); Energía (B4-1); Seguridad nuclear (B4-2); Medidas a favor del medio ambiente (B4-3); Protección de los consumidores (B5-1); Ayudas a la reconstrucción (B5-2); Mercado interior (B5-3); Industria (B5-4); Mercado de la información (B5-5); Informaciones estadísticas (B5-6); Redes transeuropeas (B5-7).

- La Rúbrica N° 4, (Acciones exteriores), queda consagrada a la política de cooperación y desarrollo con países terceros, e incluye el total de la subsección B7 del presupuesto a excepción de la reserva de ayuda de urgencia, Capítulo B7-71.

**CUADRO N. 5: CUADRO DE PREVISIONES FINANCIERAS.**  
**(1993-1999).**  
**En millones de ecus.**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.Linea directriz agricola	35230	35095	35722	36364	37023	37697	38389
2.Acciones estructurales	21277	21885	23480	24990	26526	28240	30000
-Fondo de Cohesion	1500	1750	2000	2250	2500	2550	2600
-Fondos estructurales y otras intervenciones	19777	20135	21480	22740	24026	25690	27400
3.Policicas internas	3940	4084	4323	4520	4710	4910	5100
4.Acciones exteriores	3950	4000	4280	4560	4830	5180	5600
5.Gastos administrativos	3280	3380	3580	3690	3800	3850	3900
6.Reservas	1500	1500	1100	1100	1100	1100	1100
-Reserva monetaria	1000	1000	500	500	500	500	500
-Acciones externas							
-ayuda de urgencia	200	200	300	300	300	300	300
-garantias de prestamos	300	300	300	300	300	300	300
Total de creditos para compromisos	69177	69944	72485	75224	77989	80977	84089
Creditos para pagos necesarios	65908	67036	69150	71290	74491	77249	80114
Creditos para pagos (% del PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Margen para gastos imprevistos (% del PNB)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Limite maximo de los recursos propios (% del PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

p.m. Total gasto exterior	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	4450	4500	4800	5160	5430	5780	6200

p.m. El indice de inflacion aplicable para el presupuesto de 1993 es de 4,3%.

Fuente: Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo. Anexo 1 de la parte C.

- La Rúbrica N° 5, recoge los gastos administrativos, Parte A de la Comisión y resto de las instituciones, así como los reembolsos pendientes a los Estados.
  
- La Rúbrica N°6, incorpora importantes cambios respecto de las previsiones de 1988-1992; un total de tres reservas, una de índole interna y dos de índole externo. La reserva monetaria, de índole interno, tiene las mismas finalidades que en las previsiones 1988-1992. Si bien al prever la Comisión una disminución progresiva de los excedentes agrarios y de los gastos en restituciones a las exportaciones, la asignación será de 500 millones de ecus a partir de 1995, en vez de los 1.000 actuales. Esta reserva se ubica en la subsección B1-6 del presupuesto.

Las reservas de índole exterior son ambas de nueva creación. Una, referente a la ayuda de urgencia, (B7-71), está ideada para acometer de forma rápida acciones no previstas en el curso presupuestario y relacionado con la ayuda alimentaria o cualquier tipo de ayuda a países terceros. La otra, garantías de préstamos, anotada en el Título B0-2 tiene como fin el crear un Fondo al cual se pueda recurrir en caso de impagos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase a este respecto, "los préstamos y las garantías del presupuesto general", Capítulo XIII.

## **Capitulo IV:**

### **INGRESOS**

Capítulo IV: INGRESOS .....	104
IV.1 La financiación de las Comunidades: orígenes (1958-1970) .....	104
IV.2 Desarrollo y evolución del sistema de recursos propios .....	108
2.1 Las primeras tentativas .....	108
2.2 La atribución de recursos propios a la Comunidad .....	110
2.2.1 Contenido de los recursos propios.	111
2.3 La puesta en práctica del Sistema de recursos propios .....	114
2.3.1 Primera fase .....	115
2.3.2 Segunda fase .....	118
IV.3 La escasez de recursos y los acuerdos de Fontainebleau .....	121
3.1 Escasez de recursos .....	121
3.2 Resumen del contenido de los acuerdos ...	123
IV.4 Reformas en el sistema de recursos propios de 1988.	124
4.1 Antecedentes de las reformas .....	124
4.1.1 La escasez de recursos.....	124
4.1.2 Desequilibrios presupuestarios ...	125
4.1.3 El nuevo impulso al proceso de integración .....	126
4.1.4 Otros aspectos de índole cualitativa que necesitaban de nuevos planteamientos: los desequilibrios contributivos ....	127

4.2	Propuestas de reforma .....	128
4.3	Reformas aprobadas por el Consejo de Ministros .....	130
IV.5	Reformas en el sistema de recursos propios de 1992	133
5.1	Propuestas de reforma .....	133
5.2	Reformas aprobadas por el Consejo de Ministros .....	134
IV.6	Correcciones aplicadas al sistema de ingresos ..	135
IV.7	La financiación del presupuesto .....	137
7.1	Ingresos efectivos por Estados .....	140
IV.8	Nota final al sistema de ingresos .....	144

#### IV.1. LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES: SUS ORIGENES (1958-1970).

Los recursos presupuestarios de las Comunidades Europeas, en su vertiente de ingresos, han experimentado desde su nacimiento hasta la fecha actual una simbiosis sin precedentes. Fruto de esta simbiosis ha surgido un sistema de ingresos que al margen de la importancia cuantitativa o de su inequidad contributiva, garantiza la estabilidad y continuidad de las instituciones y de las obligaciones por ellas contraídas.

De acuerdo con la antigua redacción de los Tratados Constitutivos, cada Comunidad disponía de autonomía jurídica y, en su momento, fue dotada de unos medios financieros constituidos por contribuciones nacionales en base a unas claves de reparto asignadas a los Estados según el tipo de presupuesto o acción a financiar. Para el presupuesto de la CEE se diseñaron dos claves, una de carácter general y la otra para financiar el FSE; la primera coincidía, a su vez, con la establecida en el Tratado CEEA en el presupuesto de funcionamiento. El presupuesto de investigación e inversiones aún disponía de otra clave diferente al de funcionamiento<sup>1</sup>.

A las contribuciones nacionales, establecidas en los Tratados en claves de reparto, vinieron a sumarse otras claves y arreglos para la financiación de la PAC en los años sesenta. El Reglamento 25/62<sup>2</sup>, mediante el cual se crea el FEOGA, ("Fondo Europeo de Orientación y Garantía" para la PAC), establece en su artículo 7, apartado 1, los mecanismos y arreglos financieros de este Fondo hasta 1965:

---

<sup>1</sup> Estas claves suelen denominarse como políticas puesto que no reflejan exactamente la capacidad contributiva de los Estados. Su interés radica, en parte, en el reconocimiento de la capacidad económica de los Estados y, en parte, en la sensibilidad a las demandas políticas de cada uno de ellos, (WALLACE, H., (1980). Pág.52).

<sup>2</sup> Reglamento 25/62, DO de 20.4.1962, Edición especial Nº 3, Agricultura, (1985), Volumen, Nº 1, págs. 27-29.



- A razón de un 100 por ciento de la clave general del artículo 200-1 del Tratado CEE para el año 1962/63.
- Y de un 90% y un 80% para los años 1963/64 1964/65 respectivamente. El 10% y 20% restante se financiaría mediante contribuciones de los Estados repartidos proporcionalmente a las importaciones netas de aquellos productos agrarios para los cuales había creado una Organización Común del Mercado (OCM) y una exacción reguladora.

El mismo Reglamento 25/62, op.cit., artículo 2, preveía, a partir de 1965, la progresiva sustitución de contribuciones nacionales por recursos propios a fin de dar cumplimiento al artículo 201 del Tratado CEE, pero debido a la llamada crisis de la "silla vacía"(1965), que analizaremos en páginas posteriores, las premisas del Reglamento 25/62, op.cit., no pudieron ejecutarse. En el Reglamento 130/66<sup>3</sup> se zanja un compromiso al determinar, en su artículo 3, una clave fija de financiación del FEOGA para el período 1965/66 y 1966/67. Y en u artículo 11 una clave variable para el período 1967/68 Y 1968/69. La clave variable se divide, a su vez, en dos componentes. Uno que consistía, en la aportación por primera vez de la Comunidad del 90% de las exacciones reguladoras percibidas por cada Estado y otra que cubriría el saldo restante con arreglo a una clave fija de reparto por Estados<sup>4</sup>. Finalmente, previo a la introducción de recursos propios, se fijó otra clave de reparto para el año 1970 (artículo 7 del Reglamento 728/70)<sup>5</sup>.

El cuadro N°6 resume los años de financiación presupuestaria mediante claves de reparto anteriormente señaladas.

---

<sup>3</sup> Reglamento 130/66, DO n° 165 de 21.9.1966, Edición especial, N° 3, Agricultura, (1985), Volumen N° 1, págs. 209-213.

<sup>4</sup> MARTINEZ, D., (1974), op.cit., pág.85, señala que los gravámenes no se cedían al presupuesto sino que constituían un simple elemento de cálculo de las contribuciones a realizar a favor de éste.

<sup>5</sup> Reglamento 728/70, DO n° L 94 de 28.4.1970, págs. 9 y siguientes.

Los pagos en concepto de claves de reparto combinados con la aportación del 90% y 80% de lo recaudado por exacciones reguladoras, en los años 1967/68 y 1968/69, forman parte de los primeros ensayos que culminarían posteriormente, en 1970, con la adopción del sistema de recursos propios.

**CUADRO N.6: CLAVES DE FINANCIACION DEL PRESUPUESTO  
REPARTIDAS EN PORCENTAJES POR ESTADOS.**

ESTADOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
BELGICA.....	7,90	8,80	9,90	7,95	7,95	8,10	8,26
ALEMANIA.....	28,00	32,00	30,00	31,67	30,83	31,20	31,70
FRANCIA.....	28,00	32,00	30,00	32,58	29,26	32,20	28,00
ITALIA.....	28,00	20,00	23,00	18,00	22,00	20,30	21,50
LUXENBURGO.....	0,20	0,20	0,20	0,20	0,22	0,20	0,20
PAISES BAJOS.....	<u>7,90</u>	<u>7,90</u>	<u>6,90</u>	<u>9,58</u>	<u>9,74</u>	<u>8,20</u>	<u>10,35</u>
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100

\* CLAVE DE FINANCIAMIENTO (CF).

(1).- CF del presupuesto CEE, artículo 200-1 del Tratado CEE y CF del presupuesto de funcionamiento de EURATOM, artículo 172-1 del Tratado CEEA.

(2).- CF del FSE, artículo 200-2 del Tratado CEE.

(3).- CF del presupuesto de investigación e inversiones de la CEEA, artículo 172-2 - del Tratado CEEA.

(4).- CF de la PAC durante el periodo 1965/66.

(5).- CF de la PAC durante el periodo 1966/67.

(6).- CF de la PAC durante el periodo 1967/68 y 1968/69.

(7).- CF aplicada exclusivamente en el presupuesto de 1970 en tanto en cuanto entrase en vigor la Decisión 243/70.

## IV.2. DESARROLLO Y EVOLUCION DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS.

### 2.1 LAS PRIMERAS TENTATIVAS.

Apenas aprobado el esquema de financiación del FEOGA, comenzaron las reflexiones en torno a la puesta en marcha del artículo 201 del Tratado de la CEE, sobre recursos propios<sup>6</sup>. Cabe señalar aquí que la primera mitad de los años 60 fue un período de logros considerables en la construcción europea y de grandes expectativas políticas sobre su futuro. En este lapsos de tiempo la Comisión todavía no había abandonado definitivamente la idea de una Europa Federal a la que tantas veces se habían referido políticos e intelectuales en los últimos años de la II Guerra Mundial y primeros años de posguerra y para la cual era necesario una pronta transformación del aparato político y financiero<sup>7</sup>.

Ciertamente las contribuciones nacionales cumplían satisfactoriamente los objetivos de transitoriedad que se les habían encomendado, pero resultaban inadecuados e incompatibles con un poder supranacional más consolidado. Su propia naturaleza constituía una fuente de conflictos permanentes entre los Estados miembros y una debilidad manifiesta de la Comisión y del Parlamento frente a estos. Cada Estado velaba celosamente de las contribuciones aportadas y esperaba obtener cantidades similares en concepto de recibo, fenómeno éste conocido como el "justo retorno".

- La Comisión en sus primeras propuestas sobre la sustitución de contribuciones nacionales por recursos propios (1965) aspiraba a una mayor autonomía financiera que le permitiese "desarrollar más competencias de interés general"

---

<sup>6</sup> El artículo 201 del Tratado CEE y artículo 173 del Tratado CEEA, señalan que las contribuciones nacionales podrán ser sustituidas por un sistema de recursos propios.

<sup>7</sup> Véase a este respecto JONES, B.R.,(1982), pág.60.

(COOMBES, 1972. Pág.23). Las propuestas reflejan en gran medida las inquietudes político económicas del momento. Las exacciones reguladoras y la tarifa exterior común debían ser puestas, según la Comisión, a disposición de la Comunidad en enero 1972, dotándola así de poder e independencia financiera frente a los Estados; independencia financiera legitimada, a su vez, con una mayor capacidad de poder político para la propia Comisión y Parlamento.

Estas primeras tentativas resultarían ser, a todas luces prematuras, en palabras de (WALLACE, (1983), pág.82) "la Comunidad debía de aprender a andar antes que a galopar". El Consejo de Ministros del 30 de junio de 1965 rechazaría todo atisbo de poder parlamentario, muy especialmente Francia, cuya noción de Europa de las naciones chocaba frontalmente con aquélla, implícitamente expuesta por la Comisión. Este país promulgaba un protagonismo activo de la Comunidad en materia de PAC, pero no pudo asumir el adimento político que ello conllevaba por considerarlo una amenaza para la soberanía nacional y como protesta dejaría de participar en las instituciones comunitarias hasta enero de 1966, produciéndose así la llamada crisis de la "silla vacía"<sup>8</sup>.

El trauma de la crisis habría de suavizar las posturas enfrentadas, aunque la vuelta a la normalidad, se salde con los Acuerdos de Luxemburgo de 28 de enero de 1966 y en los que Francia termina por imponer su propia filosofía. En estos acuerdos es de resaltar el "pacto de caballeros" en el cual se reconoce el derecho de un Estado miembro a ejercitar el veto en aquellos aspectos que considerase de interés primordial, cerrando así un período de euforia en la constitución europea<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> COOMBES, D., (1972), op.cit., pág.23, comenta que la Comisión habría aumentado los gastos de la PAC a cambio de que Francia accediese a aceptar las propuestas sobre recursos propios y la ampliación de poderes al Parlamento, pero ello no pudo ser posible.

<sup>9</sup> COOMBES, D., (1972), op. cit., págs.31-80, sostiene que la Comisión había perdido interés por dotar al Parlamento de mayores poderes políticos. En la segunda propuesta la preocupación fundamental, según este autor, giraba en torno al ámbito financiero.

El Consejo de Ministros del 21 y 22 de abril de 1970 aprobó, entre otros, el régimen de recursos propios, plasmado en la Decisión 243/70<sup>10</sup>, y el Tratado de Luxemburgo (1970), modificado posteriormente por el Tratado de Bruselas (1975). Mediante estos Tratados que modifican particularmente el artículo 203 del Tratado de la CEE y equivalentes en el Tratado CEEA y CECA, el Parlamento iría accediendo lenta y tortuosamente al rango de coautoridad presupuestaria junto al Consejo.

## 2.2 LA ATRIBUCION DE RECURSOS PROPIOS A LA COMUNIDAD.

Las disposiciones adoptadas en 1970, en concreto la Decisión 243/70, op.cit., sentaría las bases legales para la sustitución de contribuciones nacionales por recursos propios en virtud de lo inicialmente establecido en el artículo 201 del Tratado de la CEE. Según el artículo 2 de esta Decisión los "recursos propios" están constituidos por:

- Exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones y otros derechos previstos en la Organización Común del Mercado del azúcar.
- Derechos de aduana.

El 10% de la recaudación de estas exacciones y derechos debería ser devuelto a los Estados en concepto de gastos de recaudación.

- La aportación de un porcentaje sobre una base del Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, fijándose el techo de ese porcentaje en un 1 por ciento.

El artículo 3 de esta Decisión establece que los recursos propios se destinen a cubrir a) los gastos de investigación e inversión, b) los gastos del Fondo Social, c) los gastos del

---

<sup>10</sup> Decisión 243/70 CECA, CEE, EURATOM, DO n° L 94 de 28.4.1970, págs. 19 y sgtes.

FEOGA, excepto los correspondientes a ejercicios anteriores a 1971, d) los demás gastos del presupuesto de las Comunidades. Ello significó, al menos en términos teóricos, el fin de la financiación a través del variado elenco de claves de reparto afectadas a ciertas acciones durante los años 1960 y la consagración del principio de universalidad, es decir, los ingresos deben cubrir indistintamente el total de los gastos<sup>11</sup>. Al mismo tiempo la Decisión culmina el proceso de racionalización y simplificación o principio de unidad presupuestaria al recoger los gastos de investigación e inversión, (anteriormente pertenecientes al Tratado CEEA, artículo 172-2), iniciado en 1965 con la incorporación de los presupuestos administrativos de la CECA y CEEA al presupuesto CEE.

#### 2.2.1. Contenido de los recursos propios.

- Las exacciones reguladoras<sup>12</sup> agrícolas son derechos de aduana variables que gravan, mayoritariamente las importaciones de productos agrícolas. La imposición de estas exacciones viene dada por la ordenación del mercado de productos agrícolas en diferentes Organizaciones Comunes de Mercado, (OCM), y cuya máxima expresión es la Política Agrícola Común (PAC). Su finalidad primordial es compensar la diferencia entre los precios mundiales y los precios en el interior de la comunidad.

- Las cotizaciones y otros derechos previstos en la Organización Común del azúcar son costeadas por los productores del azúcar e industria de transformación de la Comunidad. En teoría no están afectadas al sector del azúcar, pero en la

---

<sup>11</sup> Los programas de Investigación de la CEEA continuarían financiándose por medio de contribuciones nacionales, artículo 4, apartado 6 de la Decisión 243/70.

<sup>12</sup> Las exacciones reguladoras agrícolas se definen en el artículo 2ª de la Decisión 243/70 como "las exacciones, primas, importes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y los otros derechos establecidos o a establecer por las industrias de las comunidades sobre los intercambios con los países no miembros, en el marco de la PAC, así como las cotizaciones y los otros derechos previstos en el marco de la Organización Común de Mercados en el sector del azúcar". Por ello las exacciones reguladoras y las cotizaciones del azúcar se suelen identificar como un único recurso.

práctica cubren los gastos de apoyo interno y externo a dicha Organización. Su contenido es el siguiente: cotizaciones por la producción y almacenamiento del azúcar, cotizaciones por la producción de insoglucosa, cotizaciones de reabsorción y cotizaciones suplementarias<sup>13</sup>.

- Los derechos de aduana<sup>14</sup> son gravámenes que la Comunidad aplica a las importaciones procedentes de países terceros. Su origen resulta de la creación de la Unión Aduanera (Arancel Aduanero Común) con que se lleva a efecto en los años 60 y de la libre circulación de productos en el interior de esa Unión.

En resumen, los presupuestos contabilizan como ingresos los derechos de aduana, exacciones reguladoras y las cotizaciones y otros derechos previstos en la OCM del azúcar. Todos ellos son considerados como recursos propios tradicionales atribuidos a la Comunidad por naturaleza propia, esto es, en virtud de la creación de la Unión Aduanera.

- El IVA conocido como el "tercer recurso" se le asignó en la Decisión 243/70, op.cit., la función de ampliar los recursos tradicionales y asegurar el equilibrio presupuestario.

La elección de este impuesto como recurso propio presentaba una serie de ventajas incontestables:

- En primer lugar es una fuente de ingresos con gran potencial de recaudación.
- En segundo lugar se esperaba que mediante su aplicación como "recurso propio" contribuyese a la aceleración de la

---

<sup>13</sup> En la medida en que los excedentes de azúcar se han ido incrementando la Comunidad ha ido añadiendo nuevos impuestos. Hoy día las cotizaciones del azúcar ocupan 7 líneas en el Título I del Estado general de ingresos.

<sup>14</sup> Los derechos de aduana se definen en el artículo 2ºb de las Decisión 243/70 como los derechos de la tarifa aduanera común y los otros derechos establecidos o a establecer por las instituciones de las comunidades sobre los intercambios con los países no miembros.



armonización fiscal ya iniciada con la introducción de dos directivas a finales de los años 60.

- En última instancia se pretendía que su aplicación creara un vínculo directo entre el contribuyente y el receptor<sup>15</sup>.

No obstante, las innumerables ventajas inicialmente apuntadas se fueron disipando poco a poco:

- El potencial recaudatorio se vio un tanto truncado por el techo del 1% impuesto a las transferencias realizadas a la Comunidad lo cual acarearía problemas de escasez de recursos inmediatamente después de su implantación plena (véase pág).
- La esperada contribución a la agilización del proceso de armonización fiscal no tuvo los efectos esperados, ya que dicha armonización, estaba prevista ser completada en 1975, primer año de la aplicación del recurso IVA al presupuesto, y no pudo ser culminada hasta 1979 (véase páginas posteriores).
- Finalmente el vínculo directo que se deseaba fomentar entre consumidor y receptor a través del impuesto indirecto IVA aún plantea algunos interrogantes. El método de cálculo empleado por los Estados y su forma de pago a la Comunidad aleja considerablemente al contribuyente del receptor. Efectivamente, los recursos tradicionales pertenecen a la Comunidad por naturaleza propia en virtud de la creación de la Unión Aduanera. Los Estados actúan como meros gestores en su recaudación. Por el contrario, el recurso IVA es un impuesto indirecto de los Estados sobre los consumos finales e intermedios, que se contabiliza en los presupuestos nacionales y cuyo porcentaje de la base imponible correspondiente a la Comunidad se transfiere a una cuenta abierta a nombre de

---

<sup>15</sup> Véase a este respecto FONSECA, F.J., (1985), op.cit., págs.566-572).

la Comisión en los Tesoros Nacionales. Por ello cabe la posibilidad de considerarlo como una contribución nacional. Ciertamente, algunos expertos en fiscalidad se plantean serias dudas sobre la naturaleza jurídica de este impuesto y de ahí su denominación como recurso propio o contribución nacional<sup>16</sup>. La misma Comisión en sus propuestas de reforma del presupuesto en 1987, lo considera una contribución nacional. El hecho de que así lo manifestase pudo ser debido al convencimiento pleno sobre la naturaleza del mismo o puede que también fuese debido al deseo expreso de fortalecer su autonomía financiera y control sobre el mismos. A nuestro entender, e independientemente de la denominación que se le quiera dar, el IVA es un recurso de carácter fiscal que pertenece a la Comunidad desde el momento en que las Decisiones sobre recursos propios que regulan su base imponible y demás aspectos de carácter técnico, son aprobadas por los Parlamentos nacionales.

### **2.3 LA PUESTA EN PRACTICA DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS.**

La sustitución de contribuciones nacionales por recursos propios podría considerarse como uno de los grandes desafíos a los cuales la Comunidad tiene que hacer frente en los años setenta. El período de sustitución comienza el 1 de enero de 1971, fecha de entrada en vigor de la Decisión 243/70, op.cit.y culminaría en 1980, cinco años más tarde de lo previsto teóricamente.

La ejecución de la Decisión 243/70, op.cit., contempla dos períodos: uno de transición que abarca desde el 1 de enero de 1971 hasta el 31 de diciembre de 1974 y el segundo a partir del 1 de enero de 1975. En la primera fase los recursos tradicionales (derechos de aduana y exacciones reguladoras) les serían transferidos al presupuesto comunitario de forma ordenada y progresiva y en la segunda se pretendía que el IVA, de acuerdo

---

<sup>16</sup> Véase a este respecto DEL PUERTO RODRIGUEZ, M<sup>a</sup>., 1987. Pág.144 y RUFIAN, D.M<sup>a</sup>., 1987. Págs.146-147.

con las modalidades a establecer, complementase los recursos tradicionales, sustituyendo definitivamente las contribuciones nacionales por recursos propios.

### 2.3.1. Primera fase.

El cumplimiento de los requisitos en el primer período apenas plantea dificultades de fondo. Notemos que las exacciones reguladoras no eran consideradas recursos propios pero formaban parte de los ingresos al presupuesto desde el año 1966/67, por lo tanto la enajenación de las mismas por parte de los Estados estaba plenamente asumida. La traslación de los derechos de aduana al presupuesto tampoco planteó grandes obstáculos puesto que la confección del Arancel Aduanero Común estaba ultimada en julio de 1968.

La Decisión 243/70, op.cit., artículo 3, apartado 1, fija clara y llanamente las modalidades de transferencia que deben seguirse, esto es, los pagos por derechos de aduana de cada país se harían de forma escalonada e inversamente proporcional a la cuantía aportada en concepto de exacciones reguladoras, de modo que aquellos países que más contribuyeron en términos de exacciones se viesen compensados con una carga inferior respecto a los derechos de aduana.<sup>17</sup>

En tanto en cuanto entrase en vigor el 1 de enero de 1975 la aplicación del recurso IVA, (tal y como estaba previsto en el artículo 4, apartado 1 de la Decisión 243/70, op.cit.), los llamados recursos tradicionales fueron suplementados por contribuciones nacionales determinadas, a su vez, por un segundo

---

<sup>17</sup> Los derechos de aduana de cada Estado miembro afectado a la Comunidad equivalía a la diferencia entre un porcentaje de las exacciones reguladoras y los derechos de aduana, como sumando, y las exacciones reguladoras como restando: (exacciones reguladoras + derechos de aduana) x porcentaje - exacción reguladora), siendo el porcentaje el 50% en 1971, el 62,50 en 1972, el 75% en 1973, el 87,50 en 1974 y el 100% en 1975. En caso de que la diferencia fuese cero o una cifra negativa no se efectuaría ningún ingreso por derechos de aduana a las Comunidades, ni estas realizarían reembolso alguno a favor de los estados miembros (véase MARTINEZ, D., (1974), op. cit., págs.153-154).

mecanismo corrector conocido como "freno dinámico"<sup>18</sup>. Este freno dinámico consistía en asegurar que el conjunto de las aportaciones de un Estado miembro estuviesen comprendidas en una horquilla del +1 y -1,5% tomando como referencia los porcentajes establecidos en las contribuciones nacionales del año 1970, (ver cuadro N°6 c.f. N°7). Una vez ajustados los saldos de los países a los porcentajes de referencia, los posibles déficits presupuestarios se cubrían mediante las claves exhibidas en el cuadro N°7, (FONSECA,(1985), op.cit., págs. 223-225).

---

<sup>18</sup> El primer mecanismo corrector lo constituyen los cálculos efectuados entre pagos por exacciones reguladoras y derechos de aduana.

**Cuadro.N-7: CONTRIBUCIONES NACIONALES  
AL PRESUPUESTO GENERAL.  
1971-1974 EN PORCENTAJES**

ALEMANIA	BELGICA	FRANCIA	HOLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO
32,9	6,8	32,6	7,3	28,2	8,2

Fuente: Artículo 3, apartado 2 de la Decisión 243/78.

### 2.3.2. Segunda fase.

Al contrario del sosegado discurrir del período 1971-1974, el segundo período, estuvo lleno de dificultades. La puesta a disposición de la Comunidad del recurso IVA en enero de 1975 se topó con la inexistencia tanto de la armonización de la base imponible en los Estados como del mismo método de cálculo de esa base, condiciones estas indispensables para su aplicación y traslación a la Comunidad. Dicha armonización se llevó a cabo por una serie de directivas y en concreto por la Sexta Directiva, presentada por la Comisión en junio de 1973 y aprobada por el Consejo cuatro años más tarde, en 1977, y cuya entrada en vigor estaba prevista en enero de 1980. Sin embargo, la fecha prevista de su entrada en vigor no pudo ser cumplida por los países; en ese año sólo Bélgica se encontraba en disposición de aplicar la base imponible para su incorporación al presupuesto. El resto de los Estados fueron adaptando sus legislaciones fiscales a los requerimientos de la Directiva a lo largo de 1978 y 1979 llevando la aplicación plena de la base imponible del 1% del recurso IVA al presupuesto el 1 de enero de 1980.

- Desde 1975 hasta 1980 la financiación del presupuesto corre a cargo de los recursos tradicionales, puestos íntegramente a disposición de la Comunidad a partir de 1975, suplidos por contribuciones nacionales. En este período cabría distinguir una primera fase desde 1975 hasta 1977 y una segunda que comprende los años 1978 y 1979. La primera se contempla en el artículo 4, apartado 2 de la Decisión 243/70, op.cit., como de transitoria para la adaptación plena del recurso IVA. En ella, y en ausencia de la adopción de ese recurso, las contribuciones nacionales se ingresan en el presupuesto en función de la cuota parte del PNB de los Estados respecto del total del PNB de la Comunidad, compensado por un sistema de freno dinámico limitando a  $\pm 2$  la variación de las aportaciones totales de cada Estado de un año a otro. Los porcentajes resultantes a pagar, teniendo en cuenta ambos componentes PNB y freno dinámico se disponen en el Cuadro N° 8

**Cuadro N-8: CONTRIBUCIONES NACIONALES AL PRESUPUESTO  
DURANTE 1975-1977 POR ESTADOS.**

AOS	ALEMANIA	BELGICA	DINAMARCA*	FRANCIA	IRLANDA*	ITALIA	LUXENBURGO	PAISES BAJOS	REINO UNIDO*
1975....	29,87	4,11	2,53	22,99	0,67	14,77	0,16	5,26	19,64
1976....	29,58	4,07	2,52	23,05	0,70	14,80	0,16	5,32	19,80
1977....	28,50	4,14	2,52	23,29	0,71	15,21	0,17	5,32	20,04
1978....	32,13	4,50	2,59	23,88	0,61	13,21	0,18	6,00	16,98

Fuente: Fonseca F.J. 1985 op.cit., pag.228.

\*:La cuota de estos Estados estaba sometida a las previsiones de su periodo transitorio de adhesion

En la segunda fase, a partir del uno de enero de 1978, desaparece el freno dinámico. En este año las contribuciones nacionales se efectúan únicamente en virtud de la cuota parte del PNB de los Estados en relación al total del PNB de la Comunidad y (véase cuadro N°8) en 1979 los Estados que habían aplicado la base imponible IVA, (Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido), trasladarían la cuota correspondiente al presupuesto y el resto efectuaría su aportación en función del PNB<sup>19</sup>. Por fin, es el presupuesto de 1980 el que definitivamente recoge como recursos propios: Las exacciones reguladoras (cotizaciones por el azúcar), derechos de aduana y el porcentaje correspondiente a la base imponible IVA aplicada en todos los Estados.

Indudablemente, la ejecución final de la Decisión 243/70, op.cit., se vio sometida a innumerables demoras. A los problemas técnico-económicos que planteaba la armonización de la base imponible en los Estados se sumó las crisis económicas de mediados de los años 1970 en la cual se ralentiza el proceso de integración. Los mismos Estados sienten recelo de dotar a la Comunidad de nuevos mecanismos financieros.

Pese a todo la aplicación de la Decisión 243/70, op.cit., marca un nuevo período en el sistema de ingresos presupuestarios. Las contribuciones nacionales fueron finalmente sustituidas por recursos propios, confiriendo a la Comunidad autonomía financiera y dejando prácticamente definido el actual sistema de ingresos, puesto que ni las reformas abordadas en 1988 ni en 1992 representan una ruptura decisiva con el esquema inicialmente diseñado en 1970.

---

<sup>19</sup> El artículo 4, apartado 2 de la Decisión 243/70, establece que cuando al menos tres Estados hayan aplicado la base imponible IVA se podrá comenzar la traslación del recurso al presupuesto.



### IV.3. LA ESCASEZ DE RECURSOS Y LOS ACUERDOS DE FONTAINEBLEAU.

#### 3.1. ESCASEZ DE RECURSOS.

Durante la primera mitad de los años setenta, la Comunidad había extendido las OCM'S a la práctica totalidad del sector agrario. Los costes de la PAC se habían incrementado progresivamente. Por otra parte se creó en 1974 el FEDER con los consiguientes costes y se ponen los cimientos de algunas otras políticas menores entre ellas la Política energética (1974) y medio ambiente, (1974).

Frente al imparable crescendo de los gastos, los recursos tradicionales están constreñidos por una serie de hechos no demasiado favorables a su aumento. El rebasamiento de los niveles de autoabastecimiento, en algunos sectores agrarios, (lácteos y cereales), no sólo requerían de crecimientos desembolsos en restituciones a las exportaciones sino que también conllevaban descensos de ingresos por las cantidades que se dejaban de importar. Los ingresos por derechos de aduana se verían, a su vez, negativamente afectados por la liberalización del comercio mundial en productos manufacturados.

El potencial recaudatorio del tercer recurso, IVA, se vería pronto ensombrecida. El techo impuesto al 1% de la base imponible armonizada no proporcionaría los ingresos suficientes para hacer frente al incremento de los gastos en la PAC y a las necesidades de los Fondos estructurales. Algunos documentos de la Comisión vaticinan unas perspectivas financieras poco alagüeñas, incluso antes de la aplicación plena del IVA en 1980<sup>20</sup>.

La penuria económica desencadena un agrio debate entre los Estados a principios de los años 80 cuyo significado constaba de dos componentes, uno de fondo y otro de forma. En cuanto al

---

<sup>20</sup> Véase a este respecto COM(78) 531 final, particularmente págs. 6-12.

primero la discusión giraba en torno a la necesidad o no de aumentar los recursos. Para algunos países, como Alemania y el Reino Unido, y por distintas razones, los gastos debían de ajustarse a los ingresos. Recordemos que la crisis económica había causado una gran incertidumbre sobre el futuro de la Comunidad y había dejado sus huellas profundas<sup>21</sup>. Para otros países menos prósperos el énfasis se ponía en la necesidad de contar con mayores partidas presupuestarias. El segundo componente de la discusión se centraban en las formas de financiación. La Comisión en sus propuestas contempla la posibilidad de optar por la aplicación de impuestos a los sectores gasolina y tabaco para solucionar temporalmente la escasez de recursos<sup>22</sup>, esta posibilidad fue finalmente descartada, quedando como única opción aceptable el aumento del techo del IVA del 1% al 1,4%.

Las posiciones tanto de fondo como de forma se irían acercando en 1983 y se plasmarían definitivamente en los llamados acuerdos de Fontainebleau en junio de 1984. Alemania acabaría accediendo a una elevación del techo del IVA del 1% al 1,4% a cambio del visto bueno del resto de los socios para la integración de España y Portugal<sup>23</sup>. El Reino Unido cedería aceptar ese incremento, en parte, porque se da una solución a sus peticiones(exceso de contribuciones)<sup>24</sup> y en parte porque también se acuerda la consecución de una mayor disciplina presupuestaria.

---

<sup>21</sup> En 1979 el Canciller Helmut Scmitt comentó: "Creo que es bueno que por el momento el presupuesto se vea limitado por el techo del 1% de la base imponible IVA . Creo que es buena la limitación y no debe ser transgredida." (Véase PALMER, M., (1981). Pág.39).

<sup>22</sup> Para una exposición detallada y analítica sobre la insuficiencia de recursos y las propuestas de solución en esos años véase MARTINEZ, A., (1983), especialmente págs.6-22.

<sup>23</sup> Sobre las condiciones exigidas por Alemania véase TAYLOR,P.,(1989), pág.6.

<sup>24</sup> Las peticiones del Reino Unido sobre el exceso de contribuciones y los acuerdos alcanzados al respecto se tratan en páginas sgtes.

### 3.2. RESUMEN DEL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS.

En la Decisión 257/85<sup>25</sup>, que sienta las bases jurídicas de los Acuerdos de Fontainebleau, figuran como recursos propios:

- Las exacciones reguladoras y cotizaciones del azúcar.
- Los derechos de aduana.

Estos recursos se presentan tal y como habían quedado recogidos en la Decisión 243/70, op.cit.

- El recurso IVA cuyo techo de la base imponible se incrementó del 1% al 1,4% con posibilidad de ser ampliado al 1,6% en 1988.

\* La Decisión recoge a su vez las cuantías y los cálculos que han de efectuarse sobre las devoluciones al Reino Unido.

Como resultado de los acuerdos también se introducen medidas sobre disciplina presupuestaria (Acuerdo Intergubernamental)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Decisión 257/85 CEE, EURATOM, DO nº L 128 de 14.5.1985, págs. 15 y sgtes.

<sup>26</sup> El Documento 11178/84 recoge las conclusiones del Consejo, (Acuerdo Intergubernamental), sobre disciplina presupuestaria. En él se establece, (artículos 1 y 2), que los gastos concernientes a la PAC, calculados sobre una base de referencia de los últimos tres años, no debían superar la tasa de incremento de los recursos propios, salvo en circunstancias excepcionales. Al mismo tiempo también se intenta poner coto, (artículo 9), a la TMA anual de los GNO. Estos no podrían superar la mitad de la TMA anual en la primera lectura del Parlamento y la tasa máxima en la segunda lectura. En realidad este acuerdo nunca fue aceptado por el Parlamento por no haber éste participado en su elaboración y aprobación, lo cual trajo consigo un aumento de las tensiones entre las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria.

#### IV.4. REFORMAS EN EL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS DE 1988.

##### 4.1. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS.

Es innegable que los acuerdos de Fontainebleau despejaron algunos nubarrones que se cernían sobre el futuro de la Comunidad. En ellos se demostró, una vez más, que el diálogo y la negociación entre países e instituciones era capaz de vencer cualquier obstáculo por embarazoso que este fuese. No obstante, el desarrollo de los acontecimientos después de 1984, las convirtió en una reforma de ingresos de carácter más bien transitorio.

##### 4.1.1. La escasez de recursos.

La Decisión 257/85, op.cit., entró en vigor en enero de 1986, mientras tanto, la Comunidad debía continuar financiándose con arreglo a la Decisión 243/70, op.cit., en pleno vigor desde 1980.

No obstante, los gastos continuaron su proceso ascendente durante los años 1984-1987. Las medidas adoptadas respecto de la disciplina presupuestaria (Acuerdo Intergubernamental) no sirvieron de freno a los gastos agrarios, a falta de una reforma en profundidad de la PAC que atajase los desequilibrios entre oferta y demanda de productos agrarios.

A los gastos de FEOGA-Garantía fueron añadiéndose, amediados de los años 1980, los resultantes de la creación de nuevas políticas, Primer Programa Marco de I+Dt (1984-1987) así como la consolidación de otras políticas como la pesquera.

#### 4.1.2. Desequilibrios presupuestarios.

Los desequilibrios entre ingresos y gastos (1984-1987) hacen que la Comisión tenga que recurrir a verdaderos malabarismos contables a fin de respetar la cláusula de equilibrio presupuestario:

- En 1984 los Estados se comprometieron a conceder anticipos por valor del 1003,4 millones de ecus<sup>27</sup>. Con todo y con ello el ejercicio cerró con un déficit de 540 millones de ecus que habían de ser transferidos al ejercicio siguiente.
- En 1985, por segunda vez, los Estados acordaron la concesión de anticipos hasta un límite de 1982,4 millones de ecus<sup>28</sup>. El equilibrio ingresos-gastos se mantuvo. En todo caso, la Comisión había venido posponiendo durante los últimos años los pagos en una serie de acciones, particularmente en lo referente a Fondos estructurales y devoluciones al Reino Unido.
- El presupuesto de 1986, el primero en disponer de los nuevos recursos, (incremento del 1% al 1,4% de la base imponible) habría de hacer frente por el lado de los gastos a las obligaciones contraídas respecto de los dos nuevos miembros (España y Portugal). Ese mismo año, la Comisión, teniendo en cuenta estos dos acontecimientos, emitió el Documento COM(86) 201 sobre las perspectivas financieras 1987-1990. El objetivo fundamental era el mostrar que el pago de los compromisos contraídos en años anteriores o el llamado "peso del pasado"<sup>29</sup>, excedería los límites del 1,4% en 1988.

---

<sup>27</sup> El Acuerdo Intergubernamental del 2 y 3 de octubre de 1984 precisa que los anticipos para financiar el presupuesto rectificativo n.º 1, 1984, eran reembolsables. Véase a este respecto Bol. CE, N.º 10, (1984), págs. 55-59.

<sup>28</sup> Estos anticipos, a diferencia de los del 1984 no serían reembolsables. (Véase Bol. CE 6-1985, punto 2.4.2).

<sup>29</sup> El peso del pasado se explica en virtud de dos hechos: uno, del uso excesivo que en años anteriores se había venido haciendo de los créditos de compromiso y que finalmente debía convertirse en pagos efectivos; el otro por la acumulación de retrasos que venían sufriendo los créditos de pago, dada la escasez de recursos.

- En 1987 hubieron de trasponerse los adelantos del FEOGA-Garantía en dos meses, pasando de un sistema de avances a un sistema de reembolsos de los gastos previamente efectuados con recursos nacionales<sup>30</sup>.

- Los mismos acuerdos del Consejo del 11 y 12 de febrero de 1988, hubieron de ir acompañados de un acuerdo intergubernamental por el que los Estados facilitaban ingresos no reembolsables por adelantado para atender la financiación del presupuesto del año en curso<sup>31</sup>.

Los acuerdos de Fontainebleau, con el aumento de la base imponible del IVA del 1 al 1,4% habían llegado a los máximos de su capacidad contributiva.

#### 4.1.3. El nuevo impulso al proceso de integración.

El agravamiento de las crisis presupuestarias, de mediados de los años 1980, fue coetánea a la recuperación de la confianza en el proceso de integración, en parte perdida en la década de 1970.

En junio de 1985, el Consejo europeo de Milán, aprobó el Libro Blanco cuyo objetivo fue la consecución del mercado interior, y en 1986 se aprobó el AUE refrendando el contenido del Libro Blanco, comprometiéndose decididamente con el principio de cohesión económico y social y dando un nuevo impulso a políticas como (I+Dt) y medio ambiente. La puesta en práctica y cumplimiento de los objetivos derivados del nuevo impulso al proceso de integración, necesitaba desesperadamente de un sistema de ingresos que hiciese desaparecer la escasez

---

<sup>30</sup> El retraso en el pago o "sistema de reembolso" quedaría definitivamente institucionalizado mediante el Reglamento 2048/88 CEE, DO n° L 304, págs. 1-2.

<sup>31</sup> Véase Declaración del Consejo del 12 y 13 de febrero de 1988.

perentoria y recurrente de los recursos puestos a disposición de la Comunidad<sup>32</sup>

4.1.4. Otros aspectos de índole cualitativa que necesitaban de nuevos planteamientos: los desequilibrios contributivos

Los desequilibrios contributivos han sido un tema recurrente a lo largo de la historia del presupuesto. En la década de los años 1970 se habían diseñado fórmulas en el sistema de recursos tradicionales para evitarlos y los acuerdos de Fontainebleau aseguran definitivamente una corrección especial a favor del Reino Unido. Pese a ello, previo a la introducción de las reformas de 1988 el factor regresividad continuaba pendiente de una solución.

El IVA había sido considerado como un impuesto neutral, la propia Comisión sostiene que "refleja en cierta medida la prosperidad relativa de los Estados miembros, al ser más o menos proporcional al crecimiento del PNB" (COM(83) 10 final, págs.9-13). Sin embargo estas afirmaciones no son compartidas por otros autores. Para, FONSECA, (1985), op.cit., pág.569, "este recurso tiene una cierta dosis de regresividad en cuanto al indicador riqueza relativa/PIB de cada Estado". En efecto, su carga recae con más contundencia sobre los países más pobres que son los que proporcionalmente más porcentaje de su renta destinan al consumo, mientras que los más ricos canalizan mayores cuantías hacia la inversión, ahorro, sanidad y educación, sectores estos exentos, en su gran mayoría, de impuestos indirectos<sup>33</sup>.

La realidad sobre la regresividad contributiva del IVA acabaría imponiéndose. La Comisión puntualiza en sus propuestas de reforma del sistema de ingresos en 1987 que los "ingresos por IVA tienden a ser regresivos puesto que a medida que el nivel de

---

<sup>32</sup> En 1987 la Comisión sostiene que "el presupuesto sólo se ha podido mantener artificialmente dentro de los límites del tipo máximo, recurriendo a soluciones de emergencia y disfrazando el déficit con prácticas irregulares". (COM(87) 100 final, pág.3).

<sup>33</sup> Para más discusión en torno a la progresividad-regresividad del IVA véase FALCON y TELLA, T., (1987). Págs.21-23.

vida aumenta el porcentaje del PNB que tiene en cuenta la base del IVA desciende" (COM(87) 101 final, pág.27). El camino queda pues abierto para modificaciones tendentes a alcanzar una mayor progresividad contributiva entre los Estados.

#### **4.2 PROPUESTAS DE REFORMA.**

El proyecto de reforma presentado por la Comisión en los Documentos COM(87) 100 y COM(87) 101 final es el producto final de un dilatado proceso de discusiones en el que se intenta superar los problemas a los que nos hemos referido anteriormente, esto es, por una parte el contrarrestar la escasez y regresividad contributiva y por otra dotar al sistema de ingresos de una estabilidad duradera que permitiese afrontar holgadamente los retos del futuro<sup>34</sup>.

El contenido de las propuestas se incluye en el marco plurianual de las previsiones financieras 1988-1992. De estas propuestas destacamos los siguientes puntos:

- El cese del reembolso a los países miembros del 10 por ciento de los ingresos obtenidos por recursos tradicionales. La Comisión admite que existen gastos de recaudación, hecho por el que se venían justificando las devoluciones, pero en aras a una mayor transparencia y eficacia no es lógico que esto sea así. El total de recursos tradicionales debería de ser incorporados definitivamente al presupuesto, incluyendo también los derechos de aduana sobre productos CECA que aún no habían sido transferidos a la Comunidad.
- La incorporación al sistema de ingresos de los derechos de aduana por productos CECA. Estos aún pertenecían a los Estados.

---

<sup>34</sup> El paquete de reformas introducidas en 1988 engloba todo un conjunto de medidas, enmarcadas en las previsiones financieras 1988-1992 y que serán tratadas en los correspondientes capítulos de gastos. A continuación únicamente analizamos las reformas en el sistema de ingresos.



- Aceptada la regresividad del recurso IVA y en vista de la escasez de recursos, la Comisión propone una reducción del techo a la base imponible del IVA del 1,4% al 1%. Las pérdidas contempladas por descensos en la base imponible así como las necesidades de nuevos ingresos serían cubiertos mediante la adopción de un cuarto recurso basado en el PNB de los Estados y cuyo cálculo se efectuaría por diferencia entre el porcentaje del mismo y el porcentaje del IVA en cada Estado. De modo que aquellos Estados en los que el peso de recaudación del IVA es muy elevado en relación a su PNB, (países menos desarrollados), aportarían una menor proporción en concepto del recurso PNB y por el contrario aquellos países más desarrollados con porcentajes de IVA inferiores en relación a su PNB, aportarían más en concepto de este recurso.
  
- Las devoluciones al Reino Unido se efectuarían sobre unas bases de cálculo diferente a las acordadas en Fontainebleau 1984. El monto de estas devoluciones serían equivalentes a la mitad de la diferencia entre la parte del PNB de este país en la Comunidad y el total de ingresos percibidos por el FEOGA-Garantía. España, Grecia, Irlanda y Portugal quedarían exentas de los costes por devoluciones puesto que su riqueza es inferior a la media comunitaria. Alemania, por ser uno de los grandes, únicamente contribuiría con el 25% de su participación normal.
  
- Se plantea la opción de transferir a la Comunidad los importes resultantes de la aplicación de los tipos impositivos IVA en los países, y sin que estos fuesen contabilizados en los presupuestos nacionales, estableciéndose de este modo un verdadero lazo entre contribuyente y perceptor.

- También se proponen mejoras técnicas sobre el procedimiento de gestión y puesta a disposición de la Comunidad del recurso por parte de los Estados<sup>35</sup>.

#### 4.3. REFORMAS APROBADAS POR EL CONSEJO DE MINISTROS.

La Comisión en su papel de árbitro conciliador había logrado un amplio grado de consenso entre los países con vistas a la presentación de las propuestas de reforma en febrero de 1987, (COM(87) 101 final). A pesar de ello las discusiones para llegar a un acuerdo final se extendieron hasta febrero de 1988.

La Decisión 376/88<sup>36</sup> en la cual quedan legalmente plasmados los acuerdos del Consejo Europeo del 1,11 y 12 de febrero de 1988 define como recursos propios:

- Exacciones reguladoras y cotizaciones del azúcar.
- Derechos de aduana, incluido los derechos de aduana sobre productos CECA, tal y como había propuesto la Comisión.
- El IVA en un porcentaje del 1,4% de la base imponible, esto es, tal y como se había establecido en los Acuerdos de Fontainebleau, si bien, el porcentaje de IVA en los acuerdos de 1988 no podía exceder el 55% del PNB en cada Estado.
- Como novedad un cuarto recurso basado en el PNB de los Estados.

---

<sup>35</sup> La gestión del IVA y su puesta a disposición de la Comunidad presentaba importantes deficiencias. En primer lugar, los países podían elegir entre dos modalidades para determinar la base imponible: el método declarativo o de "base a base" o el método de estimación de ingresos, por lo que, para una mayor transparencia era necesario aunar criterios. El segundo lugar, el tipo impositivo aplicado a la Comunidad era el resultado de la ampliación de la base imponible agregada de cada Estado. La Comisión pretendía que los tipos impositivos existentes en los Estados fuesen también aplicados en el momento de determinar los ingresos de la Comunidad.

<sup>36</sup> Decisión 376/88 CEE EURATOM, DO nº L 185 de 15.7.1988, págs. 24-28.

\* Comentario al nuevo sistema de ingresos.

La Decisión 376/88, op.cit, arroja omisiones y modificaciones técnicas que alteran considerablemente las propuestas y aspiraciones planteadas por la Comisión y que pasamos a comentar a continuación:

- El 10% de los recursos tradicionales (derechos de aduana, exacciones reguladoras y cotizaciones y otros derechos previstos en la OCM del azúcar) devuelto a los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación, no pudo ser incorporado al presupuesto. Los Estados continúan manteniendo esa prima mediante su deducción, previo envío a la Comunidad del 90% restante. Con ello desaparecen los costes de tramitación en envíos, principal argumento de la Comisión para incorporarlos al presupuesto.

- La progresividad contributiva ha quedado un tanto desvirtuada, las aportaciones de los Estados en concepto de recurso IVA se nivelaron en un 55% máximo de su PNB, pero el abanico de acción continúa siendo del 1,4%, en vez del 1% y el método de cálculo del cuarto recurso (PNB) se efectúa sobre un tipo uniforme para todos los países y no sobre la diferencia entre la base imponible del IVA y el PNB de los Estados, método este último que hubiese resultado más progresivo.

- Las propuestas técnicas de remodelación de la base imponible del IVA han mejorado sustancialmente. El Reglamento 1553/89<sup>37</sup> institucionaliza el método de estimación de ingresos para todos los países y racionaliza los tipos impositivos. Las captaciones totales de cada Estado se las divide por el tipo impositivo aplicado (o en su lugar el tipo ponderado).

- Ahora bien, la polémica en cuanto a la naturaleza jurídica del recurso IVA, (recurso propio-contribución nacional), no ha quedado saldada. Si bien es verdad que se ha mejorado aspectos técnicos-comerciales en su aplicación, no deja de ser un

---

<sup>37</sup> Reglamento 1553/89, DO nº L 155 de 7.6.1989, págs. 9-13.

impuesto indirecto recaudado por los Estados, contabilizado en los presupuestos nacionales y transferido en un porcentaje a la Comisión, tal y como se venía haciendo previo a 1989.

- Por último, la petición de la Comisión para excluir a los Estados menos desarrollados (España, Grecia, Irlanda y Portugal) de la carga correspondiente a las devoluciones aplicadas al Reino Unido, no fue asumido por el Consejo. Estos Estados deben de costear esas devoluciones como los 11 restantes.

Al margen de las omisiones y modificaciones habidas respecto de las propuestas de la Comisión, la Decisión 376/88, op.cit., establece un nuevo sistema de ingresos con modificaciones sustanciales. En primer lugar, la nivelación del IVA al 55% del PNB de los Estados y la introducción de un cuarto recurso basado en el PNB permite, al menos, en términos teóricos, un primer acercamiento hacia la progresividad contributiva por parte de los Estados. En segundo lugar la Decisión zanja definitivamente la cuestión de insuficiencia de recursos, entendiendo por insuficiencia no las supuestas necesidades ilimitadas de gastos que pudiesen surgir, sino la cobertura de las cuantías establecidas en las previsiones financieras de 1988-1992. En este sentido el cuarto recurso permite un margen de flexibilidad contributiva, no contemplada anteriormente puesto que el porcentaje a aplicar no viene determinado por ningún techo, simplemente debe cubrir íntegramente el total de ingresos no satisfechos por el resto de los recursos<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> En cierta medida, el cuarto recurso tiene el objetivo equilibrador anteriormente asignado al recurso IVA, si bien, a este último, se le había impuesto primero el techo del 1% de la base imponible y a partir de 1984, el de 1,4% mientras que en 1988 el techo se impone a las previsiones de gastos.

#### IV.5. REFORMAS EN EL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS DE 1992.

En 1992, y a punto de finalizar las previsiones financieras 1988-1992, la Comisión presentó unas nuevas previsiones para el período 1993-1997, con ligeras modificaciones al sistema de ingresos establecido en 1988, siendo el punto clave de esas modificaciones la progresividad contributiva iniciada en 1988 y establecida jurídicamente en el Protocolo del Tratado de la Unión<sup>39</sup>.

Los Documentos de propuesta en su apartado de ingresos (COM(92) 2000 final y (COM(92) 2001 final, abogan por la reducción de la base imponible IVA del 1,4% al 1% con una nivelación al 50 del PNB de los Estados, en vez del 55% acordado en 1988. Con ello el cuarto recurso basado en el PNB tomaría un mayor protagonismo en la financiación del presupuesto y se constituiría como pieza fundamental de un equilibrio contributivo a favor de los países menos desarrollados compensado por los más prósperos. Los cálculos de la Comisión sobre los efectos de estas dos variables aplicadas a los ingresos del presupuesto de 1992 se calculan en el documento COM(92) 81 final.

##### **5.1. PROPUESTAS DE REFORMA.**

La Comisión sigue insistiendo sobre la naturaleza jurídica del recurso IVA, e incluso del cuarto recurso. En el Documento (COM(92) 2001 final, op.cit., pág.41) se manifiesta que los gobiernos y sobre todos los Parlamentos nacionales consideran esos recursos como contribuciones nacionales y no como recursos propios. Sin embargo, de las mismas propuestas parece deducirse que la idea de consolidarlos como recurso propio se abandona temporalmente. En cambio, se plantea la conveniencia de instaurar un nuevo quinto recurso propio basado en un impuesto

---

<sup>39</sup> El Protocolo sobre la cohesión económica y social señala que se "deberá tener en cuenta en el sistema de recursos propios la prosperidad relativa de los Estados miembros.

armonizado y sin efectos negativos sobre el reparto de la carga, aunque a continuación se admite la imposibilidad de su aplicación inmediata a falta de una armonización de la base imponible en cualquiera de los impuestos aplicados por los Estados. Curiosamente y aunque sólo se le dedica una sola línea la Comisión vincula la introducción de este quinto recurso con un aumento de las responsabilidades presupuestarias del Parlamento en el sistema de ingresos.

## 5.2. REFORMAS APROBADAS POR EL CONSEJO DE MINISTROS.

El nuevo sistema de ingresos para las previsiones financieras 1993-1999, se aprobó en el Consejo Europeo de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992 y queda pendiente de una nueva Decisión sobre recursos propios que modifique la Decisión 376/88, op.cit. Las conclusiones finales del Consejo son un tanto diferentes a las propuestas efectuadas por la Comisión. Su contenido se expone a continuación<sup>40</sup>:

- El nuevo sistema de ingresos debe de abarcar el período 1993-1999, en línea con la duración de las previsiones financieras, 1993-1999<sup>41</sup>.
- Las exacciones reguladoras, cotizaciones del azúcar y los derechos de aduana continuarán siendo ingresos en las arcas comunitarias en las mismas condiciones previstas en la Decisión 376/88, op.cit.
- Los recursos IVA y PNB serán fruto de lagunas alteraciones. El límite de la base imponible del 1,4% se reducirá al 1% en tramos iguales durante el período 1995-1999. Para los países con PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria, la base imponible del IVA se nivelará al 50% de su PNB a partir de 1995. Estas mismas

---

<sup>40</sup> Los datos aquí recogidos han sido tomados de las conclusiones finales del Consejo de Edimburgo (parte C).

<sup>41</sup> Nótese que la Comisión había planteado un período quinquenal, 1993-1997.

modificaciones serán aplicadas a todos los Estados, pero de forma escalonada y en tramos iguales, durante el período 1995-1999.

- El Consejo pide a la Comisión que estudie las posibilidades de la introducción de un quinto recurso y de la aplicación de un tipo uniforme fijo para el recurso IVA.

El nuevo sistema de ingresos avanza, aunque muy lentamente, hacia un mayor equilibrio contributivo de los Estados, pero, sobre todo, y como en otras muchas ocasiones anteriores, (1984-1988), las reformas de 1992 se forjaron sobre un compromiso en el que cada una de las partes obtenía, al menos, algunas de sus peticiones y sacrificaba otras.

#### IV.6. CORRECCIONES APLICADAS AL SISTEMA DE INGRESOS.

En páginas anteriores hemos venido analizando de forma lineal la evolución del sistema de ingresos y soslayando, en gran medida, ciertos mecanismos correctores que alteran la cuantía de las aportaciones que inicialmente correspondería efectuar a cada Estado, y que analizamos a continuación.

Estos mecanismos correctores los agrupamos en dos categorías, una de modalidad transitoria y otra de modalidad permanente. La primera está relacionada con las restituciones decrecientes percibidas por los nuevos Estados miembros en concepto de contribuciones nacionales y/o del cuarto recurso IVA. Todos los Estados no fundadores de la Comunidad han disfrutado de este privilegio, por un período transitorio de cinco años, hasta su adopción plena al sistema de recursos propios<sup>42</sup>. En la actualidad el presupuesto aún recoge las últimas restituciones a España y Portugal.

---

<sup>42</sup> Por ejemplo, el artículo 187 del Acta de Adhesión de España, (1985), establece una restitución sobre el total de las aportaciones por IVA de un 87% en 1986, un 70% en 1987, un 55% en 1988, un 40% en 1989, un 25% en 1990 y un 5% en 1991.

La segunda categoría de correcciones, y que hemos denominado como permanente, tiene su origen en las peticiones planteadas por el Reino Unido sobre desequilibrios contributivos. Este país desde la apertura de las negociaciones a su integración plena en 1973, había cuestionado insistentemente el sistema de recursos propios diseñado en 1970, por entender que su aplicación le convertiría en contribuyente neto a las arcas comunitarias y sobre todo, una vez superado el período transitorio en el que se contemplaba devoluciones decrecientes. Sus argumentos a favor de una corrección en el sistema de ingresos, tenían como trasfondo las estructuras económicas comerciales del país. En primer lugar, su elevado porcentaje de la base imponible IVA respecto del PNB y en segundo lugar la fuerte dependencia de productos agrarios de países terceros<sup>43</sup>.

Las peticiones dieron lugar al diseño de varios mecanismos correctores de carácter transitorio en 1975 y en 1979, cuya discusión nos parece innecesaria por no tener efectos sobre el actual sistema de ingresos<sup>44</sup>. Sin embargo, los Acuerdos de Fontainebleau, (en concreto la Decisión 257/85), op.cit., establece una corrección en los ingresos procedentes del Reino Unido en concepto de IVA<sup>45</sup> que ha sido recogida y adaptada a la Decisión 376/88, op.cit., y continuará estando vigentes hasta 1999, puesto que así se hace constar en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992.

La corrección a favor del Reino Unido, mediante una minoración de sus aportaciones en concepto de IVA, calculada en

---

<sup>43</sup> La fuerte dependencia de productos agrarios de países terceros tenía dos acepciones respecto de las contribuciones netas de los Estados; por una parte una alta recaudación de exacciones reguladoras y por otra una baja percepción de ingresos procedentes del FEOGA-Garantía.

<sup>44</sup> Para un análisis sobre el contencioso británico y contenido de los Acuerdos de Fontainebleau véase DENTON, G.,(1984).

<sup>45</sup> Se aceptó la devolución sobre el tercer recurso IVA. Para la Comisión no cabría efectuar devoluciones que tuviesen en cuenta las aportaciones de recursos tradicionales ya que estos son inequívocamente recursos comunitarios.



aproximadamente uno 3.101<sup>46</sup> millones de ecus en el ejercicio presupuestario de 1993, debe ser costeada por el resto de los Estados miembros en función de su PNB a excepción de la contribución correspondiente a Alemania. Este país sólo paga 2/3 de lo que le correspondería inicialmente, el resto ha de repartirse una, una vez más, en función del PNB de los diez Estados restantes<sup>47</sup>

#### IV.7 LA FINANCIACION DEL PRESUPUESTO

El gráfico N° 1 recoge el total de los recursos propios previstos para la financiación del ejercicio presupuestario en 1993, una vez hecha la nivelación de las bases IVA de los Estados miembros que rebasan el 55% de su PNB y de la compensación efectuada a favor del Reino Unido. De un total de 66.554,889 millones de ecus previstos la mayor partida, aproximadamente un 54% del total, corresponde a la financiación del IVA. Este recurso a partir de su plena aplicación por los Estados en 1980 viene financiado entre un 50% y un 60% del total del presupuesto; el segundo lugar lo ocupa el recurso basado en el PNB con un 27% sobre el total de financiación, en efecto, la trascendencia de este recurso ha sido espectacular durante los últimos años, en 1989 apenas se financia un 8-9% del presupuesto y en el ejercicio presupuestario de 1990 no fue necesario su utilización, sin embargo, desde esa fecha no ha dejado de acrecentar su importancia en el total de ingresos y en el futuro, a medida que se introduzcan las reformas de 1992 en el sistema de ingresos es de prever que su peso continúe ascendiendo. Por el contrario los derechos de aduana y las exacciones reguladoras, principales componentes de financiación en los años sesenta y setenta, han pasado a ocupar un lugar relativamente reducido, su importancia cualitativa en la financiación del presupuesto no ha dejado de descender en

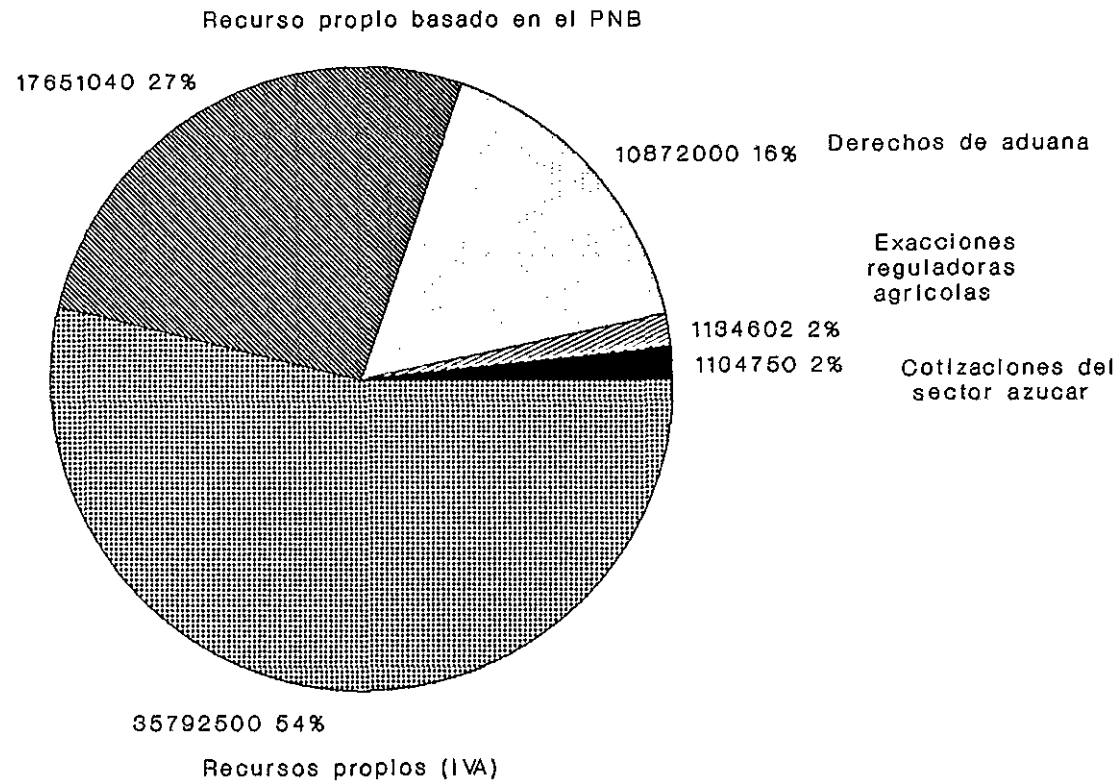
---

<sup>46</sup> Cifras tomadas del DO L 345 de 31.12.1993. Aprobación definitiva del presupuesto rectificativo y suplementario N° 1 de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1993, pág. 35.

<sup>47</sup> Véase MARTINEZ, A., (1989) sobre la metodología y operaciones realizadas en la compensación al Reino Unido.

términos relativos desde la introducción del IVA y es probable que continúe un ritmo descendente e inverso a la progresiva liberalización del comercio mundial. Los principales componentes en la financiación de las previsiones financieras 1993-1999 serán pues el tercer recurso IVA y el recurso basado en el PNB.

Gráfico N° 1: INGRESOS PREVISTOS  
PARA LA FINANCIACION DEL GASTO COMUNITARIO EN 1993.  
TOTAL: 66554,889 millones de ecus.



Fuente: Tomado del presupuesto rectificativo y suplementario  
N° 1 para 1993, DO n° L 345.

## 7.1 INGRESOS EFECTIVOS POR ESTADOS.

Con el propósito de analizar la progresividad o regresividad contributiva de los recursos propios, nacida al amparo de las reformas de 1988, se ha calculado la media de las contribuciones efectivas de cada Estado al presupuesto en los ejercicios 1991/1992 y los porcentajes derivados de esas cuantías se contrasta con el porcentaje del PIB de cada Estado, (precios corrientes), en el total de la Comunidad.

El cuadro N° 9 recoge los resultados desglosados en tres apartados: recursos tradicionales, IVA y recurso basado en el PNB.

La contrastación de los recursos tradicionales ingresados en el presupuesto con el PIB de los Estados presenta disparidades considerables; únicamente en el caso de Grecia, Dinamarca, Luxemburgo y Portugal aparecen similitudes más reducidas que su participación en el PIB de la Comunidad; por el contrario la de Alemania y Reino Unido son ligeramente superiores; mientras que las de Holanda y Bélgica son desproporcionadamente elevadas. Ello puede que se deba al llamado "efecto Rotterdam", esto es, los magníficos servicios portuarios de Holanda y Bélgica atraen mercancías, cuyas exacciones y derechos de aduana son percibidos por esos países, pero consumidos en otros puntos de la Comunidad en cuyo caso sus aportaciones estarían supervaloradas y las de otros países infravaloradas.

**CUADRO N.9: MEDIA DE PARTICIPACION DE LOS ESTADOS  
MIEMBROS EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS  
Y EN EL PIB DE LA COMUNIDAD(1991-1992).**

En millones de ecus.

ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	-------

**RECURSOS TRADICIONALES**

INGRESOS	4003,05	913,10	275,35	700,25	1754,65	185,35	1476,20	153,00	1415,30	15,95	210,05	2438,05	13621,10
%	29,39	6,70	2,02	5,73	12,88	1,36	10,84	1,13	10,39	0,12	1,54	17,90	100
PIB %	27,14	3,10	2,04	8,20	18,80	1,11	4,56	0,71	17,72	0,15	1,14	15,33	100

**IVA**

INGRESOS	10133,30	1074,60	596,65	3227,15	7313,75	470,60	1713,50	255,60	5540,00	95,05	477,05	2060,60	33032,75
%	30,68	3,25	1,81	9,95	22,14	1,45	5,19	0,77	16,80	0,26	1,44	6,26	100
PIB %	27,14	3,10	2,04	8,20	18,80	1,11	4,56	0,71	17,72	0,15	1,14	15,33	100

**PNB**

INGRESOS	2059,55	240,65	161,95	636,70	1479,30	81,45	346,10	47,95	1525,70	15,15	87,95	1212,75	7095,20
%	26,09	3,05	2,05	8,07	18,74	1,03	4,38	0,61	19,32	0,19	1,11	15,33	100
PIB %	27,14	3,10	2,04	8,20	18,80	1,11	4,56	0,71	17,72	0,15	1,14	15,33	100

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas , ejercicios presupuestarios 1991/1992.

**CUADRO N.10: MEDIA DE CONTRIBUCIONES POR ESTADOS.**  
**Periodo 1991-1992.**  
**En millones de ecus.**

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL
media	16195,90	2228,25	1034,15	4704,10	10547,70	745,40	3535,80	457,35	8489,80	116,15	775,15	5719,40	54549,05
%	29,69	4,09	1,90	8,62	19,34	1,37	6,48	0,84	15,56	0,21	1,42	10,48	100
PIB %	26,93	3,10	2,04	8,23	18,95	1,12	4,57	0,69	17,78	0,15	1,14	15,30	100

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas.

Efectivamente, la búsqueda de una relación de equidad contributiva en las aportaciones por recursos tradicionales no es demasiado real. La cuantía o porcentaje que cada Estado recauda depende de la cuantía de sus importaciones, esto es, de las importaciones de países terceros puesto que las importaciones procedentes de otros países miembros no pagan gravámenes.

En cuanto al tercer recurso IVA, las aportaciones o financiación de los Estados es ligeramente superior a su participación en el PNB de la Comunidad en Luxemburgo, Irlanda, Holanda, Grecia, Bélgica y Portugal y ligeramente inferior en el caso de Dinamarca e Italia; los Estados que más se alejan en términos de financiación del IVA respecto de su porcentaje en el PIB son Francia, Alemania y España, por el contrario el Reino Unido representa el caso opuesto con una ganancia de más de 9 puntos, fruto de las devoluciones a su favor que son costeados por el resto de los Estados.

En relación al recurso PNB, la contrastación tiende a variar poco respecto del PIB, tal vez las mínimas variaciones existentes se deben a las diferencias que entrañan las dos magnitudes utilizadas.

Finalmente el cuadro N° 10 resume el total de ingresos con los porcentajes correspondientes a cada Estado en relación a su PIB en la Comunidad. Un buen número de Estados, no necesariamente aquellos con niveles de vida mas elevados, contribuyen a la financiación del presupuesto comunitario por encima del porcentaje de su PIB en el total comunitario este es el caso de Francia, Portugal, Luxemburgo, Irlanda, Holanda, Grecia, España y Bélgica; por el contrario otros países con elevados niveles de vida como Dinamarca e Italia, contribuyen en menor medida al presupuesto que su porcentaje en el PIB de la Comunidad. En los extremos se encuentra Alemania con contribuciones muy superiores a su PIB y el Reino Unido con contribuciones muy inferiores a lo que podría considerarse como su potencial de financiación. Por lo tanto desde la perspectiva de los ingresos, recursos propios el presupuesto comunitario no

guarda relación alguna con la capacidad contributiva de los Estados pudiendo considerarse como regresivo particularmente para aquellos Estados menos prósperos cuyos porcentajes de ingresos son superiores a sus PIB en la Comunidad.

#### IV.8 NOTA FINAL AL SISTEMA DE INGRESOS.

Pese a los enojos surgidos durante los años sesenta, la Comunidad fue capaz de sentar al final de la década, las bases jurídicas que permitieron la sustitución de las contribuciones nacionales, inicialmente previstas en los Tratados, por un Sistema de recursos propios. En los años ochenta aquél primer diseño de recursos propios se tornó insuficiente y, una vez más, se introdujeron medidas tendentes a solventar las precariedades más inmediatas.

Sin embargo, los avances progresivos hubieron de ser articulados en torno a un consenso en la mayoría de los casos muy forzado. La cuestión de fondo ¿qué apporto?, ¿cuánto obtengo?, cobra una relevancia trascendental en la trayectoria y evolución del sistema de recursos propios. El hecho de que los ingresos no guarden necesariamente una relación directa con la capacidad de pago de los Estados, es precisamente porque éstos no se tratan aisladamente sino en relación a las gastos y en concreto a las percepciones obtenidas a través de las políticas y los Fondos administrados por la Comunidad.



## **Capítulo V:**

### **LA POLITICA AGRICOLA COMUN**

Capítulo V: LA POLITICA AGRICOLA COMUN .....	147
V.1 Marco jurídico: Objetivos y principios	147
V.2 El significado de la Política Agrícola Común en el presupuesto .....	148
V.3 La Política Agrícola Común .....	152
3.1 La década de los sesenta .....	152
3.2 La aparición de conflictos: excedentes e incrementos de gastos presupuestarios....	154
3.3 La búsqueda de soluciones: las primeras modificaciones en el sector agrario .....	155
3.4 La Política Agrícola Común y la inequidad distributiva de sus dotaciones.....	157
3.4.1 Los costes no presupuestarios y las transferencias entre grupos sociales .....	158
3.5 Otros inconvenientes asociados al funcionamiento de la PAC: la volatilidad del gasto y los enfrentamientos con países terceros .....	159
3.6 La crisis de mediados de los años ochenta y la necesidad de reforma .....	161
3.6.1 Las modificaciones en la Política Agrícola Común y las previsiones financieras, (1988-1992) .....	163
3.6.2 La directriz agrícola en las previsiones financieras (1988-1992)	163
3.6.3 Una apreciación sobre las modificaciones de 1988 .....	165
3.6.3.1 El ámbito internacional.	166
3.7 Las reformas de la Política Agrícola Común en 1992 .....	167
3.7.1 La directriz agrícola y las previsiones financieras (1993-1999).	169

3.7.2	Las reformas de 1992 y las nuevas orientaciones sobre la distribución del gasto .....	170
V.4	Las dotaciones del FEOGA-Garantía, (Política Agrícola Común) .....	171
4.1	Algunos elementos de la Organización Común de Mercados .....	172
4.2	La distribución de los créditos por sectores .....	176
4.3	Créditos que no corresponden estrictamente la Organización Común de Mercados.....	179
4.3.1	Montantes Compensatorios Monetarios .....	179
4.3.2	Los Montantes Compensatorios Monetarios y el presupuesto .....	181
4.3.3	Comercio extracomunitario .....	181
4.3.4	Los Montantes Compensatorios de Adhesión .....	181
4.3.5	La distribución de productos agrarios entre los grupos sociales más desfavorecidos de la Comunidad .....	181
4.3.6	Restituciones por ayuda alimentaria .....	182
4.3.7	Pago de intereses por los Estados. ....	184
4.3.8	Regiones ultraperiféricas .....	184
4.3.9	Medidas complementarias .....	184
4.3.10	La retirada de tierras a la producción y ayudas a las rentas..	185
4.3.11	Créditos ejecutados .....	185
V.5	Nota final sobre la PAC y el presupuesto .....	186

## V.1 MARCO JURIDICO:OBJETIVOS Y PRINCIPIOS .

A la firma del Tratado CEE, (1958), la agricultura aún se constituía como uno de los sectores mas importantes de las economías europeas tanto en términos de empleo como de valor añadido <sup>1</sup>. Dado su papel estratégico, el Tratado no sólo prevé la creación de un mercado común agrícola, (artículo 3), sino que también le reserva al sector 10 artículos (38-47). En el artículo 38 se formula el desarrollo de una política agrícola común, (PAC), el artículo 39 expone los objetivos marcados por el desarrollo de esa (PAC)<sup>2</sup>, y el artículo 40 establece los instrumentos para alcanzar esos objetivos: la creación de una Organización Común de Mercado, (OCM), y la puesta en funcionamiento de uno o más fondos de orientación y garantía agrícola. En el artículo 43 define el procedimiento que deben de seguir las instituciones comunitarias para la instauración de esos objetivos e instrumentos<sup>3</sup>

La aplicación y consecución de los objetivos establecidos en el Tratado y de los instrumentos para alcanzar esos objetivos daría lugar al nacimiento de tres principios fundamentales básicos que determinan la (PAC) en todas sus dimensiones. Dichos principios se conocen como<sup>4</sup>: la unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

---

<sup>1</sup> En 1962 la agricultura en los seis países fundadores de la Comunidad ocupaba aproximadamente un 20% de la población activa y su aportación al PNB de los Estados oscilaba entre un 25% en Italia y un 8,5 en la República Federal Alemana.

<sup>2</sup> Entre los objetivos que se evocan con más frecuencia por ser precisamente los más polémicos destacamos a) incrementar la productividad b) asegurar un nivel de vida adecuado a la comunidad rural, en particular mediante el incremento de los ingresos individuales de la población ocupada en la agricultura c) estabilizar los mercados d) asegurar la disponibilidad de suministros e) asegurar que esos suministros lleguen a los consumidores a precios razonables.

<sup>3</sup> El resto de los artículos tratan las modalidades a seguir por los Estados en lo referente al comercio intra y extracomunitario durante el período de transición y hasta la implantación definitiva de la PAC.

<sup>4</sup> Sobre los principios básicos de la OCM véase, RIES, A., (1985), pág.185.

- La unidad de mercado viene dada por la Libre circulación de productos en el entorno comunitario. Los precios agrarios se fijan por la Comunidad y son únicos y comunes a todos los países miembros. Igualmente la protección frente a terceros, (derecho de aduana y exacciones reguladoras), es única y común.
- La preferencia comunitaria emana de la aplicación de la unidad de mercado. Al ser los niveles de protección comunes a todos los países, la preferencia comunitaria viene dada por la necesidad forzosa de consumir productos comunitarios frente a productos procedentes de países terceros.
- La solidaridad financiera significa primero, que siendo la Comunidad única responsable del funcionamiento de la (PAC) es también la única responsable de su financiación; segundo sus costes son atribuidos al presupuesto, independientemente del procedimiento de los ingresos, (derechos de aduana, exacciones reguladoras, IVA o cuarto recurso basado en el PNB), y al margen de la cuantía de los ingresos efectuados por cada Estado a las arcas comunitarias y/o de las necesidades socioeconómicas de la agricultura en un determinado Estado miembro. La solidaridad financiera implica, pues, la obligación por parte de la Comunidad de sufragar los gastos que surjan en aplicación de la normativa que regula la (PAC).

## V.2 EL SIGNIFICADO DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN EN EL PRESUPUESTO.

En cumplimiento del enunciado clave del Tratado (el establecimiento de un mercado común agrícola, artículo 38), cuya prioridad es el alcanzar la libre circulación de los productos agrícolas en el seno de la Comunidad y de acuerdo con los objetivos fundamentales (artículo 39), el año 1962 fue testigo de la instauración de los mecanismos necesarios que dieran luz verde a la primera Organización Común de Mercado, (OCM), para el sector cereal. Progresivamente la (OCM) se fue ampliando a otros

sectores como las carnes, los lácteos, las frutas y hortalizas, el aceite de oliva, hasta abarcar en los años setenta la práctica totalidad del sector agrario.

Paralelamente a la puesta en funcionamiento de la primera (OCM), y en el mismo año 1962, se crea el llamado FEOGA (Fondo Europeo de Garantía y Ordenación de productos agrarios). Las funciones de ese fondo se han desdoblado en dos apartados bien diferenciados, uno el FEOGA- Garantía cuya finalidad es precisamente la financiación de los gastos derivados de la (OCM) y en general de la (PAC) y el otro el FEOGA-Orientación destinado a la ayuda financiera para la mejora de las estructuras agrarias.

En el transcurso de los años la (OCM) se ha ido modificando y adaptando a las realidades socioeconómicas del momento, pero los objetivos e instrumentos básicos de ordenación y financiación del mercado continúan estando vigentes hoy en día<sup>5</sup>. La agricultura es un sector en el que el mercado común arraiga de modo muy particular y alcanza unas altas cotas de integración económica. En lo referente a precios, mercados y política comercial la comunidad ha ido desplazando y sustituyendo progresivamente a los poderes nacionales, no en vano se suele decir que la (PAC) se constituye como la piedra angular de la construcción europea.

Las altas cuotas de integración económica se han traducido, a su vez, en un elevado "grado de integración presupuestaria". La supranacionalidad asumida en el proceso de toma de decisiones ha ido acompañado de la supresponsabilidad financiera. En otras palabras, los principios básicos a los que hemos aludido anteriormente, (unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera), se desarrollan en toda su plenitud con las consiguientes ventajas e inconvenientes. La (PAC) se convierte en los años setenta y parte de los ochenta en el principal componente del gasto presupuestario absorbiendo entre

---

<sup>5</sup> Tampoco se retoca, en las sucesivas reformas de los Tratados fundacionales, ninguno de los artículos relacionados con la (PAC).

un 60 y un 70% del mismo. La relación inversa, entre los siempre escasos recursos presupuestarios y el continuo aumento de los gastos de la (PAC) han vinculado de forma continuada las reformas y crisis de ésta última a las reformas y crisis presupuestarias.

En el cuadro N° 11 se expone la evolución entre los gastos de la (PAC) y gastos totales del presupuesto así como también el porcentaje de gastos de la (PAC) en relación al PNB de la Comunidad. De dicho gráfico se deduce la pérdida progresiva de peso de la (PAC) en el total del Presupuesto general, particularmente a partir de las reformas presupuestarias de 1988. Por el contrario, la relación de gasto de la (PAC) respecto del PIB sigue unas oscilaciones acentuadas y erráticas.

**CUADRO N.11: GASTOS DEL FEOGA-GARANTIA SOBRE EL TOTAL DEL PRESUPUESTO Y SUS PORCENTAJES RESPECTO AL PIB DE LOS ESTADOS. En miles de ecus.**

AOS	TOTAL DEL PRESUPUESTO	FEOGA-GARANTIA	% DEL FEOGA-GARANTIA SOBRE EL TOTAL DEL PRESUPUESTO	% DEL FEOGA-GARANTIA SOBRE EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO DE LOS ESTADOS
1986	34.192,80	22.120,80	64,70	0,63
1987	35.324,20	22.951,80	65,00	0,62
1988	41.278,90	26.389,60	63,90	0,68
1989	41.130,00	24.460,40	59,50	0,59
1990	43.324,80	24.979,50	57,70	0,56
1991	53.796,60	31.527,80	58,60	0,64
1992	58.573,20	31.234,30	53,30	0,42
1993				
1994				

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas.



### V.3 LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y EL PRESUPUESTO

A modo de resumen diríamos que en la década de los sesenta la comunidad se volcaría en la ensambladura del andamiaje sobre el cual habría de edificarse la (PAC), amediados de los años setenta comienzan las preocupaciones en torno a las primeras grietas que aparecen en el edificio: aumento de los excedentes agrarios y en los años ochenta y principios de los noventa es objeto de ciertas modificaciones y reformas para adaptarla a las nuevas realidades.

#### 3.1 LA DECADA DE LOS SESENTA.

Como punto de partida podríamos sintetizar un variado elenco de literatura crítica con la forma en que se constituye el propio edificio y de ahí las consecuencias que ello tuvo para el presupuesto de la Comunidad. En este sentido la mayoría de los estudiosos coinciden en señalar bien de forma implícita o explícita, el error cometido inicialmente por los fundadores de la (PAC) al establecer unos precios de garantía a la producción muy elevados, salvando el mercado interno de la competencia frente a terceros por medio de sofisticados mecanismos de protección y todo ello en aras a incrementar las rentas de los agricultores y alcanzar unos compromisos políticos que permitiesen la creación del mercado común agrícola, MARSH y RITSON, (1971), págs.33-34. Una vez instaurado y posteriormente conservado un mercado exento de riesgos con precios asegurados para cantidades ilimitadas de producción, los excesos de oferta y consiguientemente los gastos presupuestarios vendrían dados por su propia evolución lógica.

Esta interpretación no es exclusiva de los estudios sino que fue también compartida, en su momento, por la Comisión quien tal vez haya sido la primera en detectar el error. El conocido Plan Mansholt, (1968) resalta la incompatibilidad del estímulo a las rentas de los agricultores vía precios a la producción con

el escaso potencial de demanda de productos agrarios en la Europa de los seis. Por lo tanto, y dado el sobredimensionamiento de la agricultura Europea y la ineficacia de la misma, aboga por una modernización profunda del sector a través de la racionalización de las explotaciones y la liberalización de mano de obra del medio rural asegurando así una mayor competitividad y eficacia y una menor dependencia de los precios elevados a la producción y de la protección en frontera.

A pesar de la racionalidad económica de los argumentos, las medidas previstas en el Plan Mansholt fueron denostadas por los agricultores e ignoradas por el Consejo de Ministros. Los precios a la producción se irían perfilando año tras año no tanto como un instrumento de orientación para los agricultores sino como eje primordial para mantener sus rentas, mientras que la política de estructuras, inicialmente pensada para promover una agricultura mas eficiente y competitiva, y cuyo apoyo financiero se asigna al FEOGA-Orientación, apenas si se le presta atención en los años sesenta.

El rechazo casi unánime que recibe la propuesta del Plan desincentivó en años posteriores una aproximación seria a los cambios estructurales. La comisión nunca más volvería a abordar el tema agrario en los mismos términos. Como veremos mas adelante las propuestas para modificar la (PAC) en los años setenta e incluso aquellas que dieron pie a las modificaciones de 1988 se distancian significativamente de las de 1968, sólo las reformas de 1992 podrían considerarse como portadoras de algunas de las orientaciones planteadas en el plan Mansholt. Quizá el deterioro de la situación industrial en los años setenta, con bajas o nulas posibilidades de absorber mano de obra del mundo rural descartaron de antemano la elaboración de proyectos radicales.

En todo caso, en los años sesenta, la necesidad de atender los gastos derivados de la (PAC) únicamente contribuyó a acelerar la sustitución de contribuciones nacionales por

recursos propios (1970) la fricción sobre el exceso de gasto falta de recursos aún no era patente.

### 3.2 LA APARICION DE CONFLICTOS: EXCEDENTES E INCREMENTOS DE GASTOS PRESUPUESTARIOS .

La segunda mitad de los años setenta comienza a aflorar de forma lenta pero decidida, los efectos derivados del modelo de (PAC) diseñado en los años sesenta. El agricultor de la comunidad, ante un mercado fuertemente protegido, sin apenas competitividad del mercado exterior y unos precios garantizados y además apoyado en las innovaciones técnica, química y mecánica del momento, aumenta sus niveles de producción hasta triplicar los rendimientos en sectores como los cereales y lácteos<sup>6</sup>. Por el contrario la demanda para la gran mayoría de productos apenas si aumenta, o lo hace muy lentamente, debido a las reducidas tasas de crecimiento de la población en los países europeos y a la cada vez mas baja elasticidad de la demanda respecto de la renta. La sobreoferta tiene que ser vendida en los mercados mundiales, pero como los precios en la comunidad son bastante mas altos, las cantidades exportadas requiere de una subvención, lo que en la jerga comunitaria se conoce como "restitución a la exportación". Una vez cruzados los umbrales de autoabastecimiento interno, la (PAC) quedaría indisolublemente ligada a las sucesivas crisis y reformas presupuestarias. El FEOGA-Garantía en vez, de actuar como mecanismo de salvaguardia sobre los precios y mercados en años de sobreoferta y escasez se convertiría paulatinamente en un mecanismo de subvención continuada a las exportaciones. Los precios elevados estimaban los aumentos en la producción y estos inciden a su vez de forma progresiva en el gasto y presupuesto. Tanto es así que los costes de la (PAC) llegaron a sobrepasar en la segunda mitad de los años setenta el ritmo de crecimiento de los ingresos<sup>7</sup>. Si bien cabe matizar que la capacidad de ingresos se encontraba

---

<sup>6</sup> Véase a este respecto, COLSON, F., (1985), págs. 196-197.

<sup>7</sup> Los gastos ejecutados del FEOGA-Garantía pasaron de 4.327,1 millones de ecus a 8.679,3 en 1987, mientras los ingresos por derechos de aduana y exacciones reguladoras se incrementaron de 3.641 a 5.705,7 en el mismo período. Véase SEC(92) 950-ES, Vademecum presupuestario.

fuertemente disminuida en aquel momento. Los Estados suplían las necesidades presupuestarias mediante contribuciones nacionales el IVA aún no había sido aplicado por las dificultades técnicas que ello presentaba.

### 3.3 LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES: LAS PRIMERAS MODIFICACIONES EN EL SECTOR AGRARIO.

Durante la década de los setenta se sucedieron algunos intentos por aminorar la presión creciente del gasto agrario sobre el presupuesto. En 1975 se introdujo una tasa de "corresponsabilidad" en el sector cereal que fue seguida de otra en el sector lácteo en 1977. Esta fórmula mediante la cual se pretende hacer al productor corresponsable de los gastos de mantenimiento y regulación del mercado, ha formado parte de los ingresos y gastos del FEOGA-Garantía hasta las reformas de 1992 en que quedan derogadas.

Con todo el mayor ímpetu para frenar el aumento de los excedentes se haría notar a finales de los años setenta, inducido en parte por las presiones del Reino Unido por recuperar lo que este país consideraba un exceso de contribuciones al presupuesto y en parte por las previsiones financieras de la Comisión que vaticinaban la incapacidad del recurso IVA, una vez introducido, para hacer frente a las obligaciones que se iban contrayendo COM(79) 710 final. A tal efecto el Consejo de Ministros de mayo 30 de 1980 pide a la Comisión que formule las propuestas oportunas que den una solución satisfactoria y permanente a los conflictos presupuestarios con el Reino Unido y al exceso de gastos de la (PAC)<sup>8</sup>.

En un período de tiempo relativamente corto, las peticiones del Consejo de mayo de 1980, fueron atendidas por la Comisión

---

<sup>8</sup> Véase, Bull. CE, suplemento 1/81; Rapport de la Commission des communautés europeenes au conseil en execution mantat du 30 may 1980.

mediante la redacción de varios informes<sup>9</sup> en los que ante todo se ensalzan los logros de la (PAC) por haber cumplido con los objetivos del Tratado de la CEE, en lo que se refería al aumento de la productividad, oferta regular de productos y estabilidad de los mercados. En contraste a la exposición de logros, la Comisión también diserta amplia y abiertamente sobre los aspectos mas negativos, entre ellos, el diferencial existente entre los precios internos y los precios mundiales, el problema de los excedentes y la disparidad de rentas entre las regiones agrarias de la Comunidad. En efecto, este último comentario delataba la fragilidad del sistema de precios y en suma de ordenación de mercado para cumplir con uno de los enunciados del artículo 39 del Tratado de la CEE: el asegurar un nivel de vida adecuado a la comunidad rural

Fruto de estas revelaciones y reflexiones surgió para la campaña 1982/1983 la imposición de indicadores a las cuantías producidas, es decir, los conocidos umbrales a la producción para los sectores mas problemáticos (entre ellos los cereales y lácteos). Con la idea de reducir los precios institucionales en las campañas siguientes en caso de que los niveles reales producidos sobrepasaran los umbrales previamente fijados. No obstante, estos conatos de freno a las producciones llagaron demasiado tarde, por esas fechas el aumento de los recursos propios ya no era una necesidad sino un imperativo y ello tanto por razones vinculadas al incremento de gastos de la (PAC) como por la necesidad que imprimía dar una solución a las peticiones formuladas por el Reino Unido.

Las dos variables, (escasez de recursos y peticiones del Reino Unido), se despejaron en el marco de los acuerdos de Fontainebleau, (1984). La base imponible del IVA del 1% al 1,4%. Estos incrementos fueron a su vez acompañados y condicionados a los ajustes llevados a cabo en algunos sectores de la (PAC) en esos años. Por ejemplo en la campaña 1983/1984 se aplican por primera vez cuotas a la producción en el sector lácteo. De hecho

---

<sup>9</sup> Véase a este respecto, Bull CE, Supplement 1/81, op.cit., y también Bull. CE., Supplement 6/81.

el deseo expreso de evitar nuevas crisis presupuestarias inducidas por el exceso de gastos en la (PAC), se expresa de forma explícita en el acuerdo intergubernamental que forma parte de los acuerdos de Fontainebleau que fija a su vez el incremento del gasto<sup>10</sup>.

Pese a los esfuerzos desplegados por las instituciones, las producciones continuaron su proceso ascendente durante los años 1985 y 1986 rebasando los umbrales de producción acordados sin que el Consejo de Ministros fuese capaz de ceñirse a los descensos de precios correspondientes. Las medidas adoptadas en materia de (PAC) y de ahí su desligamiento con las crisis presupuestarias, parecían estar avocadas al fracaso, al menos, en los términos en que se venían planteando. Ni las tasas de corresponsabilidad introducidas en los años setenta ni los umbrales a la producción aplicados a principios de los ochenta tuvieron los efectos esperados. La (PAC) se convierte en los años ochenta en la manzana de la discordia en el seno de las instituciones comunitarias.

#### **3.4 LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y LA INEQUIDAD DISTRIBUTIVA DE SUS DOTACIONES.**

La política de apoyo ideada por la Comunidad iría adquiriendo más y más adversarios en la medida en que no sólo ejerce presiones y desencadena crisis presupuestarias e incertidumbre sino que además sus dotaciones se manifiestan en unos elevados grados de inequidad distributiva a nivel regional y a nivel interpersonal. Algunos autores, JOSLING et al, (1976), pág.7, han señalado que los pagos en concepto de (PAC) benefician mas a las explotaciones agrarias cuyas rentas tienden a ser elevadas de por sí, todo ello en detrimento de los agricultores mas marginales, asimismo también tienden a beneficiar las regiones mas prósperas. Estas apreciaciones nunca han sido desmentidas por la Comisión, más al contrario tiende a

---

<sup>10</sup> Véase, a este respecto "La escasez de recursos y los acuerdos de Fontainebleau", Capítulo IV.

confirmarlas, (Documento (1987) págs. 6-14), y (las regiones de la Comunidad, (1987), págs. 73-75.)

Ello es así porque en virtud de los principios fundamentales de unidad de mercado y solidaridad financiera, los ingresos y los gastos presupuestarios se efectúan siguiendo el principio de la no compensación. Sin embargo, el apoyo a la agricultura vía precios y mecanismos de intervención se aprovecha de forma más exhaustiva por quien más capacidad de producción posee. Precisamente por aquellos grandes agricultores técnicamente bien equipados y/o en aquellas regiones donde la tierra es fértil y los rendimientos elevados, intervenidos y vendidos en los mercados mundiales con el apoyo comunitario, las ayudas recaen de forma indirecta en quien más cuantías de productos pone a disposición de los mecanismos de intervención.

#### 3.4.1. Los costes no presupuestarios y las transferencias entre grupos sociales.

Otros autores incluso han ido mas lejos al apuntar que las transferencias estrictamente financieras y contabilizadas en el presupuesto comunitario, a las que acabamos de aludir, sólo representan una mínima parte del llamado coste social que se deriva de la política proteccionista. En este orden de cosas, destacamos el coste para los consumidores comunitarios también denominamos como una transferencia de recursos del consumidor hacia el agricultor, dado que el anterior debe de hacer frente a unos precios alimentarios que de existir un mercado más libre hubiesen sido más reducidos. BUCKWEL et al, (1982), pág.168, calcularon los costes de la (PAC) para los consumidores europeos en el doble de los costes estrictamente presupuestarios<sup>11</sup>.

De los costes para los consumidores se deducen asimismo, otra serie de implicaciones cuyo significado también deriva en transferencias de rentas entre grupos sociales de los países

---

<sup>11</sup> Los gastos presupuestarios atienden mayoritariamente los costes derivados de los excedentes que son una mínima parte del total de las cuantías consumidas en el mercado interno. En cualquier caso este estudio es uno de los más moderados de cuantos se han publicado a este respecto.

miembros. Estas transferencias vienen dadas por el propio comercio intracomunitario de productos agrarios. El razonamiento es como sigue: cuando un país A miembro de la Comunidad importa un producto X de otro país miembro B, la transacción no se efectúa a precios mundiales, casi siempre mas bajos que los del mercado común, sino a precios comunitarios. Sin embargo, el país A, en virtud de la preferencia comunitaria, no puede cargar ningún impuesto a la mercancía X procedente del país B. Con lo cual renuncia a obtener la cantidad monetaria del impuesto que hubiese aplicado al mismo producto X procedente de un país tercero. Análogamente, el país B, al exportar el producto X al país A, en virtud también del principio de preferencia comunitaria se ahorra la restitución a la exportación que hubiese tenido que pagar para poder vender dicho producto en el mercado mundial, Por lo tanto, el país A está incurriendo en un coste igual a la diferencia de precio que existe entre el mercado mundial y el mundo comunitario y que se traduce en una transferencia de renta del consumidor en el país importador al productor del país exportador. Dichos flujos tienden a jugar, una vez más, en beneficio de aquellos Estados con agriculturas más competitivos capaces de abrirse mercado más fácilmente.

### **3.5 OTROS INCONVENIENTES ASOCIADOS AL FUNCIONAMIENTO DE LA PAC: LA VOLATILIDAD DEL GASTO Y LOS ENFRENTAMIENTOS CON PAISES TERCEROS.**

- **A) LA VOLATILIDAD DEL GASTO.** La cuantía del gasto de la (PAC) ha estado mediatizada, y aún está, por un número muy variado de factores. entre otros, nivel de producciones, cantidades exportadas y precios mundiales, pero sobre todo uno de los factores mas imprevisibles del gasto ha sido la paridad de dólar-ecu. Las restituciones a las exportaciones, (que supusieron en el pasado entre un 60-70% y que actualmente aún representan más del 30% del gasto de la (PAC), se fijan en función de las diferencias entre los precios establecidos en la Comunidad en ecus y las cotizaciones del dólar. Una apreciación del dólar aumenta la cuantía de la restitución y supone un mayor gasto agrario, mientras que las depreciaciones del dólar reducen de forma



inmediata la cuantía de la restitución propiciando una reducción del coste de la (PAC). Los mayores apremios presupuestarios de los años ochenta tienden a coincidir con las apreciaciones del dólar.

- B) **LOS ENFRENTAMIENTOS CON PAISES TERCEROS.** Cuando se ponen los cimientos de la PAC (1962) los niveles de autoabastecimiento de productos alimentarios de los seis países originarios, estaban muy por debajo del ciento por ciento. En el transcurso de los años los términos acabarían invirtiéndose, la comunidad además de abastecer el mercado interior se convierte en una de las primeras exportadores mundiales de cereales y carnes de vacuno. Ello no quiere decir que se cierra a cal y canto a las exportaciones de países terceros, contrario a lo que pudiese parecer, en 1991 la Comunidad importa productos agrarios por un valor de 70,5 miles de millones de dólares y exportó por un valor de 44,6 miles de millones<sup>12</sup>, ascendiendo, por tanto, el déficit comercial a casi un 28% en términos de valor. Algunos países en desarrollo obtienen amplias preferencias comerciales, dándoles opción a la venta de algunos de sus productos a precios comunitarios en vez de a precios mundiales. En cualquier caso, los cambios de signo, de importadora neta a exportadora neta de algunos productos, además de repercutir negativamente en el mismo presupuesto vía restituciones a las exportaciones, creó fuertes tensiones en las relaciones comerciales internacionales.

Los países tradicionalmente exportadores de productos agrarios, (Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Argentina), se han sentido perjudicados<sup>13</sup>. Estos países con sectores agrarios supuestamente más competitivos que el europeo y acostumbrados todos ellos al dominio casi exclusivo del mercado mundial, tomaron la entrada de la Comunidad en

---

<sup>12</sup> Véase la situación de la Agricultura Europea, Informe 1992 (intercambio T141).

<sup>13</sup> Sobre los enfrentamientos entre EE.UU y la Comunidad véase, BARCELO, L.U., y GARCIA, J.M<sup>a</sup>., (1987), págs. 196-198.

ese escenario más bien como una amenaza a sus intereses. Todo ello se vería, a su vez, agravado por el apoyo o subvención prestado a las exportaciones comunitarias, contribuyendo de ese modo, más aún si cabe, a la depresión de los precios mundiales. La magnitud de los costes por la caída de precios se ha calculado en reiteradas ocasiones a través de los modelos de equilibrio parcial<sup>14</sup> con resultado un tanto dispares de acuerdo con los criterios e información utilizada en dichos modelos. No obstante, cabe señalar que la gran mayoría de ellos ha sido consistente en predecir una subida de los precios mundiales de los productos agrarios, en ausencia de barreras arancelarias en la Comunidad.

Efectivamente, las tensiones, en el comercio mundial y la caída de precios no pueden ser achacados en su totalidad a la (PAC). La clave que explica la raíz de los conflictos quizá haya de buscarse en el proteccionismo practicado, no sólo por la Comunidad sino por todos los países industrializados. Según la (OCDE), (1991), págs. 113-144, Japón, Australia y Países nórdicos presentan unos niveles de protección más elevados que la Comunidad y, en general, en todos los países de la organización la subvención implícita a la agricultura ronda en torno a 15-16% del valor medio de los productos agrarios analizados.

Sea como fuere no puede ignorarse que el desarrollo de la (PAC) ha causado antagonismos y enfrentamientos entre la Comunidad y un gran número de países terceros.

### **3.6 LA CRISIS DE MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA Y LA NECESIDAD DE REFORMA.**

A mediados de los años ochenta la (PAC) se encontraba en un estado de eclosión total. Como hemos comentado en páginas anteriores a nivel internacional era objeto de todo tipo de críticas y refriegas, a nivel intracomunitario, sus gastos habían adquirido unas connotaciones redistributivas poco

---

<sup>14</sup> Véase a este respecto, ROSENBLALT et al, (1988).

racionales y el aumento continuado de sus costes se proyectaba como un gran escollo en el camino trazado por el Acta Unica Europea (1987) hacia unos mayores grados de integración y de cohesión económica y social. La profundización en el proceso de integración y cohesión exigía de nuevos medios y sobre todo de un futuro de estabilidad financiera, necesidades éstas reñidas con el comportamiento errático e impredecible de los gastos de la (PAC). Además, la integración de dos nuevos miembros en 1986 (España y Portugal) venía a añadir más incertidumbre a los gastos futuros de la (PAC), al mismo tiempo que estos países, dados sus niveles de renta, también deseaban un mayor protagonismo del presupuesto en los aspectos de cohesión económica y social. Por otra parte ha de tener en cuenta que la inequidad distributiva a la que hemos hecho referencia en páginas anteriores había creado unos intereses muy particulares en ciertos grupos sociales que defendían con ahínco la situación tal y como se había desarrollado, negándose a cualquier tipo de modificación que pudiese atentar contra las prevendas creadas<sup>15</sup>

A partir de 1985, la Comisión en una serie de documentos que servirían como base para abordar las modificaciones de la (PAC) en 1988 COM(85) 333 final y COM(87) 430 final sigue defendiendo con vehemencia los éxitos de la (PAC) a la vez que expone los problemas en los que se encuentra inmersa. Las propuestas de modificación contenidas en esos documentos, a diferencia de otras emitidos con anterioridad, ponen el énfasis en variables más innovadoras.

Como alternativa al uso abusivo que se había hecho de los precios de garantía a la producción, sugiere el tener más en cuenta los intereses de los consumidores y de la industria agroalimentaria. A cambio, de unos precios más moderados, los agricultores serían compensados a través de medidas de carácter horizontal: ayudas directas a las rentas, ayudas a la retirada de tierras de la producción, y como telón de fondo se pone

---

<sup>15</sup> Sobre las dificultades que entrañaban la reducción de precios y en definitiva el desmantelamiento del sistema establecido véase, COLSON, F., (1985), pág. 198.

especial énfasis en una agricultura menos intensiva, menos contaminante y por ende más compatible con el medio ambiente.

### 3.6.1 Las modificaciones en la política agrícola común y las previsiones financieras 1988-1992.

Como hemos visto en páginas anteriores, la Comunidad utiliza, como sistema conducente, a atenuar y contrarrestar las presiones que generan el aumento de gastos de la (PAC) sobre el presupuesto, pequeños retoques en la Política de producciones y de precios e incluso tasas de corresponsabilidad sobre los productores, a la par que, y en situaciones de crisis agudas (1984) incrementa la base imponible del IVA del 1% al 1,4%. Ninguna de estas medidas tuvo los efectos deseados. No obstante, el fracaso de las mismas sirvió como acicate al planteamiento de fórmulas diferentes en 1988. En primer lugar la reforma presupuestaria de 1988 (previsiones financieras 1988-1992) se interacta y lleva a cabo a la par que las modificaciones en la (PAC) con el consenso de todas las instituciones. En segundo lugar el tratamiento de la situación se invierte, en vez de introducir modificaciones en la (PAC) con vistas a aminorar los gastos presupuestarios se limitan ante todo los gastos y a la vez se acometen las reformas de la (PAC).

### 3.6.2 La directriz agrícola en las previsiones financieras (1988-1992).

Los techos impuestos a las previsiones financieras 1988-1992 fueron acompañadas con la imposición de otro subtecho a los gastos del FEOGA-Garantía (PAC) conocido como directriz agrícola. De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Decisión 377/88<sup>16</sup> el índice de crecimiento de dichos gastos no podrá exceder el 74% del índice de crecimiento del PNB de la Comunidad, máximo un 80% si se computan los fondos destinados a la retirada de tierras de la producción, sufragados al 50 por ciento por el FEOGA-Garantía y otro 50% por el FEOGA-

---

<sup>16</sup> Decisión 377/88 CEE, DO n° L de 15.7.1988, págs. 29-33. A su vez, las páginas 33-36 incluyen el Acuerdo interministerial.

Orientación. Todo ello sellado por el Acuerdo Interinstitucional.

Para respetar estos máximos, hubieron de efectuarse reajustes considerables en la política de producciones y precios, recuérdese que los gastos del FEOGA son gastos obligatorios la práctica totalidad de la OCM fue sometida a Cantidades Máximas Garantizadas (CMG) vinculadas, a su vez, a una serie de estabilizadores<sup>17</sup> con descensos automáticos en los precios institucionales, en caso, de superar dichas (CMG). Estas medidas, se esperaban, condujesen definitivamente a la reducción de los beneficios marginales de los agricultores y a la desincentivación de la producción y de ahí a unos descensos en los gastos de intervención para poder mantenerse dentro de los márgenes de la directriz agrícola.

El esquema de medidas abordadas en términos de política de producciones y precios se culmina con una amplia gama de medidas complementarias de carácter estructural. Algunas de ellas como la reiterada de tierras de la producción, extensificación, reconversión y jubilación anticipada iban dirigidas hacia un reforzamiento de los estabilizadores para la reducción de las producciones, otras como la ayuda a la renta pretendían compensar a los agricultores por los efectos negativos de los mismos estabilizadores sobre los precios agrarios.

Por otra parte se despeja una de las incógnitas que mas incertidumbre había causado en épocas pasadas debido a las oscilaciones cambiarias dolar/ecu. A fin de que estas oscilaciones no sometiesen la directriz agrícola a grandes vaivenes se crea la reserva monetaria de 1.000 millones de ecus<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Entendemos por estabilizador todo mecanismo que bien en términos de intervención, umbrales a la producción o tasa de corresponsabilidad tiene como finalidad el freno a la producción.

<sup>18</sup> Véase, "Contenido de las rúbricas en las perspectivas financieras" (1988-1992) y (1993-1999), Capítulo III.

Al mismo tiempo y como medida preventiva, para un mejor seguimiento de los gastos del FEOGA-Garantía se instauró el llamado sistema de "alerta rápida". Mensualmente la Comisión debe presentar al Consejo y al Parlamento Europeo un informe sobre la evolución del sector agrario detallando por capítulos aquellas causas, si es que las hubiese que puedan haber influido en una desviación del gasto respecto del presupuesto inicialmente aprobado. La Comisión debe de intentar corregir rápidamente las anomalías, bien a través de transferencias de recursos entre capítulos, bien a través de propuestas al Consejo y al Parlamento sobre posibles cambios en el sistema de producción y estabilizadores.

En realidad el conjunto de medidas aplicadas en 1988 a la (PAC) pretenden solventar algunos de los conflictos que hasta ese momento se habían presentado como intratables. Sin embargo, estas medidas se impusieron sobre el viejo sistema de funcionamiento de la (PAC) dejando prácticamente intactas las bases fundamentales de ordenación de los mercados y de ahí la posibilidad de que se volviesen a reproducir algunos de los vicios del pasado. Además, las medidas de carácter horizontal, de ayuda a las rentas, apenas si se les concedió relevancia alguna en términos presupuestarios.

### 3.6.3 Una apreciación sobre las modificaciones de 1988

El desarrollo de las reformas de 1988 que vincularon el aumento de los gastos agrarios al aumento del PNB de la Comunidad tuvieron un desarrollo satisfactoria durante los años 1988, 1989 y 1990. Las dotaciones de la "directriz agrícola" no sólo se respetaron sino que la diferencia entre estas dotaciones y los gastos ejecutados a través del FEOGA Garantía fuese bastante considerable, los niveles de producción se contuvieron y las existencias agrarias acumuladas en años anteriores, se fueron reduciendo de forma progresiva gracias a los créditos asignados en los acuerdos de 1988 para darles salida en los mercados mundiales.

En 1991 resurgirían, en efecto, lo que anteriormente hemos denominado como vicios del pasado. Las existencias públicas crecieron ese año de forma desproporcionada en relación a años anteriores, en parte debido al incremento de la producción en la Comunidad y en parte por los excedentes que genera la antigua República Democrática Alemana, especialmente en los sectores vacuno y cereales, este incremento de los excedentes trajo consigo, una vez más, aumentos en los gastos reduciendo considerablemente la horquilla entre la directriz agrícola y gastos ejecutados.

Por otro lado las medidas de carácter horizontal (cese anticipado de la actividad agraria, retirada de tierras de la producción y ayudas a la renta de los agricultores) a juicio de la Comisión no eran satisfactoriamente aplicados y la renta de los agricultores se había estancado en los dos últimos años. Frente a este estancamiento de carácter general la Comisión admite abiertamente que la ayuda comunitario (los gastos del FEOGA-Garantía) se concentra en beneficio de las explotaciones mas grandes e intensivas, siendo un 80% de esa ayuda absorbida por el 20% de las explotaciones, todo ello debido al sistema de sostenimiento de precios vinculado al volumen de producción (COM(91)100 final, págs.2-6).

Por lo tanto, las modificaciones de 1988 contribuyeron a crear un clima de estabilidad financiera en el marco de las previsiones 1988-1992, pero en ningún caso solventaron los problemas de fondo de la agricultura europea (inequidad distributiva y rentas de los agricultores), incluso la estabilidad financiera del futuro requería de una operación más profunda en el seno de la (PAC).

### 3.6.3.1 El ámbito internacional.

En tanto los problemas de carácter interno siguen su curso ascendente, la Comunidad se encuentra inmersa en el proceso de negociaciones en el seno del GATT y cuyo objetivo, entre otros, es la liberalización del comercio mundial de productos agrarios.

El Consejo ha negado, en algunas ocasiones, cualquier vínculo entre la reforma de la (PAC) y las negociaciones sobre la liberalización del comercio mundial de productos agrarios. No obstante, la (PAC) había sido señalada en las últimas décadas como uno de los principales perturbadores del comercio y en los últimos años se había convertido, bien con razón o bien sin ella, en el chivo expiatorio de la demora y el fracaso de las sucesivas reuniones de la Ronda de Uruguay. Algunos países, quizá también la propia Comunidad, entendían que antes de llegar a acuerdos sobre la liberalización del Comercio de productos agrarios, era imprescindible preparar la agricultura europea para que pudiese cumplir con las exigencias del GATT.

### 3.7 LAS REFORMAS DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN EN 1992.

La publicación del documento COM(91) 100 final y COM(91) 258 final en los que la Comisión expone los fallos detectados en la consecución de las modificaciones de 1988 y en los que se plantean las propuestas de reforma, desencadena un período de reflexiones y debates durante los años 1991 y 1992, que culmina en la aprobación de un acuerdo marco de reforma en el Consejo de Ministros de Bruselas del 30 de junio y 1 de julio de 1992.

La culminación de este acuerdo contiene los ingredientes adecuados, en el ámbito de la PAC, como para poder establecer las previsiones financieras 1993-1999 y al mismo tiempo para llevar a buen término las negociaciones de la Ronda de Uruguay. De hecho estas negociaciones fueron satisfactoriamente concluidas en 1993.

El contenido del acuerdo marco del 30 de junio y 1 de julio deja un buen número de OCM funcionando básicamente con arreglo a los estabilizadores introducidos en 1988 (lácteos, frutas y hortalizas, aceite de oliva) pero exhibe en aquellas OCM que fueron objeto de reforma, entre ellas, los cultivos herbáceos<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Los cultivos herbáceos comprenden los cereales, oleaginosas y proteaginosas; la reforma de 1992 implanta a partir de la campaña 1993/94 una única OCM para estos cultivos, véase La Nueva Política Agrícola Común, (1993).



y carnes de vacuno una profunda transformación respecto de otras. Llama la atención como, en cierta medida, se retoma la filosofía esencial expuesta en el Plan Mansholt. El eje clave de esta reforma consiste clara y llanamente en una reducción escalonada pero bastante acusada de los precios institucionales. En cultivos herbáceos el descenso de los precios se acompaña de un sistema compensatorio de ayudas a las rentas ligadas a rendimientos históricos de la producción y a su vez a un nuevo método de control de la producción que reside en la retirada obligatoria de un porcentaje de tierras arables de la producción determinado por un sistema de cuotas o superficies de base regionalizadas o individualizadas. Las modalidades adoptadas en el sector de las carnes de vacuno tienen unas características muy similares, los descensos en los precios institucionales se compensa con un aumento de las primas a la producción y el número de cabezas de ganado queda, limitado en base a una regionalización del sector.

Las tasas de corresponsabilidad en los sectores lácteo y cereal, ingresos atípicos del FEOGA- Garantía desde los años setenta, se han suprimido en esta reforma. Queda en vigor como único ingreso de esta índole la tasa suplementaria del sector lácteo asociada a la sobre oferta de cantidades de referencia establecidas en el sistema de cuotas a la producción lechera.

Estas y otras acciones relacionadas con la política de mercados han sido concatenadas y reforzadas por un paquete de medidas llamadas complementarias, o de acompañamiento, sobre protección del medio ambiente, forestación de tierras agrícolas y jubilación anticipada. Las medidas de acompañamiento serán cofinanciadas por el FEOGA-Garantía y los Estados miembros en una proporción de hasta un 75% por el FEOGA en las regiones del objetivo N°1 y de hasta un 50% en el resto de las regiones.

La reforma de la PAC en 1992, al margen de sus efectos sobre el futuro de la agricultura europea y sobre los presupuestos comunitarios, trastoca definitivamente las relaciones existentes entre los precios y volumen de producción, con efectos a medio y largo plazo sobre aspectos como el de

transferencias de rentas entre grupos sociales de la Comunidad e inequidad distributiva.

### 3.7.1 La directriz agrícola y las previsiones financieras 1993-1999.

Con las reformas de la (PAC) concluidas los días 30 de junio y 1 de julio de 1992 la incertidumbre sobre el futuro de los gastos del sector agrario se reduce considerablemente facilitando así el establecimiento de unas nuevas previsiones financieras 1993-1999. Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992, en el que se aprueban esas previsiones, mantiene el índice de crecimiento y el nivel base de la directriz agrícola 1993-1999 inalterados, es decir, los artículos 1º y 2 de la Decisión 377/88, op.cit., en los que el incremento de la directriz agrícola 1988-1992 no puede superar el 74% del crecimiento del PNB de la Comunidad siguen siendo aplicables para las cuantías establecidas en la directriz agrícola (previsiones financieras 1993-1999).

Las conclusiones del Consejo hacen gran hincapié en él respecto a los límites impuestos en la nueva directriz. Para ello se dispone efectuar un seguimiento de los mercados agrarios mediante el sistema de alerta ideado en 1988 en el que cualquier evolución imprevista del mercado que haga rebasar los costes en determinados capítulos y amenace el límite de las dotaciones anuales, debe ser corregido con celeridad<sup>20</sup>.

La reserva monetaria continuará funcionando en los mismos términos que en las previsiones financieras 1988-1992 salvo que a partir de 1995 se reducirá de 1000 millones a 500 millones de ecus y la franquicia se reducirá de forma análoga y en el mismo año (1995) de 400 millones a 200 millones de ecus.

La novedad mas significativa reside en la incorporación a la directriz 1993-1999 de algunos gastos anteriormente

---

<sup>20</sup> Véase la propuesta de la Decisión COM(93) 20 final sobre disciplina presupuestaria que modifica la Decisión 377/88 .

pertenecientes a otras rúbricas. En este sentido, además de los créditos derivados de la política de mercados, la nueva directriz debe incluir los créditos del Fondo de Garantía Pesquero (anteriormente consignados en la rúbrica 4); el total de los créditos referidos a ayudas a la renta y retirada de tierras de la producción, sufragadas con anterioridad en un 50% por el FEOGA- Garantía y otro 50% por el FEOGA-Orientación y el total de los créditos destinados a medidas complementarias de jubilación anticipada, medio ambiente y repoblación forestal<sup>21</sup>.

### 3.7.2 Las reformas de 1992 y las nuevas orientaciones sobre la distribución del gasto .

Los principios fundamentales básicos que han regido y determinado junto a la OCM la distribución actual de los gastos de la PAC se han ido consolidando a lo largo de los años y continuarán estando vigentes, esto es, la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidad financiera. Pese a ello, las reformas de 1992, aportan una nueva dimensión a la reasignación futura de recursos.

La reducción escalonada de los precios agrarios, en cumplimiento de esas reformas y de los acuerdos del GATT, quebrantan definitivamente la relación directa entre aumentos de los precios y aumentos en la producción lo cual deberían traducirse, a medida que los precios comunitarios se vayan acercando a los precios mundiales y las cuantías subvencionadas descendan, en reducciones considerables de los gastos por restituciones a las exportaciones. A su vez la sustitución del apoyo vía precios por ayudas directas a las rentas significa una traslación de la carga financiera desde el consumidor comunitario hacia el contribuyente. Esto no significa necesariamente una disminución de los costos, la cuantía de los mismos dependerá del resultado final de la puesta en práctica de las ayudas directas, pero unos precios más moderados redundarán en unas menores transferencias de rentas de consumidores hacia

---

<sup>21</sup> Las medidas análogas tomadas a raíz de las modificaciones de la PAC en 1988 habían sido financiadas por el FEOGA-Orientación (objetivo 5a).

agricultores tanto en términos generales como en los términos inherentes al propio comercio intracomunitario.

En lo referente a la futura distribución del gasto de la (PAC) entre los agricultores y regiones de la comunidad, cabe destacar que aún habiéndose roto el vínculo entre precios y producciones, la cuantía de la ayuda compensatoria se facilitará en función de los rendimientos históricos con lo que los grandes agricultores continuarán siendo favorecidos respecto de los mas marginales. La mejora de las rentas en el conjunto de la agricultura europea dependerá pues de las exenciones de las reformas aplicadas al pequeño agricultor y de la cuantía y forma de ejecución de las medidas complementarias.

#### V.4 LAS DOTACIONES DEL FEOGA-GARANTIA, (POLITICA AGRICOLA COMUN).

Los créditos del FEOGA- Garantía puedan ser analizados desde perspectivas muy diferentes. La Comisión en sus informes anuales<sup>22</sup> expone los gastos ejecutados en tres grandes modalidades a) por sus características económicas<sup>23</sup>, b) por OCM, esto es, por sectores productivos (cereales, lácteos, carnes etc.) c) y por Estados miembros en cada OCM.

Nuestro análisis se centra en una exposición sucinta sobre algunos de los elementos /o mecanismos que conforman la OCM previo a la distribución de los créditos por sectores productivos destacando además el estudio de los créditos que no son asignados a la OCM. Finalmente se efectúa la distribución del gastos por Estados.

---

<sup>22</sup> Nos referimos al "Informe financiero sobre la administración del FEOGA", que según el artículo 10 del Reglamento 729/70 (DO N°L 94 28.4.1970) relativo a la financiación de la PAC la Comisión debe presentar al Consejo y al Parlamento.

<sup>23</sup> Los gastos por características económicas se desglosan en dos grandes apartados: Restituciones a la exportación y ayudas compensatorias a los precios

#### 4.1 ALGUNOS ELEMENTOS DE LA ORGANIZACION COMUN DE MERCADO.

La complejidad de la OCM es tal que su estudio detallado podría ser objeto de una Tesis Doctoral. El esquema N° 5 reseña una versión simplificada de algunos componentes que forman parte de esa OCM. No se contempla todos los mecanismos de ayuda, y los precios institucionales se tratan de forma global, aun cuando en cada OCM actúan y tienen unos efectos sobre los gastos totales del FEOGA muy disimilares. El esquema, representativo de la campaña agrícola 1993/1994, debe tomarse pues como una mera aproximación e introducción explicativa para una mejor comprensión de la distribución de los créditos en cada OCM o sector productivo.

La columna (2) protección frente al exterior se traduce, para un gran número de sectores productivos, en unos precios mínimos de entrada que toman nombres diferentes (esclusa, umbral, referencia etc) según el sector productivo<sup>24</sup>. La exacción reguladora y/o el derecho de aduana del Arancel Aduanero Común (AAC) aplicados a las importaciones suelen cubrir la diferencia entre el precio mundial al cual se ofertan los productos y el precio mínimo de entrada. En algunos sectores, a la exacción reguladora incluso se le añaden otros impuestos basados en costes de transporte (sector cereal) o de transformación (sector porcino y avícola) de tal modo que los precios de los productos importados se sitúen bien por encima o como mínimo a la par de los precios deseados en el mercado.

Los precios deseados en el mercado (columna 3) se les denomina como en el caso de los precios mínimos de entrada de modo diferente según el sector (objetivo, indicativo etc). Pero todos ellos tienen como finalidad el garantizar unas ventas razonables a los agricultores<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Los precios mínimos de entrada, los precios deseados y los precios de intervención son fijados anualmente por el Consejo de Ministros de ahí que se les denomine precios institucionales.

<sup>25</sup> El hecho de que su objetivo sea el garantizar una ventas razonables a los agricultores no quiere decir que estos, obtengan esos precios simplemente son los precios considerados aceptables, los precios de mercado suelen ser bastante mas bajos.

**ESQUEMA N 5: ALGUNOS ASPECTOS DE CIERTAS ORGANIZACIONES  
COMUNES DE MERCADO.**

	PROTECCION FRENTE AL EXTERIOR PRECIOS MINIMOS DE ENTRADA	PRECIO DESEADO EN EL MERCADO	PRECIOS MINIMOS DE INTERVENCION	RESTITUCIONES A LAS EXPORTACIONES	AYUDAS AL ALMACENAMIENTO PRIVADO Y/O PUBLICO	AYUDAS A LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	AYUDAS DIRECTAS A LA PRODUCCION Y/O AYUDAS COMPENSATORIAS
CEREALES	UMERAL	INDICATIVO	SI	SI	SI	SI	SI
	EXACCION REGULADORA						
ARROZ	UMERAL	INDICATIVO	SI	SI	SI	SI	SI
	EXACCION REGULADORA						
OLEAGINOSAS		REFERENCIA			SI		SI
CARNE DE POLLO Y HUEVOS	EXCLUSA			SI			
	EXACCION REGULADORA						
CARNE DE PORCINO	EXCLUSA	BASE	COMPRA	SI	SI		
	EXACCION REGULADORA						
CARNE DE VACUNO	DERECHO DE ADUANA	ORIENTACION	SI	SI	SI		SI
	EXACCION REGULADORA						
CARNE DE OVINO Y CAPRINO	EXACCION REGULADORA	BASE	SI	SI	SI		SI
LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS	UMERAL	INDICATIVO	SI	SI	SI	SI	SI
	EXACCION REGULADORA						
FRUTAS Y HORTALIZAS	REFERENCIA	BASE	COMPRA	SI		SI	SI
	DERECHO DE ADUANA						
ACEITE DE OLIVA	UMERAL	INDICATIVO	SI	SI	SI	SI	SI
	EXACCION REGULADORA						
ALGODON		OBJETIVO MINIMO				SI	SI
AZUCAR E INSOGLUCOSA	UMERAL	INDICATIVO	SI	SI	SI	SI	
	EXACCION REGULADORA						
TABACO	DERECHO DE ADUANA	OBJETIVO					SI
VINO	REFERENCIA	ORIENTACION	DESENCADENANTE	SI	SI	SI	SI
	DERECHO DE ADUANA						
LINO/TEXTIL					SI		SI
CANAMO					SI		SI
LUPULO	DERECHO DE ADUANA						SI

fuente: Elaboracion propia a partir de la Nueva Politica Agraria Comun. MAPA. Segunda edicion, Septiembre/1993 y otros informes de anos anteriores.

Los precios mínimos de intervención (columna 4) denominados de compra en algunos sectores, tienen como fin el servir de mayra a los precios reales del mercado interior. Si estos últimos caen por debajo de un tanto por ciento de los precios mínimos de intervención, los organismos autorizados adquieren el producto. Esta adquisición comporta el primer eslabón del gasto del FEOGA-Garantía en lo que a la sobreoferta de productos se refiere.

Las ayudas al almacenamiento público y privado (columna 6) se derivan del mantenimiento en condiciones adecuadas de los productos adquiridos para una venta posterior en el mercado mundial.

Las restituciones a las exportaciones (columna 5) como hemos señalado anteriormente, actúan en forma de subvención a las exportaciones comunitarias al cubrir la diferencia entre los precios mínimos de intervención a los cuales se compran los productos y los precios internacionales a los que se vende.

Los mecanismos clásicos de protección, intervención y almacenamiento, comunes a la gran mayoría de las OCM, se complementan con otras actuaciones de índole muy variada.

Las ayudas a la industria de transformación (columna 7) aparecen en un buen número de OCM. Por ejemplo, los productos lácteos transformados, los frutos y hortalizas frescas. Los cereales sin transformar, el vino y el azúcar, disponen de protección en frontera; son intervenidos, almacenados y vendidos en los mercados mundiales con el apoyo comunitario. A su vez, la mantequilla y leche en polvo desnatada, algunos cereales, arroz, azúcar e insoglucosa, productos vitivinícolas utilizados en procesos industriales e incluso las mismas frutas y hortalizas transformadas, perciben una ayuda con la finalidad de hacer esos productos competitivos frente a los productos procedentes de países terceros elaborados, en general, a partir de insumos cuyos precios resultan mas bajos.

Las ayudas directas a la producción (Columna 8) han tomado, a raíz de las reformas de 1992 una relevancia trascendental al ser extendida su aplicación a los cultivos herbáceos. Por lo demás perciben ayudas directas las leguminosas, lino textil, lúpulo, algunas variedades de arroz, las semillas de lino y cáñamo, el gusano de seda, el aceite de oliva, los sectores lácteo, vacuno, ovino y caprino y las los llamados frutos secos o frutos de cáscara.

#### 4.2 LA DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS POR SECTORES.

El gráfico N° 2 recoge el total de los Créditos Disociados asignados a la Subsección B1 del presupuesto (FEOGA-Garantía) en el ejercicio presupuestario de 1993<sup>26</sup>. En dicho gráfico se hace una distinción entre los créditos asignados a cada sector productivo (OCM) y una fracción segregada del gráfico, cuyos créditos no corresponden estrictamente al funcionamiento de ninguna sector. Estos últimos serán estudiados en páginas posteriores.

La cuantía de créditos asignada a cada sector abarca el conjunto de ayudas a las que hemos hecho referencia en páginas anteriores (almacenamiento, restituciones a la exportación, ayudas directas a la producción y a la industria de transformación).

La cuantía del gasto asignado a cada OCM varía considerablemente, no todas disponen de los mismos niveles de protección, ni mecanismos de intervención, ni en general de apoyo. Tres sectores, (cereales, lácteos y vacuno), obtienen aproximadamente el 45% del total de los créditos asignados al FEOGA-Garantía en 1993. Estos sectores, tienen un peso muy destacado en las agriculturas de los países fundadores de la Comunidad, su OCM fue pionera en la construcción de la PAC, presenta unos altos niveles de protección e infinidad de

---

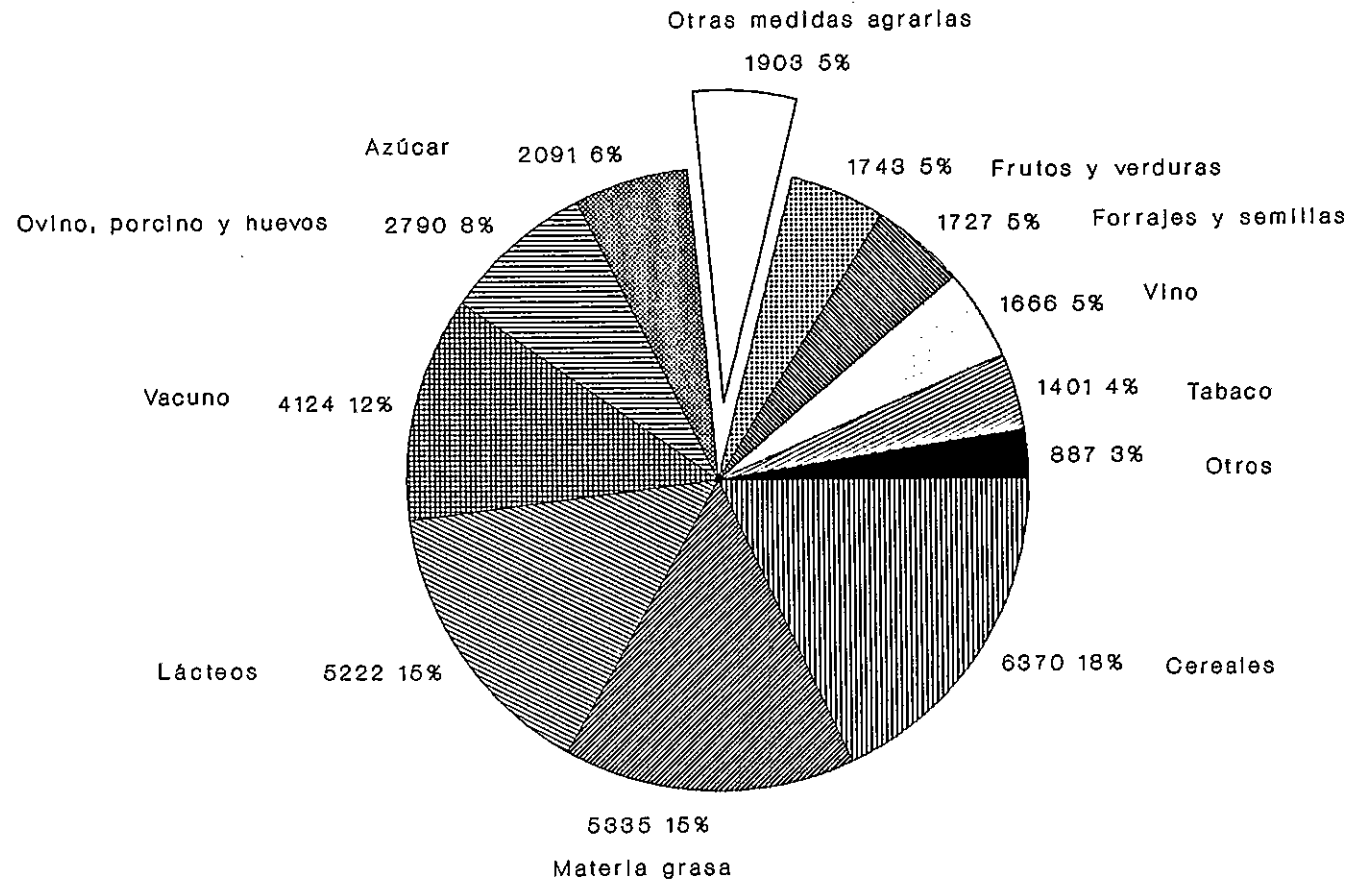
<sup>26</sup> Los créditos de la política común de Pesca se tratan en el Capítulo VII aunque el presupuesto de 1993 los recoge en esta Subsección puesto que forman parte de los gastos de la directriz agrícola en las previsiones financieras de 1993-1999.



mecanismos de ayuda en comparación con otras OCM. Análogamente la cuantía de las dotaciones percibidas por los agricultores, las regiones o incluso los Estados dependen en gran medida de la benevolencia o maldad de los instrumentos que operan en cada OCM y por supuesto de la capacidad de los agricultores y regiones para aprovechar la buena disposición que algunos de esos instrumentos muestran respecto de sus características productivas.

Gráfico nº 2 CREDITOS DE PAGO DEL FEOGA-GARANTÍA (1993).

TOTAL: 35,259 millones de eucs.



Fuente: DO nº L 31 y 345.

#### 4.3 CREDITOS QUE NO CORRESPONDEN ESTRICTAMENTE A LA OCM.

A continuación estudiamos el contenido de los créditos atribuidos a la fracción segregada en el gráfico N° 2. Los créditos de algunos de estas fracciones se derivan del propio funcionamiento de la OCM, sin embargo otras tienen mas bien poco que ver con los sectores productivos agrícolas. El gráfico N° 3 recoge un total de 1903 millones de ecus desagregados en: Montantes Compensatorios Monetarios, (MCM), y Montantes Compensatorios de Adhesión, (MCA); distribución de productos agrarios entre los más necesitados de la Comunidad; restituciones por ayuda alimentaria; pago de intereses a los Estados; regiones ultraperiféricas; medidas complementarias; retirada de tierras de la producción y ayudas a la renta; industria portuguesa y lucha contra el fraude.

##### 4.3.1 Montantes compensatorios monetarios.

La creación de una unidad de cuenta como medio de contabilidad y de cambio en la comunidad, a falta de una moneda única, permitió materializar la idea de un precio común para los productos agrarios durante los años sesenta. Sin embargo, la inestabilidad monetaria de principio de los años setenta dio al traste con los cambios fijos y produjo la ruptura de unicidad de precios comunes para la PAC.

Esta ruptura aún perdura hoy en día, y se refleja, como veremos a continuación, en el presupuesto actual y es muy probable que continuase reflejándose en tanto en cuanto no se adopte una moneda única<sup>27</sup>.

Los desajustes monetarios acaecidos a finales de los sesenta y principios de los setenta, en concreto la recalculación del marco alemán y la devaluación del franco francés no fueron aceptados por estos países para su traslación

---

<sup>27</sup> Las reformas de los MCM en 1993 simplemente adaptan su funcionamiento al mercado único.

y aplicación a los precios agrarios ya que de ser aceptados hubiese supuesto un descenso en los precios alemanes y un incremento en los precios franceses, por razones varias ninguno de los dos países deseaba en aquel momento esos supuestos. Así pues, por una parte, surgen los cambios y valores reales de las monedas y por otra parte aparecen unos precios agrarios que respondían a los valores de dichas monedas previo a su devaluación revaluación. Estos últimos se les conoce con el nombre de tipos verdes, adquieren un valor fijo en cada campaña y los tipos reales de mercado continuaron flotando de acuerdo con las realidades económicas de los países. Para salvar el precio común de los productos agrarios evitar distorsiones en el comercio intracomunitario se crean los llamados Montantes Compensatorios Monetarios (MCM). Su función es la de cubrir la diferencia entre ambos tipos de cambio: los verdes y los reales. Los MCM fueron diseñados por un período de tiempo transitorio, cuando surgieron las alteraciones en los tipos de cambio, pero acabarían institucionalizándose hasta convertirse en un componente vivo de la PAC. Su actuación se traduce en gravámenes o subvenciones a los intercambios de algunos productos agrarios, tanto a nivel intracomunitario como extracomunitario según se trate de monedas apreciadas o depreciadas respecto del tipo verde. Ello ha originado y origina continuas correcciones en el cálculo de los precios institucionales y en la misma cuantía de la exacción reguladora y restituciones a las exportaciones lo cual ha dado pie a innumerables críticas sobre el carácter perturbador de los mismos para el comercio. El desmantelamiento de este sistema requiere o bien modificaciones en las paridades reales o bien en los tipos verdes. Ambos hechos se han sucedido en el transcurso de los años, las paridades reales han cambiado en función del desarrollo de las economías de los Estados y los tipos verdes se han modificado varias veces para impedir su ensanchamiento, pero ninguno de estos cambios tuvo como finalidad el suprimir los MCM.

#### 4.3.2 Los montantes compensatorios monetarios y el presupuesto.

A fin de esclarecer el funcionamiento y contabilidad de los MCM en el presupuesto seguiremos un ejemplo. Supongamos que dos países miembros de la Comunidad tienen: el país A una moneda depreciada (los MCM se les denomina negativos) y el B una moneda apreciada, (MCM se les denomina positivos). En los intercambios las exportaciones de A son gravadas mediante un impuesto y las importaciones subsidiarias, al contrario las exportaciones del país B son gravadas y las exportaciones subsidiarias. Los flujos se calculan para cada país y para el conjunto de ellos en términos netos. Si el resultado fuese positivo el presupuesto contabiliza dichas cantidades como un costo, si el resultado fuese negativo, los ingresos se deducirán del total de los gastos generados por todos los países miembros.

#### 4.3.3 Comercio extracomunitario.

En el comercio extracomunitario se conceden MCM a los estados miembros de moneda depreciada en una cuantía igual a la parte del MCM que excede la exacción reguladora. Por el contrario a los países con moneda apreciada se les concede una restitución a la exportación.

#### 4.3.4 Los montantes compensatorios de adhesión.

Los Montantes Compensatorios de Adhesión (MCA) son, de forma análoga a los MCM, sufragado por el FEOGA-Garantía y su objetivo es la progresiva adaptación de los precios agrarios de los nuevos Estados miembros (España y Portugal) a los precios existentes en la Comunidad.

#### 4.3.5 Distribución de productos agrarios entre los mas desfavorecidos de la comunidad.

En el invierno de 1986-1987 la Comunidad tomó la iniciativa de suministrar, a través de Organizaciones caritativas, alimentos almacenados en los organismos de intervención a las personas mas desfavorecidas. Esta medida quedaría jurídicamente

regulada por el Reglamento 3730/87<sup>28</sup> y desde esa fecha se viene aplicando con asiduidad. Su objetivo es contribuir a alcanzar unos mayores niveles de bienestar social.

#### 4.3.6 Restituciones por ayuda alimentaria.

Los gastos derivados de la ayuda alimentaria se consignan fundamentalmente en el Título B7-2, en la Subsección B7 del presupuesto (cooperación con los países en vías de desarrollo y otros países terceros). Los gastos incluidos en el FEOGA-garantía en forma de restituciones por ayuda alimentaria para varios productos<sup>29</sup> se refieren a la parte del total de la ayuda que bajo las eegis de la comunidad llevan a cabo sus Estados miembros.

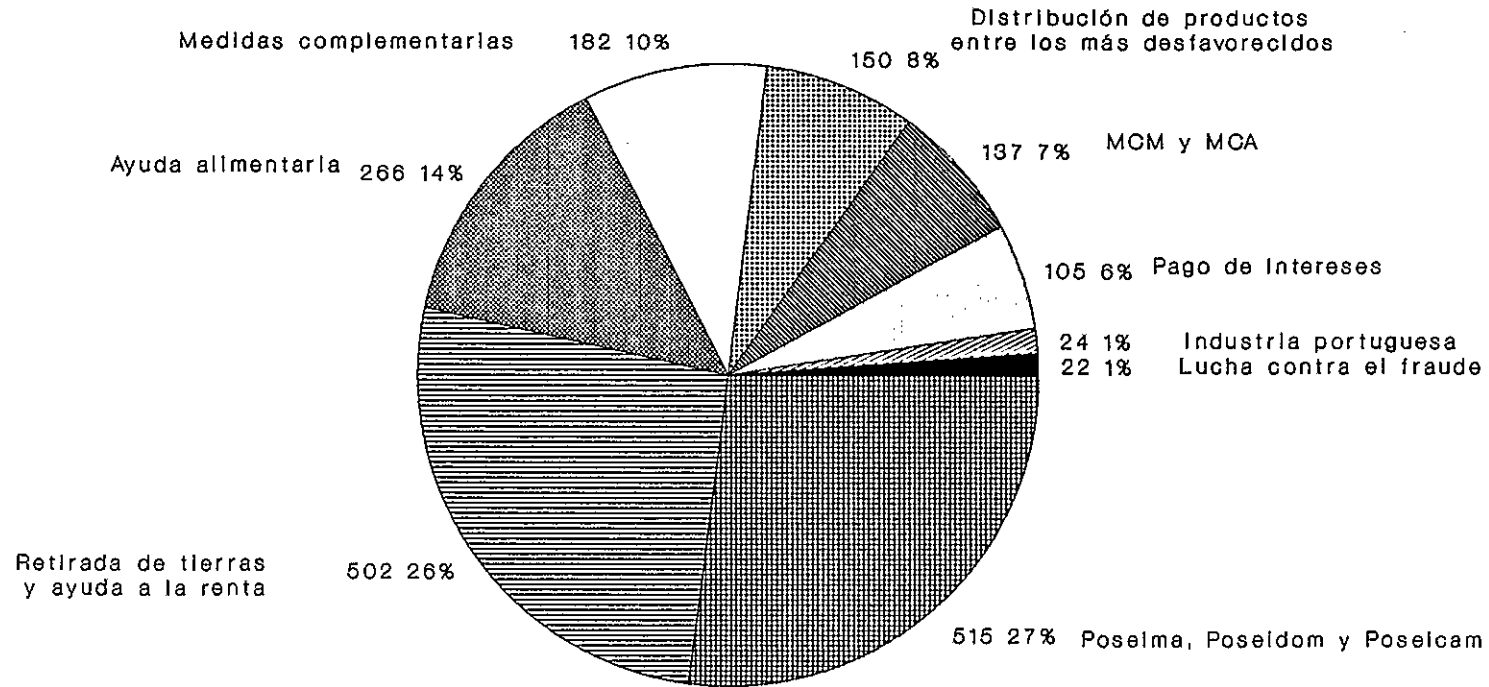
---

<sup>28</sup> Reglamento 3730/87 DO, L 352 de 15 de diciembre de 1987, págs. 1-2.

<sup>29</sup> Los productos para los que se facilitan restituciones a las exportaciones son cereales, arroz, azúcar, aceite de oliva y otros aceites leche desnatada en polvo y butterfoil.

# Gráfico nº 3 OTRAS MEDIDAS AGRARIAS (1993).

TOTAL: 1,903 millones de ecus.



Fuente: DO nº L 31 y 345.

#### 4.3.7 Pago de intereses por los estados.

En 1987 ante la apremiante escasez de créditos presupuestarios, la Comunidad decidió provisionalmente diferir en dos meses el pago de las obligaciones referidas a los gastos de funcionamiento de la OCM. En este interludio de tiempo los Estados deben de afrontar las peticiones de pago efectuadas por los beneficiarios. A cambio, el artículo 5 bis del citado Reglamento 2048/88<sup>30</sup> establece que la Comunidad adoptará medidas pertinentes para hacerse cargo de los intereses, íntegra o parcialmente por la cuantía de los pagos adelantados en aquellos Estados que encuentran dificultades en aplicar este sistema de pagos diferidos<sup>31</sup>.

#### 4.3.8 Regiones ultraperiféricas.

En el mercado de los programas diseñados por la Comunidad en los últimos años para los departamentos franceses de Ultramar (Poseidom), Madeira y Azores (Poseima) y Canarias (Poseidom), el FEOGA-Garantía facilita, desde al año 1992, ciertas ayudas en apoyo de determinados productos agrarios característicos de las islas<sup>32</sup>.

#### 4.3.9 Medidas complementarias.

En cumplimiento de las previsiones financieras 1993-1999 los créditos destinados a medidas complementarias aprobadas a raíz de la reforma de la PAC en 1992 (programa de jubilación anticipada, programas de forestación y medio ambiente) son incorporados a la directriz agrícola. A su vez, el presupuesto

---

<sup>30</sup> Reglamento 2048/88 CEE, DO nº L 304 de 27.10.1987, págs. 1-2.

<sup>31</sup> Curiosamente este sistema de retardo en los pagos se le denomina por la Comisión sistema de anticipos a los Estados miembros.

<sup>32</sup> La ordenación de ciertos productos agrarios queda recogida en los Reglamentos 1600/92 y 1601/92, D.O. L 173 de 27 de junio de 1992, págs. 1-3 para Azores y Madeira y Canarias y para los departamentos franceses de Ultramar en el Reglamento 3763/91, D.O. L 356 de 24 de diciembre de 1992, págs. 1-9.



de 1993 recoge las medidas análogas aprobadas a partir de las modificaciones de la PAC en 1988, asignadas con anterioridad al FEOGA-Orientación (objetivo 5a).

#### 4.3.10 La retirada de tierras de la producción y ayudas a las rentas.

Ambas medidas se desarrollaron paralelamente a las modificaciones de la PAC en 1988, correspondiendo su financiación en un 50% al FEOGA-Garantía y en otro 50% al FEOGA-Orientación. En 1992 y 1993 los reglamentos que regulaban estas ayudas fueron modificados para adaptarlas e insertarlas como parte integrante de la reforma de 1992. De acuerdo con las previsiones financieras 1993-1999 el total de los créditos destinados a estos fines deben incluirse en la directriz agrícola.

#### 4.3.11 Créditos ejecutados.

El cuadro N° 12 se ha desdoblado en dos apartados, ambos contienen una media de créditos ejecutados durante el período 1991/1992.

La parte superior del Cuadro N° 12 contiene, a su vez, dos tipos de créditos si bien han sido agrupados en el mismo apartado: parte de esos créditos corresponden a los reembolsos efectuados a los Estados miembros por depreciación de las existencias agrarias acumuladas previo a 1988<sup>33</sup> y otra parte corresponde a las últimas restituciones a favor de España y Portugal por aportaciones del IVA durante el período de transición, (1985-1992). En total 1.098,783 millones de ecus ubicados en el Título B0-1 del presupuesto.

La parte inferior del Cuadro recoge los créditos de la PAC, un total de 31.381,00 millones de ecus distribuidos por Estados, cuantía que representa aproximadamente un 58% de los

---

<sup>33</sup> Véase a este respecto "Principio de especialidad. a) contenido de los gastos en algunas subsecciones", Capítulo II.

créditos operacionales, (53.386,15 millones de ecus), ejecutados en el mismo período de tiempo. Por ello, los porcentajes obtenidos por cada Estado a través de la agricultura serán fundamentales en el cómputo final de los saldos netos. El receptor en términos absolutos es Francia con un 21,00% del total, seguido de Italia con un 16,7%, Alemania un 15,00% y España un 11,00%; Holanda, Reino Unido y Grecia obtienen cuantías muy similares equivalentes al 7,50%, 7,30% y 7,10% respectivamente; les siguen Bélgica y Dinamarca con un 4,50% y 4,00% respectivamente; en último lugar se encuentra Portugal con un porcentaje del 1,20%.

#### V.5 NOTA FINAL SOBRE LA PAC Y EL PRESUPUESTO.

El modelo de PAC adoptado por la Comunidad se identifica, prácticamente desde su constitución con las sucesivas crisis y reformas presupuestarias los continuos desajustes, durante los años setenta y parte de los ochenta, entre oferta y demanda e incremento de gastos agrarios, acabaría por convertirse en uno de los principales escollos en el proceso de integración. No obstante, aquellas desavenencias, vistas desde la perspectiva actual, también pueden considerarse como un elemento que imprimiría una dinámica en la búsqueda de soluciones y cambio.

Las modificaciones introducidas en la PAC en 1988 y las reformas abordadas en 1992, parecen haber alentado una convivencia relativamente pacífica entre las necesidades agrarias y el presupuesto general. Con todo, las dotaciones actuales de la PAC aún constituyen el grueso del presupuesto de las Comunidades y continuarán constituyendo, al menos hasta el siglo XXI, puesto que así se manifiesta en las previsiones financieras 1993-1999.

**CUADRO N.12: MEDIA DE CREDITOS REEMBOLSADOS A LOS ESTADOS MIEMBROS POR DEPRECIACION DE LAS EXISTENCIAS Y DEVOLUCIONES DE IVA(1991-1992). En millones de ecus.**

	ALE	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	BEL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL
<b>MEDIA</b>	253,825	12,521	4,162	275,138	63,817	-----	212,258	101,508	5,689	-----	33,498	137,267	10.098,783
<b>%</b>	23,099	1,139	0,378	25,039	5,734	-----	19,316	9,237	0,517	-----	3,048	12,492	100

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991-1992.

**CUADRO N.12: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN(1991-1992). En millones de ecus.**

	ALE	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	BEL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	COM	TOTAL
<b>MEDIA</b>	4792,00	1195,00	3434,00	6595,65	2221,75	2324,25	1419,60	1409,35	5243,15	2,00	369,0	2283,35	10,75	31381,00
<b>%</b>	15,00	4,00	11,00	21,00	7,10	7,50	4,50	4,70	16,7	0,00	1,20	7,30	0,00	100

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991-1992.

## **Capítulo VI:**

### **FONDOS ESTRUCTURALES**

Capítulo VI: FONDOS ESTRUCTURALES.....	190
VI.1 Marco jurídico .....	190
VI.2 Marco teórico de los Fondos estructurales .....	191
2.1 Teorías sobre la concentración-difusión de la riqueza en los procesos de desarrollo económico .....	192
2.2 La teoría de la integración y las diferencias regionales .....	195
2.2.1 Los estudios encargados por la Comisión sobre los efectos del Marco Común-Mercado Unico .....	197
2.3 Las teorías de concentración-difusión: una justificación de la creación y desarrollo de los Fondos estructurales .....	199
VI.3 Los Fondos Estructurales y sus críticas previo a las reformas de 1988 .....	201
VI.4 Las reformas de 1988 .....	203
4.1 Aumento de las dotaciones .....	203
4.2 Redefinición y concentración geográfica de las intervenciones .....	204
4.3 Coordinación entre los Fondos .....	205
4.4 La modulación .....	208
4.5 La cooperación .....	208
4.6 La complementariedad .....	209
4.7 La distribución indicativa de los créditos por objetivos y por Estados .....	209
4.8 Los ejes prioritarios de intervención ...	213
4.9 Iniciativas comunitarias .....	215
4.10 Medidas transitorias e innovadoras y medidas de acompañamiento y evaluación ...	217

4.11	Dotaciones .....	218
4.12	Créditos ejecutados .....	220
4.13	La distribución de los créditos por Estados y su relación a su PIB .....	222
4.14	Resumen y evaluación .....	225
VI.5	Los Fondos estructurales en las previsiones financieras de 1993-1999 .....	226
5.1	Propuestas de la Comisión .....	226
5.2	Reformas aprobadas: Dotaciones.....	227
5.3	Semejanzas y diferencias respecto de 1988.	229
5.3.1	Iniciativas comunitarias .....	229
5.4	El Tratado de la Unión. La integración monetaria y el Fondo de Cohesión .....	233
5.4.1	El Mercado Común y la Unión Monetaria: dos procesos en acción.	233
5.4.2	Algunas ventajas y costes apuntados en la teoría de las uniones monetarias .....	234
5.4.3	El Período de convergencia en la Unión Monetaria .....	235
5.4.4	Los estudios de la Comisión y la integración monetaria .....	236
5.4.5	La convergencia económica: una justificación al Fondo de Cohesión.	236
5.5	La distribución indicativa de los créditos por Estados (1994-1999) .....	237

## VI.1 MARCO JURIDICO.

Los comúnmente conocidos como Fondos estructurales engloban el Fondo Europeo de Desarrollo Regional,(FEDER), el Fondo Social Europeo, (FSE) y el FEOGA-Orientación. En su alumbramiento, que tuvo lugar en épocas diferentes, a cada Fondo se le asignó un objetivo específico, que aún mantiene y complemente hoy en día con el objetivo general, común a todos ellos: el servir como instrumento activo de los desequilibrios socioeconómicos entre regiones de la Comunidad.

El artículo 2 del preámbulo del Tratado CEE habla de crecimiento equilibrado y en cumplimiento de este precepto se crea el FSE (artículo 123-128) con el objetivo de fomentar las oportunidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida. EL FEOGA- Orientación nace como apéndice del FEOGA-Garantía (1962) para cometer las deficiencias estructurales en el sector agrario. En realidad, el concepto de equilibrio no tuvo demasiada trascendencia en el Tratado CEE, ni la cuantía de los créditos destinados a estos fines fue demasiado importante durante los años sesenta. El Tratado persigue, ante todo, la implantación de un mercado común del cual se esperaba surgiesen los beneficios de forma automática. Por ello, los países, en una primera fase, dieron prioridad a la realización del objetivo fundamental.

Los cambios de actitud hacia posturas menos conciliadoras con la idea inicial de mercado, comienzan a fraguarse a principios de los años setenta a raíz de la relantización del crecimiento económico. En esta etapa, la noción de beneficio automático, por el mero hecho de implantar un mercado común "fue sustituido por la preocupación creciente sobre el posible comportamiento dispar de las economías de los Estados a largo plazo" HODGES, M., (1981), pág.7. En respuesta a esta preocupación creciente la Comunidad creo en 1974 el FEDER, Fondo

esencialmente concebido para aminorar los desequilibrios interregionales.

A partir de 1987, con la adopción del Acta Unica Europea, el Tratado CEE establece un nuevo marco legal para el desarrollo armonioso (artículos 130A/CE y 130E/CE). Dichos artículos encomiendan, por primera vez, a la Comunidad, el reforzar la Cohesión económica y social en el contexto del mercado común. De este modo los tres fondos adquieren, el cometido global y común de intervenir en pos de la consecución de esa cohesión, sin perder la idiosincrasia que le caracteriza a cada uno de ellos. El Tratado de la Unión que modifica el Tratado de la CEE, refuerza, a su vez, el concepto de desarrollo armonioso y cohesión al establecer estos aspectos como un objetivo a alcanzar (artículos 2 y 3 y Protocolo 15/CE).

## 6.2 MARCO TEORICO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

En la evolución de la Comunidad, desde posturas relacionadas casi exclusivamente con el mercado hasta la adopción como objetivo de la cohesión económica y social, subyace un gran debate, aún no cerrado, sobre los efectos del mercado en la concentración-distribución espacial de la riqueza en el marco geográfico de los Estados, debate que es extensible a los procesos de integración y de ahí a los efectos socioeconómicos de ese proceso sobre las regiones de la Comunidad. La naturaleza y significado de los Fondos debe pues ser Tratado en relación a la disyuntiva: concentración, distribución espacial de la riqueza.

En este apartado haremos una introducción teórica sobre las escuelas de pensamiento en torno al dilema concentración-distribución a fin de esclarecer el porqué de esos Fondos.



## 2.1. TEORIAS SOBRE LA CONCENTRACION-DIFUSION DE LA RIQUEZA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO ECONOMICO.

En torno a la concentración-distribución de la riqueza en los procesos de desarrollo económico, dos son las escuelas del pensamiento económico cuyos planteamientos están enfrentados.

- La Escuela Neoclásica entiende que bajo ciertos supuestos, entre los que destacamos la flexibilidad de los precios y salarios, libre movilidad de los factores productivos, funciones de producción idénticas y ausencia de progreso técnico, el crecimiento económico tiende a propulsar la convergencia interregional, entendiendo por tal niveles de renta per cápita similares.

BORTS y STEIN, (1964), pág.121, basándose en estudios históricos realizados en Estados Unidos, en donde la convergencia ha sido en gran medida una realidad, elaboraron un modelo en el cual se intenta demostrar que la distribución espacial de la riqueza podría ocurrir en cualquier proceso de crecimiento. Las regiones más deprimidas presentarían unos salarios mas bajos con lo cual el capital fluiría hacia ellas en busca de mayores rendimientos, mientras que la mano de obra lo haría en sentido contrario en la búsqueda de mayores remuneraciones salariales.

En la misma línea de pensamiento ROMANS, (1965), págs. 12-16, argumenta que si no existieran trabas al libre movimiento de los factores, dadas unas funciones de producción idénticas y ausencia de progreso técnico, el intercambio mano de obra capital entre regiones deprimidas-regiones ricas continuaría su ciclo vital hasta que se diese una distribución óptima de los recursos y los rendimientos de los factores fuese similar en el entorno espacial.

Para SIEBERT, (1969), y en especial págs. 133-156, otro autor catalogado como neoclásico, la dinámica del mercado, libre circulación de bienes y mercancías y libre circulación de factores, incluido el progreso técnico, son implícitamente las

claves que llevan aparejada la distribución espacial de la riqueza.

- En contra de lo que proclaman los neoclásicos, otra escuela de pensamiento enfatiza el aumento de las disparidades económicas entre las regiones como propia e inherente a la dinámica de mercado. Sus hipótesis se explican, fundamentalmente, por medio de las ventajas que comportan las economías de escala en los sistemas productivos y por otros aspectos, como las economías de aglomeración y economías externas, ventajas que, según esta escuela, habían sido ignoradas por los neoclásicos.

La movilidad de los factores es en ambas escuelas esencial pero, para esta última, dicha movilidad se daría en sentido inverso, hacia las regiones más desarrolladas, atraídas por el clima más propicio, mayores aumentos de la productividad y mayores retribuciones de los factores. Las regiones más deprimidas quedarían así privadas no sólo de factor capital y factor trabajo cualificado, sino también de sus recursos, haciendo prácticamente inviable la superación de inferioridad socioeconómica en que se encuentran.

MYRDAL, (1971), págs. 26-27 en su modelo de causación acumulativa, sostiene que el juego de las fuerzas del mercado tiende a concentrar las actividades económicas en determinadas áreas generando economías internas que a su vez atraen más y más riqueza; de ahí que "las diferencias regionales tiendan a incrementarse y no a disminuir en su proceso de crecimiento económico".

KALDOR, (1970), págs. 337-348 abundando sobre la idea de Myrdal, lleva el tema de los desequilibrios interregionales más lejos al añadir los factores exportación y "eficiencia salarial" como sujetos explicativos del comportamiento polarizado. La demanda de exportaciones de una determinada región induce a nuevas inversiones en esa región; éstas son a su vez reforzadas por la eficiencia salarial que podríamos resumir como el cociente entre los salarios monetarios e índices de

productividad, de tal modo que mientras mas baja sea la eficiencia salarial más alto será el índice de crecimiento, pero como los salarios monetarios tienden a ser emulados en todo el espacio y las productividades son mas difíciles de emular por depender de otros factores las regiones con menores productividades estarían avocadas a niveles de crecimiento inferiores con la consiguiente apertura de la brecha diferencial.

Las dificultades que entraña la comprobación empírica de una y otra escuela son infinitas. Se podría encontrar casos específicos en los que una de ellas se confirma y la otra se desmiente pero también a la inversa. En cuanto a la última escuela es posible que ni el factor trabajo ni el capital fluyan siempre en la misma dirección, si bien el argumento "Kaldoriano" es extraordinariamente atractivo y quizá no tan difícil de contrastar. En cualquier caso, es un tanto arriesgado el aceptar una situación predeterminada donde el poderío socioeconómico siempre se corresponde con ciertas áreas geográficas.

Por otra parte el acatamiento de los postulados neoclásicos sobre la magnanimidad del mercado plantean serios problemas. Las asunciones sobre las cuales se basan esos postulados, raramente se pueden cumplir de forma absoluta. El progreso técnico es un factor de transformación socioeconómica decisivo a corto y largo plazo; las funciones de producción no tienen porqué ser idénticas a escala interregional y el factor trabajo se vuelve altamente estático en cuanto que la población alcanza un cierto nivel de renta.

- Frente a la dicotomía de las interpretaciones tradicionales ha surgido, en épocas más recientes, la llamada versión estructuralista de la dinámica regional. En ella aparece como factor fundamental el reajuste industrial de las economías avanzadas en las dos últimas décadas. Este proceso de reajuste ha dado lugar a una profunda transformación espacial de la riqueza a nivel interregional. Regiones que en los años sesenta concentraban las industrias mas potentes y dinámicas (acero, carbón, construcción naval y textiles) han entrado en declive y

otras regiones que en aquel entonces no parecían tener grandes perspectivas de futuro, se han convertido últimamente en dinamizadoras del crecimiento y desarrollo, (véase, VAZQUEZ, (1988), págs.31-48 sobre el caso de las regiones españolas). Dicha transformación espacial se explica a través de las nuevas estrategias a las que las empresas se han visto obligadas a recurrir para seguir ampliando o manteniendo su tasa de beneficios, entre otras el progreso técnico y la adopción de innovaciones de procesos, de productos y de organización.

Junto a la adopción de nuevas economías industriales, el territorio pasa a desempeñar unas funciones más apreciadas por los inversores. En él se tiene más en cuenta por una parte, el potencial que ofrecen ciertas regiones periféricas en términos de recursos y de factores, especialmente mano de obra más barata, y por otra las estrategias de alianza que las grandes empresas deben realizar con la pequeña y mediana empresa para asegurarse los mercados locales de la demanda de bienes y servicios. "La ventaja absoluta tradicionalmente dependiente del acceso localizado en función de ciertos recursos y mercados se determina, más recientemente, por el acceso organizado del capital y las innovaciones, (STORH, (1990), pág. 21).

El modelo estructuralista de la difusión espacial de la riqueza entra pues, en conflicto con el paradigma de concentración espacial expresado en el modelo de causación acumulativa y además tampoco se corresponde con las interpretaciones neoclásicas puesto que, en éstas, la difusión comenzaría por las deseconomías de aglomeración y por el diferencial en el coste de los factores, mientras que la nueva versión, considera esa difusión a través de los mismos procesos de reajuste industrial, (VAZQUEZ, (1990), págs. 3-4).

## **2.2 LA TEORIA DE LA INTEGRACION Y LAS DIFERENCIAS REGIONALES.**

Las posturas que acabamos de comentar con respecto al desarrollo regional se conciben en el marco geográfico de los Estados pero su esencia y repercusiones son en muchos casos extrapolables a lo que pudiese ocurrir en un proceso de

integración donde las fronteras comerciales desaparecen y la libre movilidad de los factores capital y trabajo tiende a hacerse realidad.

En efecto, los métodos e instrumentos de análisis que tratan la evolución de las diferencias regionales en un proceso de integración, son similares a aquellos utilizados por la teoría del desarrollo regional en el ámbito estatal. En el caso concreto de la Comunidad Europea se señalan las ventajas de la apertura del mercado de bienes y servicios y los beneficios de la libre movilidad de los factores. Sobre esta cuestión las opiniones son prácticamente unánimes y favorables. Pero al mismo tiempo están aquellos expertos que a la luz de los procesos de desindustrialización y reajuste habidos en los países avanzados, y de ahí a los cambios en la distribución espacial de la actividad económica, encuentran dificultades en pronunciarse sobre los supuestas evoluciones de la convergencia-divergencia interregional a nivel europeo (BILSS Y BRAGA, (1990), pág.3) (SUAREZ Y CUADRADO, (1992), págs. 69-82). Por otra parte los más pesimistas resaltan las desventajas que pudieran tener ciertas regiones periféricas que no ofrecen el bagaje mínimo de servicios, transporte y mano de obra cualificada para que en ellas confluya el provecho de las economías de aglomeración y otras (véase a este respecto GIERSCH, (1949-50), págs 87-89 y BALASA, (1975), en especial pág. 260).

Los análisis empíricos que han examinado el proceso de integración y sus efectos a nivel regional no son, en modo alguno, clarificadores. MOLLE, (1990), págs. 273-296 analiza el proceso de concentración empresarial a nivel europeo y destaca los profundos cambios estructurales surgidos en la industria europea en los últimos años, esto es, una fuerte desindustrialización en algunas zonas europeas y creación de empleo en otras. MOLLE AND CAPELLIN, (1988), pág.191, trataron de evaluar el impacto de ciertas políticas comunitarias<sup>1</sup> sobre

---

<sup>1</sup> Macro y monetaria, comercio, agricultura, industria y energía entre otras.

las regiones europeas agrupadas en cuatro categorías<sup>2</sup>, y las conclusiones apuntadas fueron dos: La primera que las políticas comunes tienen efectos contradictorios sobre las regiones europeas y algunas de esas políticas tienen efectos convergentes y otras divergentes, y la segunda, que los efectos negativos tienden a acumularse de forma más pronunciada en las regiones periféricas.

### 2.2.1. Los estudios encargados por la comisión sobre los efectos del mercado común-mercado único.

La Comisión ha dedicado importantes medios financieros en dilucidar las contradicciones que encierra la teoría del desarrollo regional-teoría de la integración. En otras palabras, se ha intentado, denodadamente, averiguar el impacto socioeconómico del mercado común sobre las regiones de la comunidad.

Con este fin ha encargado una serie de estudios entre los cuales mencionamos algunos. Los resultados de estos los agrupamos en dos categorías. Unos los conocidos bajo el lema "el coste de la no Europa" representados en el "Libro Blanco" (1985) e "Informe Cecchini (1987); ambos estudios son coetáneos a la introducción del AUE y como tal sirvieron de soporte empírico-académico a los principios de la misma. En ellos se pueden encontrar variedad de ejemplos sobre los beneficios del desmantelamiento de las barreras fiscales, técnicas y fiscales que impiden la plena realización del Mercado Único. El "Informe Cecchini" calcula los beneficios del Mercado Común, entre otros, en un aumento del PIB del 7% y la creación de 5,1 millones de empleo (CECCHINI,(1988), pág.159). No obstante, en el informe sólo se analiza "el coste de la no Europa". "El coste de la realización del Mercado Común" para algunas regiones, se trata, de soslayo, en las parte del estudio en las que se alude a la posibilidad de que los efectos a cortos plazo, para algunas

---

<sup>2</sup> Areas metropolitanas, regiones, regiones agrarias periféricas y regiones industriales en declive. Todas ellas con el componente Norte Sur .

regiones, sean compensados por los beneficios a largo plazo<sup>3</sup>. Su validez reside, por lo tanto, en enumerar los aspectos positivos; en cuanto a los efectos, las aportaciones son, cuanto menos, nulas.

Un enfoque completamente diferente lo toman el otro tipo de informes que podríamos encuadrar en el marco de lo que acabamos de denominar como el coste de la realización del mercado común para las regiones con menos posibilidades de aprovechar las ventajas del mercado. Entre ellos destacamos el Informe Macdougall (1977), el Informe Padoa-Schoppa (1987).

El primero, publicado para una comunidad de nueve miembros con unas diferencias socioeconómicas regionales menos acentuadas que la actual Comunidad de doce, cobra, aún hoy día, una vigencia extraordinaria, puesto que, su análisis se concentra en las necesidades presupuestarias de una comunidad "prefederal" en período en el que la estructura comunitaria se constituye, período quizá equiparable a la realización del AUE. Estudiadas las finanzas publicadas de cuatro Estados Federados y de cuatro países miembros de la Comunidad<sup>4</sup> y las transferencias de carácter redistributivo en cada Estado, el informe recomienda que el presupuesto comunitario necesitaría una dotación de recursos equivalente al 2-2,5% del PNB de la Comunidad a fin de que en esta situación prefederal los efectos de la integración no fuesen nocivos para las regiones menos prósperas. Una vez más la integración se interpreta claramente beneficiosa a nivel global pero advierte de los costes netos que podrían tener ciertas regiones periféricas.

El informe Padoa-Schioppa (1987) elaborado con motivo de la integración de España y Portugal no adelanta cuantitativamente cifras sobre las necesidades distributivas de financiación y la Comunidad. Sin embargo la cautela con que se

---

<sup>3</sup> Véase CECCHINE, (1988), en particular págs. 162-164).

<sup>4</sup> Los Estados Federados estudiados fueron Australia, Canadá, Suiza y los EE.UU y los países miembros de la Comunidad Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

tratan los beneficios de la integración es una constante en todas las vertientes analizadas. Como bien manifiesta en uno de sus apartados "hay abundantes pruebas de que no hay que emprender el rumbo de la integración económica fiándose simplemente en la benevolencia de la "mano invisible"".(PADOA-SCHIOPPA, (1987), pág.45).

### 2.3 LAS TEORIAS DE CONCENTRACION-DIFUSION: UNA JUSTIFICACION DE LA CREACION Y DESARROLLO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

A la luz de los planteamientos esgrimidos por las teorías sobre concentración-difusión de la riqueza en los procesos de crecimiento económico y una vez vistos los resultados expuestos en los estudios llevados a cabo por algunos expertos sobre los efectos de la integración tanto a título personal como los encargados por la Comisión, no resulta fácil decantarse abiertamente sobre la necesidad de impulsar instrumentos correctores de desequilibrios interregionales.

Si tomamos como válidos los planteamientos neoclásicos, cualquier medida correctora de desequilibrios sería injustificada; a largo plazo todas las regiones obtendrían unos niveles similares de riqueza siempre y cuando se cumpliesen ciertos supuestos. Lo intrincado del tema es que en efecto esos supuestos se cumplan. De hecho uno de los supuestos más fundamentales, la movilidad del factor trabajo tiene poca trascendencia en la Comunidad Europea dado los bajos niveles de emigración en los últimos años. Por otra parte, el período de tiempo para alcanzar la convergencia puede ser indefinido. Mientras tanto los desequilibrios regionales continúan siendo una realidad palpable en los Estados y los gobiernos democráticos modernos, lejos de esperar que las fuerzas del mercado hagan la labor de convergencia, han tomado la iniciativa de intervenir y redistribuir sus recursos en pos de una mayor justicia social, bien a través de políticas regionales, bien a través de políticas fiscales.

Por el contrario, si se aceptan los enunciados de los modelos de causación acumulativa, todos los recursos canalizados



a través de instrumentos correctores serían insuficientes para frenar los desequilibrios crecientes entre unas áreas predeterminadas al crecimiento progresivo en detrimento de otras avocadas al retraso. Quizá los términos genéricos de esta exposición se acogen bastante a las realidades imperantes, esto es, en todo momento y en la gran mayoría de los Estados conviven regiones prósperas con regiones deprimidas, lo que sí resulta un tanto cuestionable es la actuación decidida y permanente de las fuerzas del mercado en el mismo entorno geográfico y en la misma dirección.

Sin embargo, algunas de las hipótesis expresadas en los llamados modelos de dinámica regional pueden reflejar con bastante exactitud los procesos de desarrollo actuales y distribución espacial de la riqueza. De hecho en la Comunidad Europea las zonas consideradas hoy en día con más perspectivas de crecimiento no se corresponden con aquellas donde se concentraba la mayor parte de la riqueza en años anteriores<sup>5</sup>. Por lo tanto, y pese a las aseveraciones hechas en los modelos de causación acumulativa, no existen razones suficientes como para pensar que aquellas regiones que han disfrutado de un crecimiento sostenido en los últimos años y que están relativamente bien equipados de infraestructura, servicios y capital humano, no pueden continuar su proceso ascendente, cambiando así el escenario socioeconómico de la Comunidad.

Ello no quiere decir que, al menos, a corto y medio plazo todas las regiones tengan la suerte de verse recompensadas por las transformaciones económicas de los continuos reajustes industriales y/o por la propia dinámica del mercado en el proceso de integración. Las diferencias interregionales en la Comunidad se han ensanchado en la medida en que nuevos Estados se han ido adhiriendo, y en el presente son muy superiores a las diferencias interregionales de los propios Estados. La periferia se ha ido alejando más del Centro, tanto en términos físicos como socioeconómicos. Las regiones menos desarrolladas, además

---

<sup>5</sup> Véase a este respecto los ejes de Desarrollo europeo en RECLUS/DATAR, (1989).

de las desventajas de perifericidad, no cuentan con mano de obra cualificada, ni infraestructura básica, ni servicios, ni capacidad empresarial para hacer su espacio lo suficientemente atractivo a los inversores privados. De ahí, que la posibilidad de quedar al margen de los procesos de crecimiento sea real y la de alcanzar los niveles socioeconómicos de las regiones más prósperas sea muy remota. En efecto, aquellos estudios que analizan los costes del mercado común (Informe Macdougall, 1987, Padoa-Schiopa, 1987), tienden a confirmarlo. Por ello los Fondos estructurales se les atribuye, ante todo, el papel de corregir los desequilibrios socioeconómicos actuales y el de compensar los riesgos de retraso socioeconómico que entraña el proceso de integración económica particularmente en aquellas regiones menos preparadas técnicamente para competir en el mercado interior.

### VI.3 LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y SUS CRITICAS PREVIO A LAS REFORMAS DE 1988.

El FEOGA-Orientación fue diseñado en su día para financiar medidas comunes tendentes a la transformación estructural de la agricultura comunitaria. Con su incorporación al presupuesto, mediante el Reglamento 17/64, comienza su rodaje en una serie de acciones destinadas a la adaptación de las condiciones productivas y mejora de la comercialización y consumo de productos agrarios. Dichas acciones se han ido ampliando y evolucionando en paralelo a los cambios y ajustes habidos en la agricultura europea (PAC).

EL FSE, creado por aplicación del Tratado CEE, ha centrado su actividad mayoritariamente en apoyo de una mejor preparación del factor trabajo para acceder al empleo. Paralelamente al apoyo del objetivo genérico el FSE ha apoyado otra serie de acciones, hoy en día ubicadas en otras subsecciones del presupuesto, tales como los programas propios de formación profesional o intervenciones de la Europa Social, (Capítulo VIII de la Tesis).

EL FEDER fue creado en 1975, por un período experimental de tres años, con el objetivo primordial de contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales en el seno de la Comunidad. El carácter redistributivo del Fondo le ha convertido en uno de los instrumentos más controvertidos, hasta tal punto que a partir de 1979 sus recursos se distribuyen por cuotas entre los Estados miembros. La misma Comisión obtiene a partir de 1979 la llamada Sección fuera de cuota, esto es, el 5% de las dotaciones cuyos fines se dedican al apoyo de programas propios de la Comunidad. Con el 95% restante el FEDER ha apoyado, en el transcurso de los años, un gran variado elenco de proyectos de infraestructura, industria y servicios en todo el entorno comunitario.

Hasta la introducción de las reformas de 1988, los Fondos estructurales fueron objeto continuado de las siguientes críticas: insuficiencia de las dotaciones, los créditos anuales asignados a los tres Fondos apenas si representaba un 8% del total del presupuesto; falta absoluta de coordinación entre ellos no pudiendo, por tanto, aprovecharse las posibles sinergias de sus dotaciones; una dispersión demasiado acentuada de sus intervenciones por todo el entorno comunitario lo cual dejaba a las regiones mas necesitadas sin una compensación adecuada; finalmente se echaba en falta un mayor control de los recursos por parte de la Comisión, a fin de poder canalizarlos hacia objetivos propios de desarrollo y no tanto hacia la cobertura de las necesidades dispuestas por los gobiernos nacionales.

## **VI.4 LAS REFORMAS DE 1988.**

El paquete de medidas abordado en 1988 y plasmado en un total de cinco Reglamentos<sup>6</sup>, intentó ante todo, vencer las críticas de que habían sido objeto los Fondos desde su creación. Las dotaciones fueron incrementadas en respuesta a los enunciados de Cohesión Socioeconómica expresados en el Acta Unica Europea y a los riesgos de ensanchamiento de las diferencias regionales que entraña el Mercado Común-Mercado Unico. La planificación plurianual sustituyó, en línea con las previsiones quinquenales, a la precariedad anual con que venían funcionando los Fondos. Adicionalmente los Reglamentos establecen una serie de principios como la concentración territorial de los recursos de los Fondos, la coordinación interfondo, la cooperación administrativa, la modulación y la complementariedad que intentan contrarrestar las anteriores críticas de disparidad de las intervenciones, falta de criterios de distribución y subsidiariedad de los Fondos con respecto a los propias políticas regionales de los estados miembros. Dichos principios son además reforzados en los Reglamentos por un mecanismo de seguimiento, evaluación y control de las intervenciones. A continuación expondremos los rasgos esenciales de la reforma.

### **4.1 AUMENTO DE LAS DOTACIONES.**

El Reglamento CE 2052/88, op.cit., en adelante Reglamento Marco, prevé la aplicación de la dotación de los tres Fondos estructurales, en términos reales, en el año 1993 respecto de la base de 1987 y a razón de un aumento de 1.300 millones de ecus entre 1989 y 1992 de modo que en el año 1992 la cuantía asciende a 12.900 a precios del 88. A estas cantidades debe añadirse 300 millones de ecus para ayudas a la renta de los agricultores;

---

<sup>6</sup> Un Reglamento marco 2052/88 CEE, DO nº L 185 de 24.6.1988, págs. 9-20. Para la aplicación de este Reglamento marco se introdujeron otros cuatro reglamentos. Uno sobre coordinación, Reglamento 4253/88 CEE, y otros tres sobre la regulación de cada Fondo, Reglamento 4254/88 CEE sobre el FEDER, Reglamento 4255/88 CEE sobre el FSE y Reglamento 4256/88 CEE, FEOGA-Orientación. Todos ellos quedan recogidos en el DO nº L 374 de 31.12.1988, págs. 1-28.

150 millones para la mitad de las dotaciones previstas en la retirada de tierras de la producción <sup>7</sup>, 100 millones de ecus anuales para un Programa Específico de Desarrollo Industrial para Portugal (PEDIP) Reglamento 2053/88<sup>8</sup> y 3000 millones de ecus correspondientes a la ex RDA para el período 1991-1993 Reglamento 3575/90<sup>9</sup>.

#### 4.2 REDEFINICIÓN Y CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INTERVENCIONES.

Una de las tareas mas innovadoras de las reformas de 1988 tal vez haya sido la delimitación de las zonas subvencionables o regiones comunitarias en cinco objetivos, cada uno de ellas con unos cometidos específicos.

Tres de estos objetivos, el N°1, 2 y 5b son de carácter estrictamente territorial; y el 3, 4 y 5a de ámbito horizontal. Las regiones pertenecientes al objetivo N°1 están definidas en el nivel de NUTS II cuyo PIB por habitante en paridades de poder adquisitivo, es inferior al 75% de la media comunitaria, en realidad se corresponden en términos generales con las anteriores regiones periféricas mas retrasadas. Las zonas afectadas por el objetivo N° 2, de dimensiones territoriales mas pequeñas de nivel NUTS III, deben cumplir los siguientes requisitos: una fase media de desempleo superior a la media comunitaria durante los tres últimos años, un porcentaje de empleo industrial superior o igual a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir del 75 y una disminución comprobada del empleo industrial en relación con el año de referencia anteriormente citado. También se pueden incluir zonas contiguas con características similares, comunidades urbanas con una tasa de desempleo que sobrepase en un 50% la media comunitaria y otras zonas donde exista el riesgo de producirse pérdida de empleo. La demarcación de las zonas de este objetivo

---

<sup>7</sup> Límites máximos en ambos casos en el año 1992.

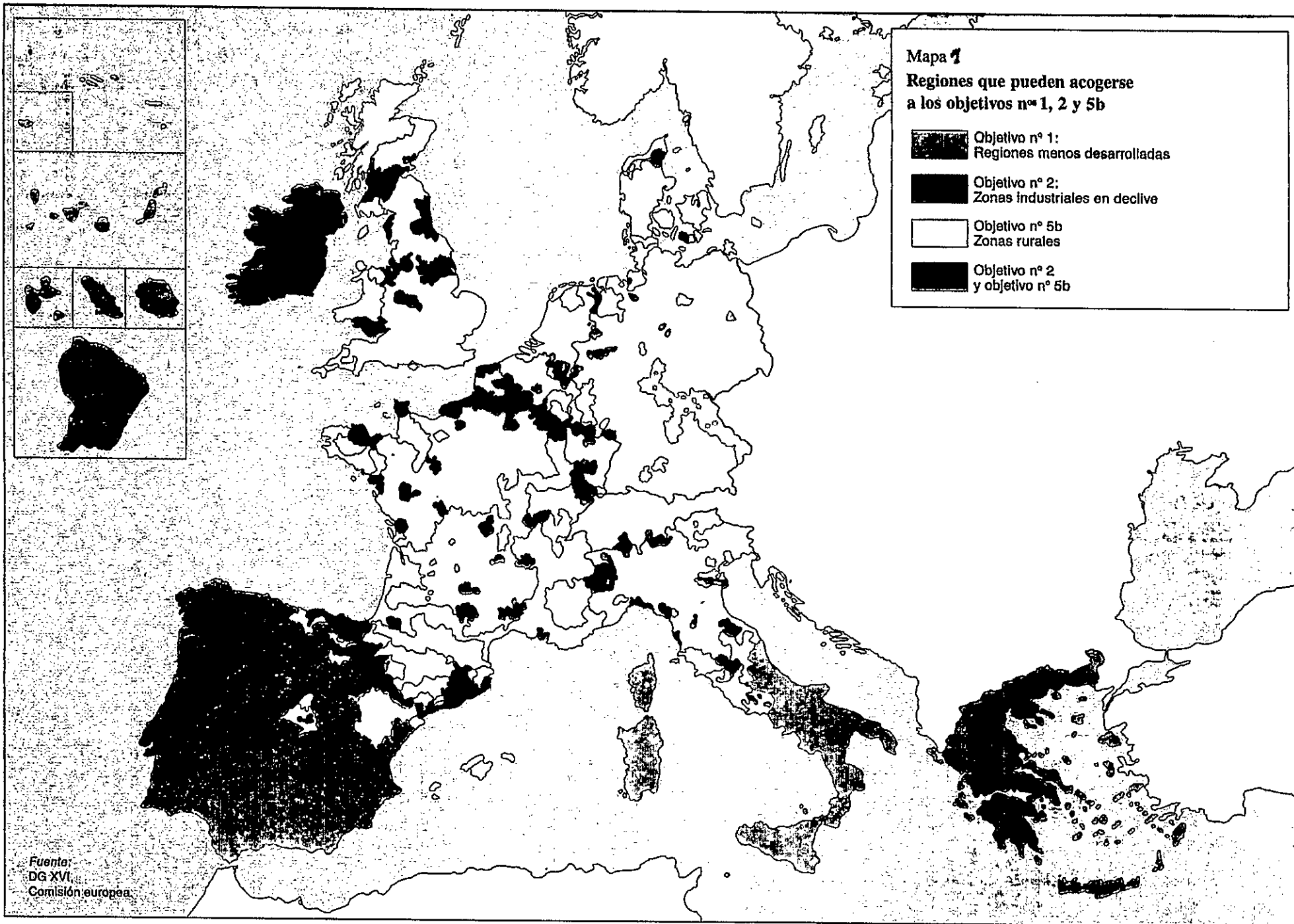
<sup>8</sup> Reglamento 2053/88 CEE, DO n° L 185 de 15.7.1988, págs. 21 y sgtes.

<sup>9</sup> Reglamento 3575/90 CEE, DO n° L 353 de 17.12.1990, págs. 19 y sgtes.

corresponde mayoritariamente a las antiguas áreas con problemas de desindustrialización. Al objetivo 5b pueden acogerse las zonas rurales con índice elevado de empleo agrícola expresado en valor añadido por unidad de trabajo agrícola y bajo nivel de desarrollo socioeconómico, valorado en función del PIB por habitante. La aplicación de este objetivo o resultado del desdoblamiento de dos objetivos del FEOGA-Sección de Orientación. Los objetivos 3 y 4 corresponden al FSE y el 5a atiende las misiones sectoriales de la Sección de Orientación aplicables al conjunto de medidas estructurales en todo el territorio de la Comunidad. El mapa N° 1 muestra las áreas bajo los objetivos regionalizados.

#### 4.3 COORDINACIÓN ENTRE LOS FONDOS.

Las experiencias adquiridas en años anteriores con los (PIM), (PDI) y las críticas al enfoque sectorial y parcial de que había sido objeto la intervención de los Fondos junto a un mayor deseo de la Comisión por velar por el principio de complementariedad, condujeron a una nueva versión de coordinación "interfondo" y de los mismos Fondos con otros instrumentos financieros como el BEI y la CECA. A partir de 1989 y dentro del entorno geográfico de cada objetivo en especial los de carácter territorial actúan dos o los tres Fondos en previsión a la concurrencia de problemas que allí se detectan. Con ello se pretende un mayor aprovechamiento de las sinergias y una mayor eficacia. El esquema N° 6 recoge la participación de los Fondos en cada objetivo y el cometido general de estos últimos



**ESQUEMA N.6: OBJETIVOS, PARTICIPACION DE LOS FONDOS EN  
ESOS OBJETIVOS Y COMETIDO GENERAL.**

OBJETIVOS	PARTICIPACION DE LOS FONDOS EN CADA OBJETIVO	COMETIDO GENERAL
OBJETIVO N.1	FEDER, FSE, FE06A-ORIENTACION	INCREMENTAR EL DESARROLLO Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS.
OBJETIVO N.2	FEDER, FSE	RECONVERTIR LAS REGIONES GRAVEMENTE AFECTADAS POR EL DECLIVE INDUSTRIAL
OBJETIVO N.3	FSE	COMBATIR EL PARO DE LARGA DURACION
OBJETIVO N.4		FACILITAR LA INSERCIÓN PROFESIONAL DE LOS JOVENES
OBJETIVO N.5A Y	FE06A-ORIENTACION	ACCELERAR LA ADAPTACION DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRANSFORMACION Y COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS SILVICOLAS Y DE LA PESCA
OBJETIVO N.5B	FE06A-ORIENTACION, FSE, FEDER	FOMENTAR EL DESARROLLO DE LAS ZONAS RURALES

Fuente: Elaboracion propia a partir del Reglamento Marco.



#### 4.4 LA MODULACION.

La modulación o porcentaje de cofinanciación previstos en el Reglamento marco y Reglamento de coordinación para las acciones emprendidas varían en función de las regiones y del tipo de inversión<sup>10</sup>. En las regiones del objetivo N° 1 la cofinanciación puede alcanzar hasta un 75% del coste total y un mínimo del 50% del gasto público y en otras regiones abiertas por el resto de los objetivos, un máximo del 50% del coste total y un mínimo del 25%. Si se trata de inversiones productivas la cofinanciación no podrá superar el 50% del coste total en las regiones del objetivo n°1 y el 30% en las demás regiones<sup>11</sup>. Los estudios preparatorios y asistencia técnica podrán ser financiados al 100 por 100 del coste total. Los préstamos y subvenciones, esto es, el porcentaje de participación de otros instrumentos financieros como el BEI y CECA se efectúa en la elaboración del MCA. teniendo en cuenta las particularidades propias de cada región y las acciones emprendidas.

#### 4.5 LA COOPERACIÓN.

La cooperación se define como una "estrecha concertación entre la Comisión, el estado miembro interesado y las autoridades competentes a escala nacional, regional y local" COM(90) 516 final, pag.9 En este contexto el término adquiere el papel de involucrar de forma activa al conjunto de las instituciones en los procesos de preparación, financiación, articulación, seguimiento y control y evaluación de las intervenciones.

---

<sup>10</sup> De hecho el Reglamento marco, artículo 13, establece cinco criterios de carácter general. Gravedad de los problemas, capacidad financiera del Estado miembro e interés particular de las acciones desde el punto de vista comunitario y regional y características propias de los tipos de acción.

<sup>11</sup> Generalmente los porcentajes de cofinanciación comunitaria nunca alcanzan los límites máximos establecidos (véase a este respecto Com(92) 84, final pág.25.

#### 4.6 LA COMPLEMENTARIEDAD.

En páginas anteriores hemos comentado como el FEDER fue un instrumento financiero subsidiario de la Política regional de los Estados miembros y en particular hasta 1979. El principio de complementariedad supone la consolidación de la política estructural propiamente comunitaria y no subsidiaria de los Estados, en la medida en que la Comisión se asegura de que el resto de los agentes cumple los compromisos de cofinanciación y que de hecho las políticas seguidas y dotaciones asignadas tienen un impacto real allí donde fueron asignadas. Este principio viene avalado por la propia cooperación entre las instituciones que disemina el poder de los Estados por la cofinanciación que determina en cada caso una cuantía y por el mismo proceso de plurianualidad al que están sometidos la Comisión goza a su vez de otras atribuciones que tienden a reforzar su prerrogativa como la distribución de negociación de los denominados Marcos comunitarios de apoyo.

#### 4.7 LA DISTRIBUCIÓN INDICATIVA DE LOS CRÉDITOS POR OBJETIVOS Y POR ESTADOS.

En 1989 la Comisión calculó las dotaciones presupuestarias de modo indicativo, en 60.315 millones de ecus, quinquenio 1989-1993 para el conjunto de los objetivos diseñados, asignando a cada objetivo una cuantía en función de las cantidades de los créditos de compromiso adoptadas en el presupuesto de 1989 y 1990, correspondiendo al objetivo N-1 38.300 millones de ecus; al objetivo nº 2, 7.205 millones; a los objetivos 3 y 4, 7.750 millones; al objetivo 5b 3.415 millones y al objetivo 5A 2.795 millones; 1.150 millones quedaron asignados a medidas transitorias e innovadoras. Al objetivo N°1 se le garantiza cuantitativamente, en el artículo 12 del Reglamento marco, la duplicación de las dotaciones desde 1987 hasta 1992.

La dotación inicial por objetivos a nivel global fue seguida de una segunda distribución por estados y objetivos. El Reglamento marco, artículo 12, apartado 6, establece que la Comisión debe distribuir por Estados y de forma indicativa el

85% de los créditos del FEDER para los objetivos N°1, 2 y 5B, el 15% restante corresponde a iniciativas comunitarias<sup>28</sup> (véase a este respecto páginas posteriores).

Así pues en la medida en que los Estados fueron presentando a lo largo de 1988, 1989 y 1990 sus propios Planes de Desarrollo Regional, PDR, de acuerdo con la nueva normativa, se comienza a negociar entre la Comisión y los Estados los llamados Marcos Comunitarios de Apoyo<sup>29</sup>, MCA. En ellos se fija, entre otras, el porcentaje de cofinanciación comunitaria para cada objetivo y en cada Estado.

Los MCA del objetivo N°1 y 5b abarcan el período quinquenal 1989-1993 y por ello el total de sus dotaciones fue distribuida por Estados a excepción de 2.100 millones de ecus del objetivo N°1 y 188 millones del objetivo 5b reservados a iniciativas comunitarias. Los MCA del objetivo N°2, con una duración inicial de tres años se les asignó 4.400 millones de ecus y una reserva de 500 millones para iniciativas comunitarias, 2.085 millones quedaron como remanente para el período 1992-1993. Los objetivos 3 y 4 fueron dotados en 1989 con 1.352 millones de ecus y en 1990 se aprobaron los MCA para un período de tres años (1990-1992) por una cuantía de 4.128 millones de los cuales 134 millones corresponden a medidas innovadoras, 1.752 millones quedaron como remanente para el año 1993 y 217 se reservaron para iniciativas comunitarias período (1990-1993). El objetivo 5a se le dota de unos compromisos anuales en función del total de la cantidad indicativa de 3.415

---

<sup>28</sup> En realidad, al poseer los Fondos un carácter plurianual, la Comisión también tiene la obligación de distribuir de modo indicativo las dotaciones del resto de los Fondos en función de la programación plurianual de los planes de desarrollo.

<sup>29</sup> Los MCA engloban el conjunto de acciones a desarrollar (Comisión-Estados). Además de los porcentajes de cofinanciación para cada objetivo y Estado engloban la modulación, la coordinación de los Fondos otros instrumentos financieros y en última instancia la participación de cada Fondo en objetivos y ejes prioritarios de desarrollo.

millones<sup>30</sup>. El cuadro N°13 resume la distribución inicial por objetivos y estados de acuerdo con la duración de los MCA.

---

<sup>30</sup> Sólo se ha distribuido por Estados el artículo referente a medidas de transformación, comercialización y distribución de los productos agrarios, de la pesca y silvícolas.

CUADRO N.13: DESGLOSE DE LAS DOTACIONES INICIALES DE LOS  
MCA POR OBJETIVOS Y ESTADOS A PRECIOS DE -  
1989 (en millones de ecus).

	OBJETIVO N/1	OBJETIVO N/2		OBJETIVO N/3 Y 4			OBJETIVO N/5B	OBJETIVO N/5A	INICIATIVAS COMUNITARIA	MEDIDAS TRANSITORIAS E INNOVADORAS	TOTAL
AO	1989/1993	1989/1990	1992/1993	1989	1990/1992	1993	1989/1993		OBJETIVO N/1		
ALE	.....	355	.....	137	573	.....	.....	.....	2100		
BEL	.....	195	.....	25	174	.....	.....	.....	500		
DIN	.....	30	.....	26	99	.....	.....	.....	OBJETIVO N/3Y4		
ESP	9.779	735	.....	173	563	.....	.....	.....	217		
FR	888	780	.....	241	872	.....	.....	.....	OBJETIVO N/5B		
GR	6.667	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	188		
HOL	.....	95	.....	69	230	.....	.....	.....			
IRL	3.672	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....			
ITA	7.443	265	.....	226	585	.....	.....	.....			
LUX	.....	15	.....	2	7	.....	.....	.....			
PORT	6.958	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....			
RU	793	1.510	.....	454	1.025	1752	.....	.....			
	36.200	3.900	2.885	1.352	4.128	1752	2.607	3.415	3.005	1.150	
TOTAL	36.200	6.795		7.233			2.607	3.415	3.005	1.150	60.315
%	60,02	11,11		12,00			5,67	4,32	6,88		100
%				93,12					6,88		100

Fuente: Elaboracion propia a partir del documento Com(90) 516, final

#### 4.8 EJES PRIORITARIOS DE INTERVENCION.

En el contexto de los cometidos diseñados para cada objetivo recogidos en el esquema N° 6 y de acuerdo con los MCA, diseñados por la Comisión y los Estados, las dotaciones de los Fondos estructurales, así como la parte correspondiente a financiar por los Estados se canaliza hacia los llamados ejes prioritarios de intervención. Dichos ejes se podrían definir como aquellos sectores cuyas carencias técnicas y estructurales pueden entorpecer los procesos de crecimiento de las regiones menos desarrolladas y por ello son susceptibles de percibir ayuda financiera y técnica. En el esquema N° 7 hemos elaborado un resumen sucinto de algunos ejes prioritarios de intervención. El esquema debe tomarse como una nueva aproximación del destino final de las dotaciones. Las intervenciones comunitarias se llevan a cabo bien a través de los llamados Programas Operativos o también mediante grandes proyectos y, en caso excepcional, mediante la subvención global. A nivel micro la fórmula adoptada puede variar considerablemente, en algunos casos solamente participa un Fondo, en otros pueden participar los tres, consiguientemente, la intervención puede ir referida a un sector o varios sectores a la vez. La misma Comisión apunta en el documento COM(91) 400 final, pág. 21 que el objetivo N° 1 había exigido en 1991 de 303 formas de intervención con grandes variaciones de un Estado a otro.

ESQUEMA N° 7: RESUMEN DE LOS EJES PRIORITARIOS DE INTERVENCION

- OBJETIVO N° 1
- A) MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS BASICAS: TRANSPORTE, TELECOMUNICACIONES Y SECTOR ENERGETICO. B) AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS: AYUDAS DIRECTAS PARA LA REALIZACION DE INVERSIONES PRODUCTIVAS EN LOS SECTORES DE LA INDUSTRIA, ARTESANIA, SERVICIOS Y TURISMO. C) ESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS: DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE INVESTIGACION E INNOVACION TECNOLOGICA Y MEJORA DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y TECNICAS DE INFORMACION; PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE: SANEAMIENTO DEL AGUA, GESTION DE LOS RESIDUOS, INTRODUCCION DE TECNOLOGIAS LIMPIAS. D) VALORACION DE LOS RECURSOS ENDOGENOS: TURISMO, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. E) VALORACION DE LOS RECURSOS HUMANOS: APRENDIZAJE Y AYUDAS A LA CREACION DE EMPLEOS. F) ASISTENCIA TECNICA Y PUBLICIDAD.
- OBJETIVO N°2
- A) AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS: MEDIDAS DE FOMENTO ENCAMINADAS AL DESARROLLO DE NUEVAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN PARTICULAR LAS PYME; AYUDAS A INVERSIONES PRODUCTIVAS, INVESTIGACION DESARROLLO E INNOVACION, FORMACION TECNICA Y PROFESIONAL. B) APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS, TANTO A LAS EXISTENTES COMO LAS DE NUEVA PROMOCION: REHABILITACION DE EMPLAZAMIENTOS Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE: SANEAMIENTO DEL MEDIO, GESTION DE LOS RESIDUOS E INTRODUCCION DE TECNOLOGIAS LIMPIAS. C) MEDIDAS DE DESARROLLO DEL POTENCIAL TURISTICO EN REGIONES QUE DISPONEN DE RIQUEZAS CULTURALES Y ARTISTICAS. D) MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE BASE: ARTICULACION E INTEGRACION TERRITORIALES. E) ASISTENCIA TECNICA Y PUBLICIDAD.
- OBJETIVOS N° 3 Y 4:
- A) FORMACION BASICA. B) FORMACION TECNOLOGICA. C) AYUDAS A LA CONTRATACION. D) AYUDAS A LA CREACION DE ACTIVIDADES INDEPENDIENTES POR PARTE DE LOS PARADOS. E) ASESORAMIENTO Y ORIENTACION. F) APOYO A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES. G) MEDIDAS A FAVOR DE PERSONAS DESFAVORECIDAS, EMIGRANTES, MINUSVALIDOS Y OTROS.
- OBJETIVO N° 5B:
- A) DIVERSIFICACION Y RECONVERSION DE LOS SECTORES AGRARIO Y FORESTAL. B) DESARROLLO DEL TURISMO, INCLUYENDO LA INNOVACION, PROMOCION Y ACONDICIONAMIENTO DE INSTALACIONES TURISTICAS. C) CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE. D) APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS, EN CONCRETO MEDIANTE LA FORMACION PROFESIONAL COMPLEMENTARIA DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS QUE SE LLEVAN A CABO EN OTROS EJES PRIORITARIOS DE INTERVENCION.
- OBJETIVO N° 5A:
- ESTE OBJETIVO SE REFIERE A LA ADAPTACION DE LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCION TRANSFORMACION Y COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS DE LA AGRICULTURA DE LA PESCA Y LA SIVICULTURA. ASIMISMO RECOGE LAS MEDIDAS DE CARACTER HORIZONTAL DEL FEOGA-ORIENTACION Y QUE TIENE COMO COMETIDO PRIMORDIAL EL COMPENSAR Y COMPLEMENTAR LAS SUCESIVAS MODIFICACIONES Y REFORMAS QUE SE HAN LLEVADO A CABO EN LA PAC. LAS INTERVENCIONES DE ESTE OBJETIVO ESTAN ORIENTADAS HACIA EL APOYO A LAS INVERSIONES EN LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS, ENTRE OTRAS, DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y FORESTACION; APOYO A JOVENES AGRICULTORES; CESE DE LA ACTIVIDAD AGRARIA; Y APOYO ESPECIFICO PARA ZONAS DESFAVORECIDAS (ZONAS DE MONTAÑA).

#### 4.9 INICIATIVAS COMUNITARIAS.

La Comisión está facultada (artículo 11 del Reglamento 4253/88, op.cit. coordinación), para lanzar iniciativas propias financiadas por regla general con el 15% de los créditos del FEDER no asignados a los estados en los MCA. En cada una de las iniciativas publicadas, en el Diario Oficial de las Comunidades, aparecen las orientaciones generales (prioridades de la Comisión) y los Estados miembros deben elaborar los programas que se adapten a esas orientaciones a fin de obtener las cuantías de cofinanciación establecidas. El cuadro N° 14 resume los programas diseñados por la Comisión en los últimos años, la duración de los mismos, su dotación y los objetivos marcados.



CUADRO N.14: INICIATIVAS COMUNITARIAS.

PROGRAMAS	DURACION	DOTACION MILLONES DE ECUS	OBJETIVOS
<b>PROGRAMAS EN FUNCIONAMIENTO ANTES DE LA REFORMA DE LOS FONDOS / ESTRUCTURALES DE 1988</b>			
1. RENAVAL	1988/1993	.....	- MEJORA DEL EQUIPAMIENTO Y DEL ENTORNO FISICO Y SOCIAL EN LAS ZONAS AFECTADAS POR LA RECONSTRUCCION NAVAL.
2. RESIDER	1988/1992	.....	- CONTRIBUIR A LA RECONVERSION DE DETERMINADAS REGIONES AFECTADAS / POR LA REESTRUCTURACION SIDERURGICA.
3. STAR	1986/1991	.....	- MEJORA DEL ACCESO A LOS SERVICIOS AVANZADOS DE TELECOMUNICACIONES EN DETERMINADAS ZONAS DESFAVORECIDAS.
3. VALOREN	1986/1991	.....	- APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL ENERGETICO ENDOGENO.
<b>PROGRAMAS APROBADOS A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1988</b>			
4. ENVIREG	1990/1993	500	- DISMINUIR LA CONTAMINACION Y CONTRIBUIR AL CONTROL Y GESTION DE / LOS RESIDUOS EN LAS ZONAS COSTERAS DEL OBJETIVO N/1 Y ZONAS COSTERAS MEDITERRANEAS DE LOS OBJETIVOS 2 Y 5B.
5. INTERREG	1990/1993	800	- DESARROLLO DE LAS ZONAS FRONTERIZAS Y COOPERACION TRANSFRONTERIZA; ESPECIALMENTE EN LAS ENMARCADAS EN LOS OBJETIVOS 1, 2 Y 5B.
6. LEADER	1990/1993	400	- DESARROLLO DEL POTENCIAL ENDOGENO DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO 1 Y 5B.
7. PRISMA	1991/1993	100	- ASISTENCIA Y DOTACION DE SERVICIOS A LAS PYME PARA AYUDARLAS A / AFRONTAR EL MERCADO UNICO.
8. RECHAR	1990/1993	300	- ACELERAR LA RECONVERSION ECONOMICA DE LAS REGIONES MINERAS.
9. REGEN	1990/1993	300	- FAVORECER LA INSTALACION DE REDES DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL Y / ELECTRICIDAD EN LAS REGIONES DEL OBJETIVO N/1.
10. REGIS	1990/1993	200	- CONTRIBUIR AL DESARROLLO ECONOMICO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFERICAS: DEPARTAMENTO FRANCES DE ULTRAMAR; ISLAS CANARIAS; CEUTA Y MELILLA; AZORES Y MADEIRA.
11. RETEX	1993/1997	300	- CONTRIBUIR A LA MODERNIZACION DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR TEXTIL Y DE LA CONFECCION; ESPECIALMENTE EN AQUELLAS REGIONES MUY DEPENDIENTES DE ESTOS SECTORES.
12. STRIDE	1990/1993	400	- FORTALECER LA CAPACIDAD DE INVESTIGACION TECNOLOGICA E INNOVADORA MAYORITARIAMENTE DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO N/1, REFUERZA LOS PROGRAMAS SPRIN Y COMET. (VEASE PAGINAS POSTERIORES).
13. TELENATICA	1991/1993	200	- PROMOVER LA UTILIZACION DE SERVICIOS AVANZADOS DE TELECOMUNICACIONES EN LAS REGIONES DEL OBJETIVO N/1. SE PONE ESPECIAL ATENCION A PROYECTOS EN LAS PYME QUE CONTRIBUYAN A AUMENTAR LA EFICACIA DE LOS PROGRAMAS SPRIT E IMPACT.
<b>PROGRAMAS DE CARACTER SOCIAL</b>			
14. EUROFORM	1990/1993	300	- DESARROLLO Y PROMOCION DE ACCIONES TRANSNACIONALES EN EL CAMPO DE LAS CALIFICACIONES Y COMPETENCIAS PROFESIONALES SURGIDAS EN EL MERCADO DE TRABAJO.
14. NOM	1990/1993	120	- AYUDA A LAS MUJERES PARA LA CREACION DE EMPRESAS Y COOPERATIVAS / ASI COMO PARA SU REINSECCION EN LA VIDA PROFESIONAL.
14. HORIZON	1990/1993	180	- MEJORAR LAS CONDICIONES DE ACCESO AL TRABAJO PARA LOS MINUSVALIDOS PREVE EL REFORZAMIENTO DEL PROGRAMA HELIOS Y HANDYNET.

Fuente: 1.- Reglamento 2506/88, DO L 225 de 15/8/88, pags.15-24. 2.- Reglamento 328/88, DO L 33 de 2/8/88, pags.1-4. 3.- Reglamento 3300/86 y 3301/86, DO L 230 del 31/9/86, pags.1-10. 4.- Comunicacion DO C 115 de 9/5/90, pags.3-4. 5.- Comunicacion DO C 215 de 3/8/90, pags.4-10. 6.- Comunicacion DO C 73 de 19/3/91, pags.3-6. 7.- Comunicacion DO C 33 de 8/2/91, pags.9-11. 8.- Comunicacion DO C 20 de 27/1/90, pags.3-5. 9.- Vease BC E.N.5, 1990 punto 1.2.74. 10.- Comunicacion DO C 196 de 4/8/90, pags.15-17. 11.- Comunicacion DO C 142 de 4/6/92, pags.1-3. 12.- Comunicacion DO C 196 de 4/8/90, pags.8-22. 13.- Comunicacion DO C 33 de 8/2/1990, pags.33-37. 14.- Comunicacion DO C 327 de 29/12/90, pags.3-11. A las cantidades reseadas en el cuadro se les ha aadido un suplemento de 161 millones de ecus para los tres programas. Ademas estos programas se financian no solo a traves de iniciativas comunitarias sino tambien a traves de otras lineas presupuestarias de ambito social.

#### 4.10 MEDIDAS TRANSITORIAS E INNOVADORAS Y MEDIDAS PREPARATORIAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y EVALUACIÓN<sup>31</sup>.

Las medidas transitorias se refieren a aquellos programas iniciados previo a la reforma de los Fondos estructurales en 1988 cuya vigencia aún no ha finalizado.

Las llamadas medidas innovadoras pueden llevarse a cabo por iniciativa de la Comisión en todo el territorio de la Comunidad, en virtud del artículo 10 del Reglamento 4254/88 (FEDER), su objetivo es identificar los problemas derivados de la aplicación de ciertas políticas que sobrepasan el ámbito nacional y el de favorecen la cooperación interregional y entre ciudades en la Comunidad. La dotación no quedan especificada en el Reglamento. A su vez el artículo 1, apartado 2 de Reglamento 4255/88 (FSE), también prevé la posibilidad de financiar medidas innovadoras; medidas de preparación de acompañamiento y asistencia técnica y evaluación para la puesta en práctica y aplicación de los MCA. Para ello se puede destinar hasta un 5% de las dotaciones anuales de este Fondo.

De forma análoga, el artículo 8 del Reglamento 4.256/88 (FEOGA-Orientación) permiten financiar hasta un 1% de las dotaciones anuales de éste Fondo en proyectos piloto, estudios de evaluación sobre las medidas previstas, asistencia técnica y cómo las medidas necesarias para la difusión de los trabajos y experiencias mejora en las estructuras agrarias.

Finalmente el artículo 7 del Reglamento 4254/88 (FEDER), dispone que este Fondo podrá financiar hasta un límite del 0,5 de su dotación anual medidas preparatorias y de acompañamiento y evaluación necesarias para la puesta en práctica de las medidas previstas.

---

<sup>31</sup> Las dotaciones para el conjunto de estas medidas se encuentran en los Capítulo B2-18, (Medidas transitorias e innovadoras), y Capítulo B2-21, (Preparación y aplicación de los (MCA), seguimiento y evaluación), presupuesto de 1993.

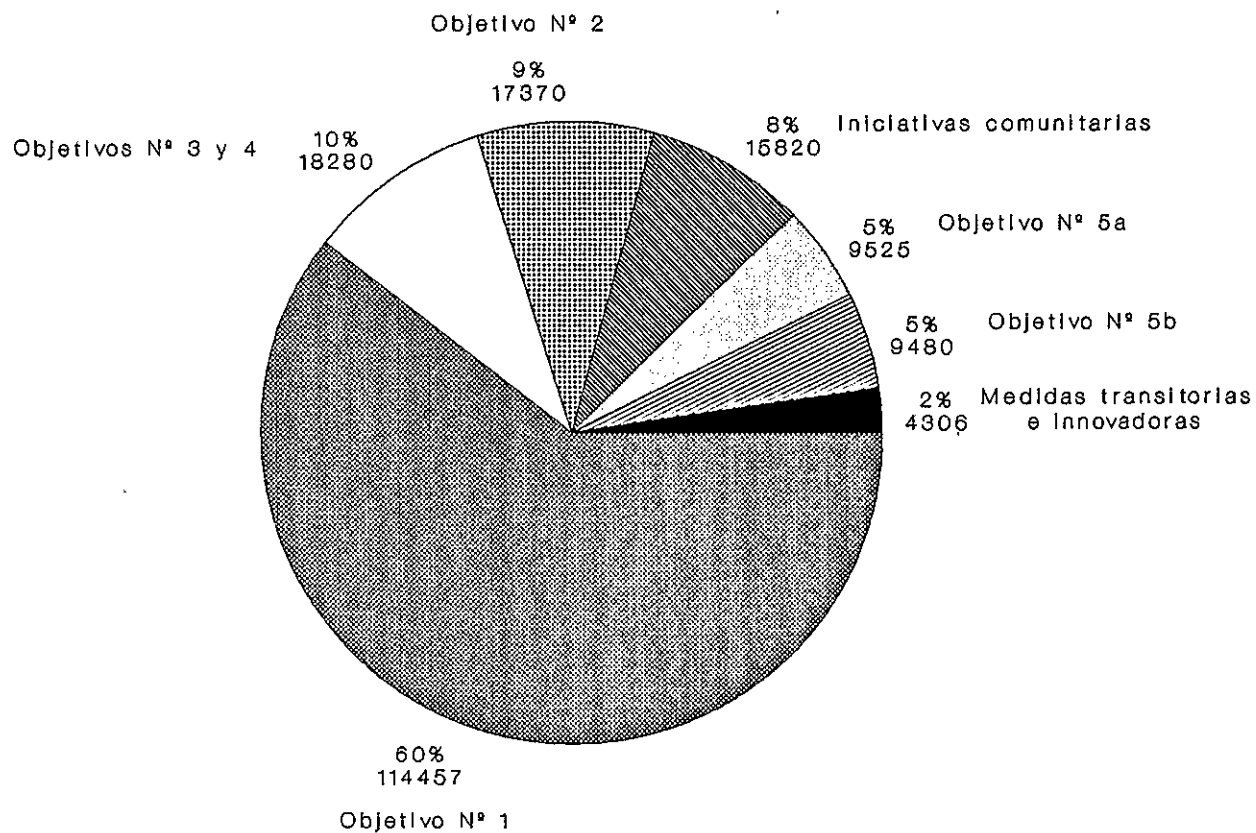
#### 4.11 DOTACIONES.

El gráfico N° 6 recoge los créditos de pago para el ejercicio presupuestario de 1993 del Título B2-1 del presupuesto, un total de 18.923,8 millones de ecus, distribuidos por objetivos, (N° 1,2,3 y 4, 5a y 5b) medidas transitorias e innovadoras e iniciativas comunitarias.

En cuanto a los porcentajes correspondientes a cada objetivo sobre el total de los Fondos en las previsiones de 1988 y los porcentajes correspondientes a esos mismos objetivos en los créditos de pago asignados a 1993, se aprecia un deslizamiento generalizado a favor de las iniciativas comunitarias, medidas innovadoras y medidas preparatorias de acompañamiento y evaluación, producto de la aplicación de ciertos artículos de los Reglamentos sobre los Fondos (anteriormente comentados) que le permiten a la Comisión un gran margen de maniobra para llevar a cabo sus propios objetivos. Las iniciativas comunitarias y medidas transitorias e innovadoras representaban un 6,88% del total de los Fondos en las previsiones de 1988, esto es, para los MCA aprobados en esa fecha, (véase cuadro N° 13), en cuanto que en los créditos de pago en el ejercicio 1993, (gráfico N° 4), representan aproximadamente un 10%.

# Gráfico nº 4: CREDITOS DE PAGO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DISTRIBUIDOS POR OBJETIVOS. (1993)

TOTAL: 18,923,8 millones de ecus.



Fuente: DO nº L 31 y 345.

#### 4.12 CREDITOS EJECUTADOS.

El Cuadro N° 15 recoge la media de créditos ejecutados durante el período 1991/1992, un total de 14.923,9 millones de ecus distribuidos por Estados. En términos absolutos el principal beneficiario es España con un 22,31% sobre el total, seguido de Portugal con un 13,45%; Italia un 13,23; Alemania un 10.59%; Grecia un 10,8%; Francia un 10,10%; Reino Unido un 9,39% e Irlanda un 7,01%; el resto de los Estados perciben porcentajes bastante reducidos.

**CUADRO N.15: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN LOS  
FONDOS ESTRUCTURALES(1991-1992).**

En millones de ecus.

---

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	COM	TOTAL
<b>MEDIA</b>	1588,7	199,5	77,0	3330,0	1586,8	1534,1	160,5	1846,8	1974,4	28,3	2886,9	1488,8	86,2	14923,9
<b>%</b>	10,59	1,33	0,51	22,31	10,10	10,28	1,08	7,01	13,23	0,14	13,45	9,39	0,58	100

---

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991 y 1992.

#### 4.13 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS CREDITOS POR ESTADOS Y LA RELACIÓN A SU PIB.

Con el fin de averiguar la distribución de los Fondos y su relación con la riqueza de los Estados miembros se ha elaborado el gráfico N° 5. En el eje de abcisas hemos desplegado el índice (CEE,12=100) del PIB de los países en paridades de poder adquisitivo y en el eje de ordenadas la media de ecus per cápita percibida por cada país en los años 1991 y 1992.

Aparentemente el gráfico n° 5 muestra, gran disimilitud en la distribución per cápita de las dotaciones. Como cabría esperar destacan, sobre todo, las percepciones mas elevadas de los cuatro países menos desarrollados, (Portugal, Grecia, España e Irlanda), mientras que el resto de los países queda agrupada en una posición muy inferior. Sin embargo, un análisis mas minucioso desvela otros aspectos importantes. Ocho países presentan un índice de PIB por habitantes superior a 100 y en ellos se ha concentrado el 46,95% del total de los créditos ejecutados para todos los objetivos, incluidas las medidas transitorias e innovadoras e iniciativas comunitarias, mientras que los cuatro países restantes cuyo índice del PIB por habitante es inferior a 76, perciben el 53,05% de los créditos. Dichas cifras plantean serias dudas sobre la redistribución de los recursos de países prósperos hacia países menos prósperos y de ahí sobre la seriedad de abordar la cohesión económica y social y al mismo tiempo sobre la idea misma de concentración que inspiró las reforma de los Fondos de 1988.

En la práctica, y sin ánimo de subestimar el esfuerzo presupuestario efectuado en los últimos años a favor de los países menos desarrollados de la Comunidad, casi la mitad de las dotaciones de los Fondos se dispersa por todo el entorno comunitario. Efectivamente, las regiones del objetivo n° 1 absorben una cuantía destacable de los Fondos, pero el resto de las regiones situadas en otros países no sólo se benefician de los objetivos de carácter horizontal (objetivos 3, 4 y 5b) sino también de las regionalizadas quedando, de este modo, el

principio de la concentración, diluido en cuanto a su diseño original y en cuanto a su aplicación posterior.

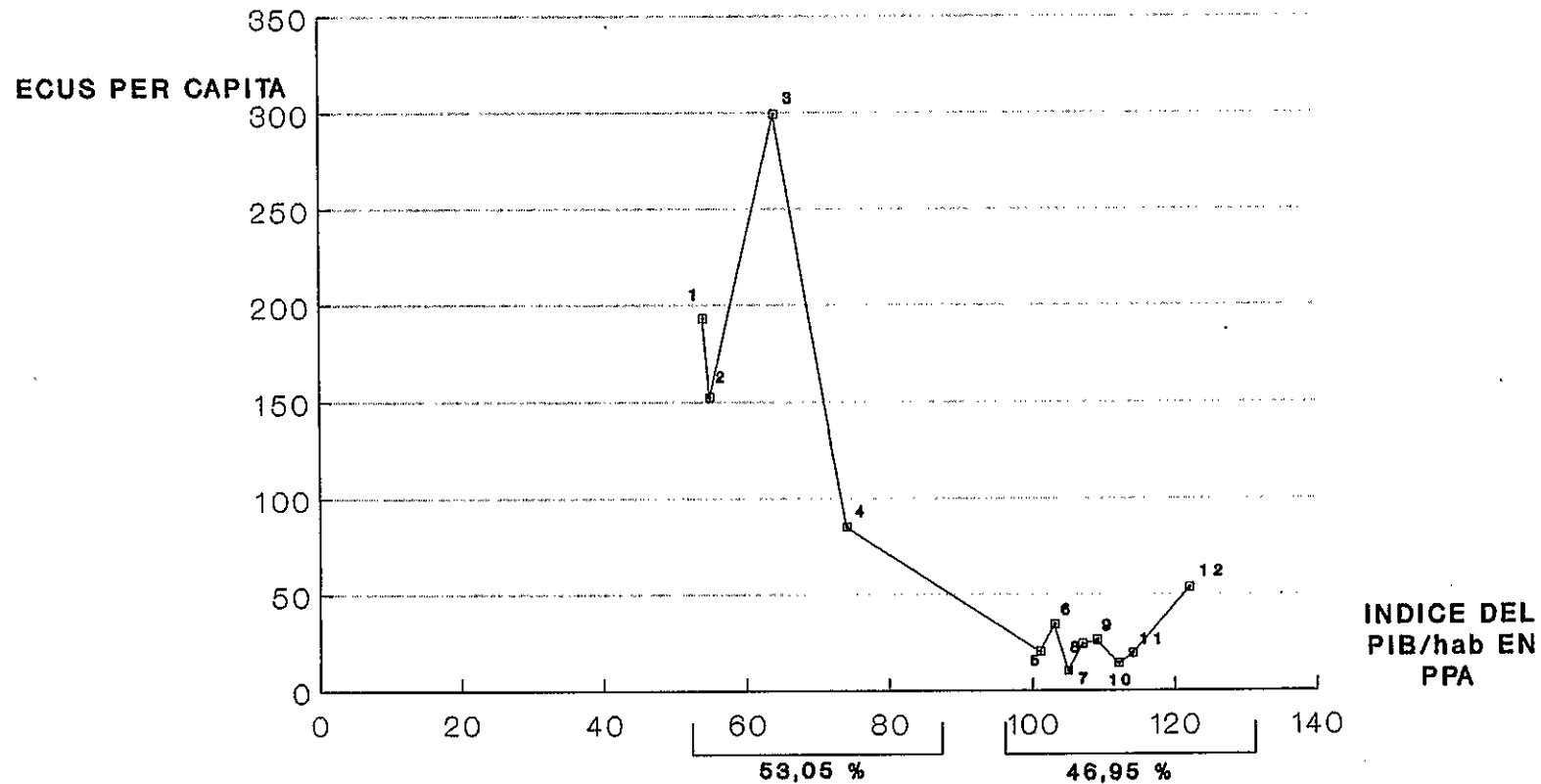
Incluso, si atendemos únicamente a las dotaciones per cápita en aquellos países cubiertos totalmente por el objetivo nº 1, la distribución de los recursos no guarda una relación inversa y directa como su PIB, aunque el Reglamento marco establece como prioridad fundamental la riqueza de las regiones. Tal como se presenta en el gráfico N° 5, Irlanda con un PIB per cápita superior a Portugal y a Grecia obtiene más del doble de dotaciones per cápita que Grecia y casi el doble que Portugal. España, parcialmente cubierta por el objetivo nº 1, percibe, unos 70 ecus per cápita, cantidad cercana a lo que percibe Luxemburgo, 47 ecus per cápita, si bien las distancias en términos de PIB son abismales.

En suma, la aplicación de la reforma de los Fondos de 1.988 debe ser tratada con cautela tanto desde la perspectiva propiamente redistributiva, desde países desarrollados hacia países menos desarrollados, como desde la óptica distributiva de los recursos entre los mismos países menos desarrollados. Como en muchos otros ámbitos de la Comunidad, los compromisos políticos parecen haberse impuesto a los criterios estrictamente socioeconómicos.



# GRAFICO Nº 5

MEDIA DE ECUS PER CAPITA 1991/1992



(1)Portugal (2)Grecia (3)Irlanda (4)España (5) Bélgica (6)Italia (7)Holanda (8)Reino Unido (9)Francia (10)Dinamarca (11)Alemania (12) Luxemburgo

Nota: El índice del PIB/hab en PPA ha sido tomado del Cuarto Informe periodico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

Fuente: Elaboración Propia

#### 4.14 RESUMEN Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS.

Las reformas de los Fondos estructurales aprobada en 1988 marcó todo un hito, particularmente en lo que se refiere a cooperación interinstitucional, coordinación interfondo y complementariedad y ello al margen de que se cumplan plenamente los criterios establecidos. La nueva conceptualización es, de por sí, una fórmula merecedora de elogios. Por el contrario, el criterio de concentración de las dotaciones en ciertas regiones ha quedado, en gran medida enmascarado por la propia dinámica inherente al proceso de toma de decisiones en el cual deben de primar los compromisos si realmente se quieren concretar acuerdos, lo cual implica algunos costes y algunos beneficios para todos. En última instancia, el incremento de los Fondos, pilar fundamental de las reformas, debe ser valorado en función de dos magnitudes: los objetivos prioritarios a alcanzar y las realidades socioeconómicas existentes en la Comunidad.

En lo tocante a las realidades existentes, las disparidades socioeconómicas interregionales son mucho más acentuadas que las disparidades entre los Estados. El total de las regiones de siete Estados, (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y Reino Unido), a excepción de los Departamentos franceses de Ultramar (DOM) supera el índice del 75, aproximadamente el 10% del total caen por encima del índice 125 y dos regiones superan el 180. En Italia sólo cinco regiones caen ligeramente por debajo del índice 75. Por el contrario, el total de las regiones de tres Estados, Grecia, Irlanda y Portugal (a excepción de la región de Lisboa) caen por debajo del índice 56 con cuatro regiones griegas con índice menores del 35. En España aproximadamente el 50% de las regiones sobrepasan el índice 75 y un 27% de ellas está por debajo del 65. A estas diferencias en términos de PIB les acompañan otras de carácter estructural, como productividad, falta de medios de infraestructura y altos niveles de desempleo.

Para hacer frente a estas disparidades y al posible ensanchamiento de las mismas como resultado de los avances en el

proceso de integración, esto es, para alcanzar los objetivos prioritarios de cohesión económica y social- los recursos disponibles anualmente son precisamente los créditos ejecutados a los que nos hemos referido anteriormente, es decir, 14.923,9 millones de ecus. Dicha cantidad equivale aproximadamente a un 0,30% del PIB de la comunidad para el mismo período, y el 46,9% de esa cantidad va destinada como hemos visto anteriormente, a regiones relativamente prósperas. Por ello la tarea a acometer en las regiones menos prósperas con los medios actualmente disponibles es realmente ingente y más aún si se tiene en cuenta el comportamiento lento y errático sobre la evolución de las disparidades regionales en la comunidad.

## VI.5 LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LAS PREVISIONES FINANCIERAS DE 1993-1999.

Tal y como se pone de manifiesto en las páginas de esta Tesis, las previsiones financieras 1993-1999 y en concreto la Rúbrica N° 2, engloba los tres Fondos, las medidas estructurales de la política de pesca y otras medidas estructurales a las que hemos hecho referencia en páginas anteriores.

### **5.1 PROPUESTAS DE LA COMISION.**

Para la Comisión los principios básicos de concentración, programación, cooperación y complementariedad sobre los cuales se fundamenta el funcionamiento básico de los Fondos estructurales desde 1988. "gozan de buena salud y, por lo tanto, deben continuar rigiendo (sus)actividades" Com(92) 2000 final, pág.19. En este mismo documento la Comisión apuesta por la continuidad en la aplicación de los criterios técnicos que han definido las regiones del objetivo n°1, porque una ligera redefinición de los objetivos 3 y 4; una mayor flexibilidad en lo tocante a la aplicación de las medidas del objetivo n°2. Sin cuestionar los criterios técnicos que determinan esas áreas, un reforzamiento de los objetivos 5a y 5b en consonancia con la evolución y reformas de la PAC y la creación de un objetivo para el sector pesquero. Por lo demás, el documento alude a la

necesidad de mejorar la coordinación y delimitación de competencias entre las administraciones; la evaluación de los programas y proyectos y más flexibilidad en la modulación.

En cuanto a las dotaciones financieras la Comisión en sus documentos COM(92) 2000 final, págs. 19-24 propone un aumento del 58% sobre el total de las acciones estructurales durante el período 1992-1997, con un tratamiento especial (2/3 del incremento) para las regiones del objetivo nº 1 incluida la ex RDA a partir de 1994. Además, teniendo en cuenta las dotaciones del Fondo de Cohesión, esas regiones del objetivo nº1 en los estados cubiertos por dicho Fondo, podría doblar las percepciones. Para el resto de los objetivos, los presupuestos de incremento eran de un 50% , mientras que las iniciativas comunitarias pasarían a disponer de un 15% del total de los Fondos, en vez del actual 15% y 5% de los recursos del FEDER y del FSE respectivamente.

## 5.2 REFORMAS APROBADAS: DOTACIONES.

El Consejo extraordinario de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992 rebaja sustancialmente las propuestas de la Comisión. El período de duración de las previsiones se ha extendido de cinco a siete años, 1993-1997, con un 57% de aumento.

Las dotaciones del objetivo nº1 pasarán de 12.328 millones de ecus, en créditos de compromiso a precios de 1992 a 19.280 millones de ecus en 1.999 pudiéndose duplicar los compromisos para dichas regiones en aquellos Estados con derecho a percepciones por el Fondo de cohesión.

Los objetivos nº 2,3,4,5a y 5b quedan cualitativamente bastante disminuidos, hasta el 97 no podrán sobrepasar las cuantías asignadas en 1992 (véase cuadro Nº 6). Los compromisos deben guardar durante todo el período 1993-1999 las proporciones actuales y el 5a y el 5b no deberán aumentar en términos reales. Las iniciativas comunitarias podrán oscilar entre un 5% y un 10% del total de los Fondos.

**CUADRO N. 16: ACCIONES ESTRUCTURALES EN LAS PREVISIONES FINANCIERAS 1993-1999.**

En millones de ecus a precios de 1992.

AOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ACCIONES ESTRUCTURALES	21277	21885	23480	24990	26526	28240	30000
FONDOS ESTRUCTURALES Y OTRAS INTERVENCIONES	19777	20135	21480	22740	24026	25690	27400
FONDO DE COHESION	1500	1750	2000	2250	2500	2550	2600
OBJETIVO N.1	12328	13220	14300	15330	16399	17820	19200
RESTO DE LOS OBJETIVOS	7449	6910	7180	7410	7630	7870	8120

Fuente: Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo.

### 5.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS RESPECTO DE 1988.

En julio de 1993 el Consejo de Ministros aprobó seis Reglamentos renovados mediante los cuales se regirán los Fondos estructurales para el período 1994-1999<sup>32</sup>. En líneas generales se mantienen las principales innovaciones introducidas en 1988, (concentración, cooperación, complementariedad, coordinación y por supuesto programación). Sin embargo, se introducen algunas novedades, entre las que destacamos la ampliación del radio de acción del objetivo N°1, todas aquellas regiones señaladas de negro en el mapa N° 2 quedan bajo el paraguas de este objetivo además de los contemplados en el Mapa N°1; la definición de los objetivos se ha modificado ligeramente, en el objetivo N° 3 se concentraron los actuales objetivos N° 3 y 4 y el nuevo objetivo N° 4 cubrirá las nuevas atribuciones del FSE en el Tratado de la Unión, esto es, el "facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

Los cambios mas significativos corresponden a la creación de dos nuevos instrumentos: Uno, el Instrumento financiero de Orientación para la Pesca, (IFOP), que pasa a formar parte del objetivo N° 5a, junto al FEOGA-Orientación y cuya misión será el agrupar e integrar en los Fondos estructurales todas las medidas estructurales de la Política Común de Pesca, tal y como se tratan en el Capítulo VII. El otro instrumento se refiere al Fondo de Cohesión al que dedicaremos un apartado en las páginas siguientes.

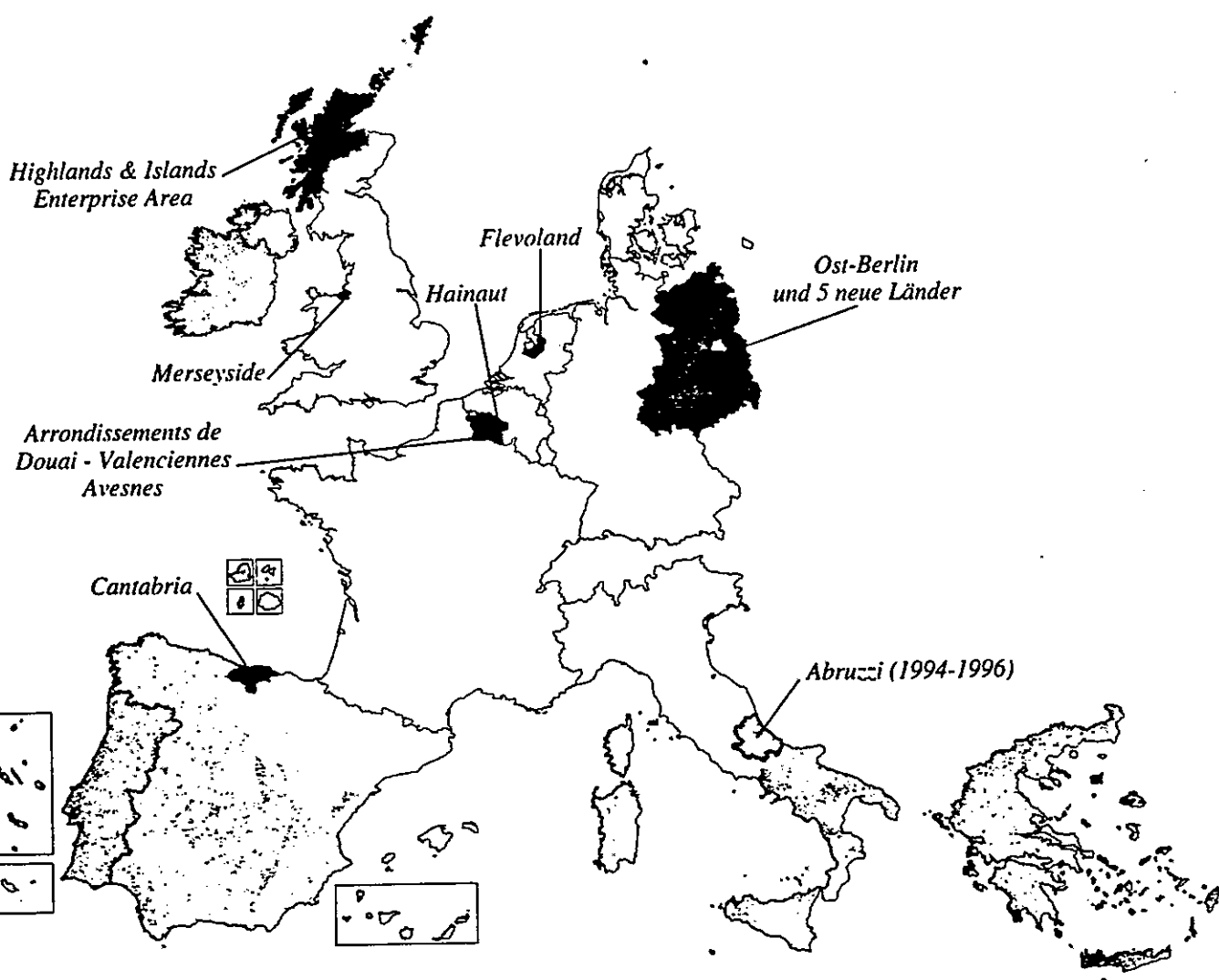
#### 5.3.1 Iniciativas comunitarias

El total de los recursos para iniciativas comunitarias para el período 1994-1999, a precios de 1994 asciende a 13.450 millones de ecus, un 9% del total de las dotaciones de los Fondos. El cuadro N° 17 recoge las iniciativas aprobadas por la

---

<sup>32</sup> Los seis Reglamentos revisados se encuentran en el DO n° L 193 de 31.7.1993, págs. 1-47.

Comisión hasta marzo de 1994, su duración, dotaciones y objetivos, en total se han aprobado iniciativas por valor de 11.850 millones, lo cual deja para posteriores asignaciones 1.600 millones. Si se contrasta el cuadro N° 17 con el cuadro N° 14, (iniciativas 1988-1992), nos encontramos con bastante continuidad en los programas INTERREG/REGEN II; LEADER; RECHAR y RESIDER pero también con innovaciones importantes en lo referente a urbanismo, pesca, apoyo a las PYME y al programa ADAPT.





CUADRO N.17: INICIATIVAS COMUNITARIAS. PERIODO 1994-1999

	PROGRAMAS	DURACION	DOTACION MILLONES DE ECUS	OBJETIVOS
COOPERACION TRANSFRONTERIZA Y POTENCIAL ENDOGENO	INTERREG II/LEGEN II	1994/1999	2900	FOMENTAR LA COLABORACION TRANSFRONTERIZA DE LA COMUNIDAD Y CON LAS REGIONES DE TERCEROS PAISES VECINOS, (PAISES PECO), E IMPLANTAR LAS REDES DE TRANSPORTE Y ENERGIA TRANSEUROPEAS.
	DESARROLLO RURAL (LEADER II)	1994/1999	1400	DESARROLLO DEL POTENCIAL ENDOGENO.
	REGIS II	1994/1999	600	CONTRIBUIR AL DESARROLLO ECONOMICO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFERICAS.
CAMBIO INDUSTRIAL	ADAPT	1994/1999	1400	FOMENTAR LA ADAPTACION DE LA MANO DE OBRA A LOS CAMBIOS DEL SECTOR INDUSTRIAL ASI COMO EL FACILITAR LA CREACION DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO. ACCIONES ALTAMENTE VINCULADAS AL NUEVO OBJETIVO N.4
	RECHAR II	1994/1999	400	ACCELERAR LA RECONVERSION ECONOMICA Y SOCIAL DE LAS REGIONES MAS AFECTADAS POR LA CRISIS DE LA INDUSTRIA DEL CARBON.
	RESIDER II	1994/1999	500	ACCELERAR LA RECONVERSION ECONOMICA Y SOCIAL DE LAS REGIONES MAS GRAVEMENTE AFECTADAS POR LA CRISIS DE LA SIDERURGIA.
	XONVER	1994/1994	500	ACCELERAR LA DIVERSIFICACION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN LAS REGIONES DEPENDIENTES DE LA INDUSTRIA MILITAR.
	RETEX II	1994/1999	500	CONTRIBUIR A LA MODERNIZACION Y DIVERSIFICACION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN AQUELLAS REGIONES DEPENDIENTES DEL SECTOR TEXTIL Y DE LA CONFECCION.
	INDUSTRIA TEXTIL PORTUGUESA	1994/1999	400	CONTRIBUIR A LA MODERNIZACION Y DIVERSIFICACION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN AQUELLAS REGIONES PORTUGUESAS DEPENDIENTES DEL SECTOR TEXTIL.
	PYME	1994/1999	1000	FAVORECER LA ADAPTACION AL MERCADO UNICO DE LAS PYME DE INDUSTRIA Y SERVICIOS. INCLUYE OBJETIVOS ANTERIORMENTE DISENADOS PARA LOS PROGRAMAS STRIDE, PRISHA Y TELEMATICA.
	URBAN	1994/1999	600	FAVORECER ACCIONES INTEGRADAS TENDENTES A REINSERTAR EN EL MERCADO LABORAL A LAS PERSONAS MAS DESFAVORECIDAS EN LAS GRANDES URDES.
URBANISMO Y PESCA	PESCA	1994/1999	250	APOYO A LA RECONVERSION DEL SECTOR PESQUERO
PROGRAMAS DE CARACTER SOCIAL	HOM	1994/1999	1400	FOMENTAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES.
	HORIZON	1994/1999		MEJORAR EL ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO DE LOS MINUSVALIDOS Y LOS MAS DESFAVORECIDOS.
	YOUTHSTART	1994/1999		FOMENTAR EL ACCESO AL TRABAJO O FORMACION PROFESIONAL DE TODOS LOS JOVENES MENORES

Fuente: Comunicaciones e informaciones, DO n.C 180 de 1.7.1994, pags. 1-60. Vease tambien, COM(93) 282 final.

#### 5.4. EL TRATADO DE LA UNIÓN. LA INTEGRACIÓN MONETARIA Y EL FONDO DE COHESIÓN.

En páginas anteriores se han intentado exponer las razones que justifican la existencia de los Fondos estructurales en virtud de las teorías apuntadas. En este apartado y de forma análoga analizaremos, si bien muy sucintamente, algunos aspectos sobre la teoría de las uniones monetarias como medio de justificar la operación del Fondo de Cohesión en el Tratado de la Unión (1992).

##### 5.4.1 El mercado común y la unión monetaria: dos procesos en acción.

Paralelamente a los objetivos de consecución del mercado común-mercado único establecidos en el Acta Única Europea, la Comunidad se ha embarcado en el proceso de unión monetaria, forma máxima para alcanzar la unión económica y que lleva aparejado la unificación de políticas fiscales y monetarias<sup>33</sup>.

El reto planteado es pues doble. El Acta Única Europea ha dado al mercado común un impulso en la liberalización de bienes, mercancías y servicios. El Tratado de la Unión sigue la estela de profundizar en esa liberalización al mismo tiempo que establece los plazos de transición económica para la implantación final de la Unión Monetaria. Los dos componentes mercado común y unión monetaria forman parte del mismo proceso, pero, si la consecución del primero presentaba ventajas y encubría retos tal y como hemos planteado en páginas anteriores, de la unión monetaria también parecen desprenderse importantes ventajas e innumerables costos.

---

<sup>33</sup> Este proceso queda aludido jurídicamente en el AUE (capítulo 1, artículo 102A) y se trata de forma extensible en el Tratado de la Unión (1992) Título VI.

#### 5.4.2 Algunas ventajas y costos apuntados en la teoría de las uniones monetarias.

Sobre las ventajas de la Unión Monetaria, apenas si existen posturas encontradas. Entre otras, se menciona el entorno favorable que imprimen unos tipos de cambio fijos y estables para el intercambio de mercancías y la realización de inversiones a medio y largo plazo y más cuando se trata del entorno de un mercado común ya establecido; la ausencia o imposibilidad de especulación que suele sobrevenir a cada moneda en momentos de crisis económicas y devaluaciones-revaluaciones; así como el ahorro de divisas y recursos que supondría para los países participantes el agrupamiento de todos sus recursos en torno a sólo Banco Central<sup>34</sup>.

Por el contrario, la evaluación cuantitativa de las desventajas es bastante más compleja. Las llamadas teorías de las áreas monetarias óptimas han estudiado con ahínco los conflictos derivados de la adopción de una moneda única. Para CORDEN, W.M., (1972), uno de los primeros en plantear esos posibles los conflictos, la acción gubernamental, a través de la política económica está encaminada a conseguir una serie de objetivos a corto y medio plazo entre los que se encuentra por una parte el equilibrio externo (balanza de pagos) y por otra el equilibrio interno cuyos componentes son la inflación y el paro. Para alcanzar esos objetivos el gobierno dispone de una serie de instrumentos pero sobre todo suele utilizar la política cambiaria para corregir los desequilibrios externos y la política fiscal para corregir los desequilibrios internos. Si bien la utilización de cualquiera de ellos por separado tiene efectos sobre el otro y viceversa en algunas ocasiones puede ser imprescindible la utilización de ambos instrumentos. La pérdida de uno de ellos, o de los dos, implícito en la adopción de una moneda única, podría equivaler a la renuncia por parte de algunos Estados a alcanzar un equilibrio entre los objetivos

---

<sup>34</sup> Véase a este respecto MOLINA, M<sup>a</sup>.J., (1982), pág.82.

diseñados de política interna. Bien la inflación bien el paro deberían ser sacrificados<sup>35</sup>.

#### 5.4.3 El período de convergencia y la unión monetaria.

La Comunidad no adoptará una moneda única, (el ECU), por lo menos hasta 1999 y, por lo tanto, la teoría de las áreas monetarias óptimas no se ajustan estrictamente al esquema diseñado por el Tratado de la Unión. El establecimiento de etapas de transición sobre cuyos cimientos se pretende construir la moneda única. Un buen número de expertos entiende que debe de existir una convergencia o aproximación entre las variables macroeconómicas de los Estados previo al inicio de la última fase de esa Unión (TINDEMANS, L., (1976). Pág. 6; Informe Padoa Schioppa, (1987), op.cit., págs. 191-194; Informe Delors, (1990), op.cit., pág. 1769). No obstante, las condiciones que deberán cumplir los Estados para acceder a la etapa final podrían tomarse como un primer ensayo de los costes y beneficios que pueda implicar la adopción plena de la moneda única<sup>36</sup>. En efecto, la crisis del Sistema Monetario Europeo, (SME), de septiembre 1992-julio 1993, tiende a confirmar los riesgos que entraña una aproximación hacia la integración monetaria cuando existe un comportamiento muy dispar de las economías nacionales. Las monedas del (SME) más débiles, ante las inestabilidades cambiarias, (1992-1993), se vieron obligados a abandonar el (MCI) que definiría las reglas de disciplina cambiaria en torno a las bandas del ( $\pm 6\% \pm 2\%$ ), dejando ampliadas dichas bandas al 15%. Además, todas aquellas monedas débiles sufrieron, a la salida del MCI, fuertes devaluaciones lo cual implica que el mantenimiento de las mismas en el SME no se correspondía con la realidad económica de los Estados.

---

<sup>35</sup> Véase también CORDEN, W.M., (1977)

<sup>36</sup> El caso de la economía española y los costes entre tipos de cambio fijos y elevados y niveles de desempleo se trata por BRAUSON, W.A., (1990), Págs. 104-130.

#### 5.4.4 Los estudios de la comisión y la integración monetaria.

Desde prácticamente su fundación, la Comunidad ha venido reiteradamente acariciando la integración monetaria. Por ejemplo el Plan Werner, elaborado en 1970 con vistas a concluir la misma en 1980, pone de relieve la necesidad de armonizar las políticas económicas, medios y formas de proceder, pero sin pronunciarse sobre sus repercusiones. En este sentido su contenido analítico es bastante menos comprometido que la teoría de las áreas monetarias óptimas. Por el contrario, el Informe Mcdougall, (1977), aunque, como hemos visto trata mecanismos financieros del mercado común, sus estimaciones con respecto a la integración monetaria sitúan el presupuesto comunitario en un 6-7% del PNB de la Comunidad a fin de asegurar una distribución y estabilización adecuada. El Informe Padoa-schioppa, menciona los problemas que podría "plantear la pérdida de soberanía de los tipos de cambio para aquellos países cuya competitividad internacional dependía anteriormente de las devaluaciones periódicas de su moneda", (Informe Padoa-Schioppa, (1987), op.cit, pág.111). El Informe Delors, (1989), op.cit. 1770, se acerca al fondo del problema de forma muy resumida, al aludir a "la necesidad de corregir los desequilibrios económicos en la fuente misma y mediante políticas que influyesen en las estructuras productivas y costes de producción para evitar grandes disparidades regionales en la producción y el empleo". Pero en tanto en cuanto no se corrijan los desequilibrios económicos en la fuente, el recurso a la devaluación puede ser un alivio para las economías más débiles a corto y medio plazo

#### 5.4.5 La convergencia económica : una justificación al Fondo de Cohesión.

La ciencia económica no ha podido establecer de forma inequívoca los costes de las uniones monetarias y menos aún los costes que pudieran surgir durante un período de transición o convergencia económica. Los pronósticos emitidos sobre uniones monetarias, están llenos de incógnitas y riesgos. Las hipótesis de CORDEN, W.H., (1972), han sido criticadas pero no rebatidas con la suficiente nitidez y los estudios realizados por encargo

de la Comisión no escrutan el tema en profundidad aunque la mayoría (Informe Padoa-Schippa, (1987), Informe Delors, 1989), tienden a confirmar los temores y riesgos apuntados en las teorías.

Los gobiernos que conforman la Comunidad asumen, al menos, de forma velada, la envergadura del proyecto y el peligro de las divergencias económicas. Si los beneficios fuesen manifiestamente distribuidos para todos por igual sería inimaginable de justificar la adopción del Fondo de Cohesión en el Tratado de la Unión.

Dicho Fondo tiene como misión el compensar aquellos Estados económicamente más débiles con una inyección de recursos que contribuye a garantizar una situación sostenible de las finanzas públicas de forma que pueda cumplir los postulados de déficit público y nivel de endeudamiento exigidos por el Tratado de la Unión. "El Fondo aportará una dimensión al esfuerzo de cohesión económica y social y encaminará al factor convergencia hacia los criterios y resultados económicos en el contexto de la unión económica y monetaria (COM(92) 2000, op.cit., págs. 22-24).

#### **5.5 LA DISTRIBUCION INDICATIVA DE LOS CREDITOS POR ESTADOS (1994-1999)**

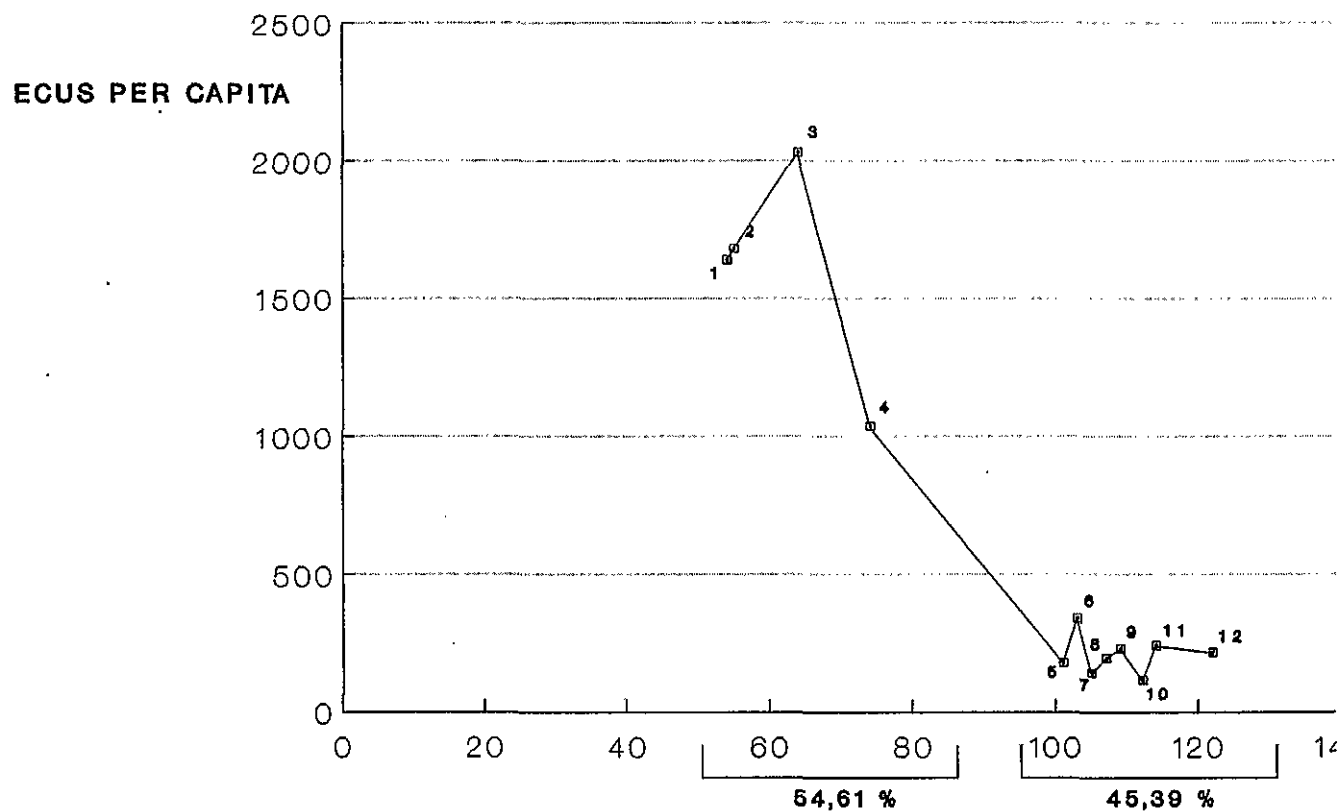
En 1992 y 1993, La Comisión distribuye de forma indicativa las dotaciones asignadas a los Fondos estructurales para el período 1994-1999 por objetivos y por Estados de forma análoga al procedimiento seguido en el quinquenio 1988-1992.

El gráfico N° 6 recoge el reparto indicativo de los Fondos estructurales, (a excepción de los recursos destinados a iniciativas comunitarias y 1.530 millones de ecus asignados a medidas transitorias e innovadoras) y del Fondo de Cohesión por Estados en términos de ecus per cápita, siguiendo la metodología adoptada anteriormente en el gráfico N° 5. Curiosamente ambos gráficos, N° 5 (créditos ejecutados 1991/1992) y N°6 (reparto indicativo por Estados del total de las dotaciones asignadas a

las acciones estructurales), sugieren unos patrones de reparto prácticamente idénticos. En cuanto a la distribución entre los Estados menos desarrollados, Irlanda vuelve a aparecer en cabeza en términos de ecus per cápita, si bien a una menor distancia de Portugal y Grecia que durante el período 1991/1992. Por otra parte la distribución entre los Estados desarrollados mas desarrollados menos desarrollados, se concluye con un 45,39% a favor de los primeros y el 54,61% restante a favor de los segundos.

# GRAFICO Nº 6

ECUS PER CAPITA EN LAS PREVISIONES FINANCIERAS 1993-1994



(1)Portugal (2)Grecia (3)Irlanda (4)España (5) Bélgica (6)Italia (7)Holanda (8)Reino Unido (10)Dinamarca (11)Alemania (12) Luxemburgo

Nota: El índice del PIB/hab en PPA ha sido tomado del Cuarto Informe periodico sobre la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

Fuente: Elaboración Propia



## **Capítulo VII:**

**OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES :**

**OTRAS ACCIONES ESTRUCTURALES ,  
POLITICA COMUN DE PESCA Y  
POLITICA COMUN DE TRANSPORTES.**

Capítulo VII:	OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES: OTRAS ACCIONES ESTRUCTURALES, POLITICA COMUN DE PESCA Y POLITICA COMUN DE TRANSPORTES .....	242
VII.1	Otras acciones estructurales.....	242
1.1	Dotaciones y contenido .....	242
1.1.1	Programas Integrados Mediterráneos .....	242
1.1.2	El Programa Específico de Desarrollo de la Industria Portuguesa (PEDIP) .....	243
1.1.3	Regiones ultraperiféricas .....	245
1.1.4	Otras medidas agrarias .....	245
1.1.5	Otras medidas de carácter regional .....	246
1.1.6	Créditos ejecutados .....	246
1.2	Nota final .....	247
VII.2	Política Común de Pesca.....	249
2.1	Marco jurídica y objetivos .....	249
2.2	Primeras medidas .....	249
2.3	La organización de las aguas internacionales .....	250
2.4	Marco general: acceso a las aguas y control y gestión de los recursos ....	251
2.5	Instrumentos o rasgos esenciales de la Política Común de Pesca .....	253
2.5.1	La Organización Común de los Mercados (OCM) .....	254
2.5.2	Política estructural .....	254
2.5.3	Relaciones internacionales .....	256
2.5.3.1	R e l a c i o n e s multilaterales .....	257
2.5.3.2	Relaciones bilaterales .....	257
2.5.4	Control y vigilancia .....	258

2.6	Dotaciones .....	259
2.7	Créditos ejecutados .....	263
2.8	Nota final .....	263
VII.3	Política Común de transportes .....	265
3.1	Marco jurídico .....	265
3.2	El transporte en los procesos de integración .....	265
3.3	La Política Común de transporte en sus inicios .....	266
3.3.1	El relanzamiento de la Política Común de Transporte .....	268
3.4	Dotaciones .....	269
3.5	Créditos ejecutados .....	272
3.6	Nota final .....	274

La Subsección B2 del presupuesto consta de varios Títulos, uno de ellos, (el Título B2-1), referido a los Fondos estructurales, ha sido analizado en el Capítulo anterior y el resto, (Títulos B2-(2-7)) los denominamos bajo el término "Otras Medidas estructurales"; éstas engloban una gran variedad de acciones y políticas cuyo contenido hemos agrupado, para su análisis, en tres grandes apartados: "Otras acciones estructurales", "Política de transporte" y "Política Común de Pesca".

## **VII.1 OTRAS ACCIONES ESTRUCTURALES.**

En el apartado "Otras acciones estructurales" hemos incluido los Programas Integrados Mediterráneos, (PIM), el Programa de Desarrollo de la Industria Portuguesa, (PEDIP), Programa para las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, Otras medidas agrarias y Medidas regionales. Cada una de estas acciones data de un período concreto y tiene asignado un cometido específico si bien en todos ellos se encuentra presenta el elemento estructural.

### **1.1 DOTACIONES Y CONTENIDO.**

El gráfico Nº 7 recoge los créditos de pago en el ejercicio 1993, (un total de 472,617 millones de ecus) y su distribución por acciones. A continuación estudiaremos su contenido.

#### **1.1.1 Programas Integrados Mediterráneos.**

Ante la inminente integración de España y Portugal en la Comunidad, 1995, Francia, Grecia e Italia manifestaron su temor por los efectos adversos que la competencia de los nuevos países miembros pudiese tener sobre sus regiones mediterráneas. Los PIM tienen como objetivo la mejora de los supuestos retos derivados

de la ampliación. El Reglamento 2088/85<sup>1</sup> les dotó con 4.100 millones de ecus procedentes del FEDER, FSE y FEOGA-Orientación por un período de duración de siete años (1985-1992).

1.1.2 El Programa Especifico de Desarrollo de la Industria en Portugal ((PEDIP).

Portugal queda en su totalidad cubierto por el objetivo N-1, pese a ello, en el proceso de reforma de los Fondos estructurales de 1988, se aprobó el Reglamento 2053/88<sup>2</sup> a través del cual se confiere a este país una dotación adicional de 100 millones de ecus anuales para la modernización de su industria.

---

<sup>1</sup> Reglamento 2088/85 CEE, DO n° L 197 de 27.7.1985, págs. 1 y sgtes.

<sup>2</sup> Reglamento 2053/88 CEE, DO n° L 185 de 15.7.1988, págs. 21 y sgtes.

# CREDITOS DE PAGO DE OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES (1993).

TOTAL: 472,617 millones de ecus.

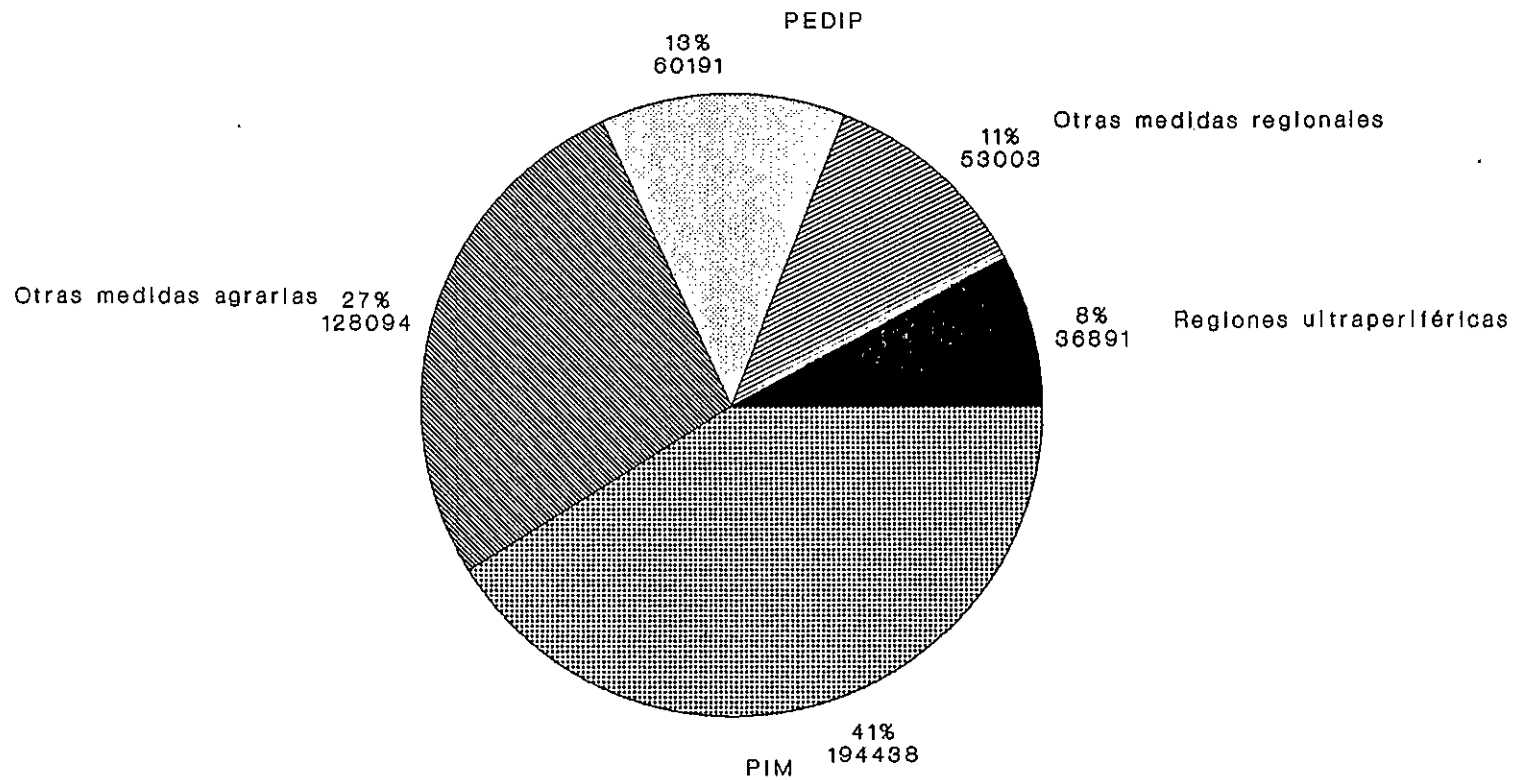


Gráfico Nº 7

Fuente: DO nº L 31 y 345.

### 1.1.3 Regiones ultraperiféricas.

Las regiones ultraperiféricas de la Comunidad fueron objeto en los últimos años de un trato especial materializado en el llamado Programa de Opciones específicas por la lejanía e insularidad de los Departamentos franceses de ultramar (Poseidón)<sup>3</sup>; del programa de opciones específicas para la lejanía e insularidad de Canarias (Poseican)<sup>4</sup> y el programa de opciones específicas para la lejanía e insularidad de Azores y Madeira (Poseima)<sup>5</sup>. Dichos programas tienen un carácter plurianual y su objeto es el de potenciar la integración de esas islas y mitigar sus desventajas de lejanía e insularidad particularmente en los sectores agrario, pesquero, energético y artesanal. La Subsección B1 del presupuesto (PAC) también reserva un apartado a regiones ultraperiféricas.

### 1.1.4 Otras medidas agrarias.

En otras "Otras medidas agrarias" se incluyen una serie de acciones del sector agrario, adicionales a aquellas llevadas a cabo por el FEOGA-Garantía y/o por el FEOGA-Orientación: objetivos N° 1, 5a y 5b. Entre las acciones desplegadas en este apartado cabe mencionar los programas de erradicación y control de enfermedades e intervenciones fitosanitarias (artículo B2-510); las inspecciones agrarias orientadas hacia el control del fraude en el sector agrario (artículo B2-511); los gastos de la red comunitaria de información contable agraria (RICA) (artículo B2-512); gastos de formación e información (artículo B2-514), estos últimos se destinan a la subvención de programas de información y promoción a través del centro europeo para la promoción y la formación de la agricultura local (CEPFAR) y Consejo europeo de jóvenes agricultores (CEJA); sector forestal (artículo B2-515) estas acciones atienden parte de los gastos

---

<sup>3</sup> Decisión 687/89 CEE, DO n° L 399 de 30.12.1989, págs. 39-45.

<sup>4</sup> Decisión 314/91 CEE, DO n° L 171 de 29.6.1991, págs. 5-50.

<sup>5</sup> Decisión 315/91 CEE, DO n° L 171 de 29.6.1991, págs. 5-50.

derivados de un paquete de medidas forestales desarrollado en los últimos años, relativo a la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica e incendios<sup>6</sup>, así como los gastos contractuales derivados de la creación y seguimiento del sistema europeo de información y comunicación forestal (EFICS); y finalmente los gastos originados en cumplimiento de los convenios internacionales firmados por la Comunidad en sectores como el trigo, aceite de oliva y azúcar (Artículo B2-516).

#### 1.1.5 Otras medidas de carácter regional.

De forma análoga al Título B2-5, (Otras medidas agrarias), el Título B2-6, (Otras medidas regionales), se refiere a la financiación de acciones no incluidas en el FEDER a través de los objetivos N-1,2 y 5b. Entre las acciones de éste título destacamos, la promoción de acciones de cooperación interregional (artículo B2-60); los gastos de promoción y puesta en funcionamiento de los centros de empresa e innovación (CEI)<sup>7</sup> (artículo B2-60); la contribución comunitaria al Fondo internacional para Irlanda (artículo B2-604); esta línea tiene como finalidad el promover el progreso económico social y fomentar la convivencia en la zona fronteriza (República de Irlanda-Irlanda del Norte).

#### 1.1.6 Créditos ejecutados.

El Cuadro N<sup>o</sup> 18 recoge la media de créditos ejecutados en el período 1991/1992, un total de 755,17 millones de ecus de los que 577,72 millones se han distribuido por Estados en concepto de los (PIM), (PDIP) y gastos de retirada de tierras de la producción y ayuda a la renta incluidos en los ejercicios presupuestarios de 1991 y 1992 en el marco de Otras medidas

---

<sup>6</sup> Otra parte del paquete de medidas referentes al sector forestal (replantación forestal, desarrollo y valorización de los bosques y transformación y comercialización de los productos forestales) se lleva a cabo por el FEOGA-Orientación a través de los objetivos N-1 y 5a y 5b.

<sup>7</sup> Los CEI ofrecen una gama muy variada de servicios a las Pequeñas y Medianas Empresas, (PYME), en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad. En efecto estos Centros forman parte de la política de la empresa (PYME), que tratamos en el Capítulo IX.



agrarias. Los 177,451 millones de ecus restantes, no asignados a los Estados, corresponden a ciertos apartados de Otras medidas agrarias y Otras medidas regionales.

## 1.2 NOTA FINAL.

El apartado "Otras medidas estructurales" presenta unas características muy singulares. El PEDIT se instaure en las reformas de los Fondos estructurales de 1988 y los PIM se constituyen a raíz de la integración de España y Portugal. Ambos programas, (PEDIT y PIM), han finalizado su curso, los créditos que se les asignan en el ejercicio 1993 corresponden a compromisos contraídos con anterioridad. Por el contrario, los programas para las regiones ultraperiféricas son de nueva creación, se enmarcan en la rúbrica N° 2 (acciones estructurales para las previsiones financieras 1993-1999). Los subapartados, Otras medidas agrarias y otras medidas regionales se han desligado de los Fondos estructurales y quedan integrados en la rúbrica N° 3, (Medidas internas) en las previsiones financieras (1993-1999).

**CUADRO N.18: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN OTRAS  
OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES.(1991-1992).**  
En millones de ecus.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL	OTROS	TOTAL
MEDIA	32,882	8,862	8,362	1,258	93,273	164,627	2,581	8,198	155,167	8,884	117,85	9,544	577,72	177,451	755,17
%	5,69	8,81	8,86	8,21	16,15	28,58	8,44	8,83	26,86	8,888	20,48	1,65	188		

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991 y 1992; Balances financieros para los mismos ejercicios presupuestarios y CON(93) 548 final.

## VII.2 POLITICA COMUN DE PESCA

### 2.1 MARCO JURIDICO Y OBJETIVOS.

Las bases jurídicas de la política Común de Pesca, (PCP) se encuentran en el marco de la Política Agrícola Común, (PAC). Los artículos 38-47 del Tratado CEE referentes a los objetivos que debe perseguir la (PAC) e instrumentos para la consecución de esos objetivos son también extensibles a la pesca. El artículo 38 establece que por productos agrícolas se entienden "los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca" y el anexo II del Tratado, donde se enumeran los productos a los cuales se aplicarán los artículos 38-47, figuran entre otros: la pesca, crustáceos y moluscos.

### 2.2 PRIMERAS MEDIDAS.

La instauración de la (PCP), no se materializa de forma inmediata, tras la entrada en vigor del Tratado CEE. La primera normativa comunitaria se introduce en 1970, mediante el Reglamento 2141/70<sup>8</sup> sobre política estructural, y Reglamento 2142/70<sup>9</sup> sobre la Organización Común de Mercado, (OCM). La (PCP) como parte integrantes de la (PAC) sigue las dos vertientes de actuación comunitaria establecidas para ésta, ( un FEOGA-Garantía y un FEOGA-Orientación o política estructural). A tales efectos, la (OCM) en el sector de la pesca se ocupó de fijar medidas tendentes a: asegurar el abastecimiento de productos, evitar las fluctuaciones de precios; asegurar unas ventas razonables para los productores; e instaurar un arancel aduanero común. Paralelamente la política de estructuras se confinó al desarrollo racional de la producción y el empleo óptimo de los recursos mediante el establecimiento de igualdad de oportunidades en el acceso a la explotación de las aguas internacionales, a excepción de las 6 millas de franjas

---

<sup>8</sup> Reglamento 2141/70, DO nº L 236 de 27.10.1970, págs. 1-5.

<sup>9</sup> Reglamento 2142/70 CEE, DO nº L 236 de 27.10.1970, págs. 5 y siguientes.

costeras, inicialmente reservadas a cada Estado o la franja de 6-12 millas si los pescadores de dicho Estado la habían utilizado durante los 10 años anteriores a 1962.

Los dos reglamentos citados constituyen las bases fundamentales de la (PCP), los principios y objetivos que en ellos se expresan nunca han sido cuestionados, más bien ampliados y modificados. Con todo y con ello no pasan de ser una mera aproximación simbólica. A las medidas iniciales habían de unirse otras, producto de los conflictos internacionales, proporcionando a la PCP una idiosincrasia propia y relevancia extraordinaria<sup>10</sup>.

### 2.3 LA ORGANIZACION DE LAS AGUAS INTERNACIONALES

Apenas puestos los cimientos de la (PCP) en 1970 surgen una serie de acontecimientos que convulsionarían la ordenación territorial de las aguas internacionales y por ende de las aguas costeras de la Comunidad.

Los descensos generalizados de las capturas a principios de los años setenta y una preocupación creciente sobre las limitaciones de los recursos libres y el uso que de ellos se venía haciendo condujo a un buen número de países costeros durante la década de los setenta hacia la apertura de un proceso unilateral de extensión de su jurisdicción pesquera desde las 12 millas náuticas hasta las 200 millas, hecho que fue ratificado por la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que vino a conocerse con el nombre de zona económica exclusiva, (ZEE). Este insólito acontecimiento supuso todo un estímulo a la configuración de la (PCP) y a la comunitarización del sector. En primer lugar, y ante el cariz que toman la "distribución de los mares", los Estados depositaron en la Comunidad, mediante la llamada Resolución de la Haya en noviembre de 1976<sup>11</sup>, la competencia exclusiva en

---

<sup>10</sup> Para un artículo de síntesis sobre el contenido y desarrollo de la (PCP), véase GONZÁLEZ, F., (1992).

<sup>11</sup> Véase a este respecto, ANAYA, A. y JUSTE, J., (1986), págs. 92-93.

materia de relaciones internacionales, relaciones que como veremos mas adelante se han convertido en la pieza clave de la (PCP). En segundo lugar, la misma Comunidad procedía en 1976 a la extensión jurisdiccional de las 200 millas, adquiriendo por lo tanto un papel creciente como responsable de la reorganización de los recursos ahora comunitarios, antaño internacionales. Inmediatamente un año más tarde, en 1977, se fija un techo anual de capturas o total aceptable de capturas, TAC, por especies, de acuerdo con las poblaciones existentes y se reparte en cuotas nacionales sobre el llamado "principio de estabilidad relativa", es decir, teniendo en cuenta las capacidades de las flotas en cada Estado y los recursos existentes.

Las dificultades surgidas en la reorganización de las aguas y reparto de las cuotas entre los Estados dilatarían por algunos años la consolidación definitiva de una política global para el sector<sup>12</sup>. Esta consolidación sólo se va sustentando, en la primera mitad de los años ochenta. A partir de esa fecha la (PCP) dispone de un marco general en el que se establecen las competencias de la Comunidad sobre el acceso a las aguas y control y gestión de los recursos. Paralelamente a ese marco general existen toda una serie de instrumentos que conforman los rasgos esenciales en el sector pesquero y de la acuicultura.

#### **2.4 MARCO GENERAL: ACCESO A LAS AGUAS Y CONTROL Y GESTION DE LOS RECURSOS.**

Una vez introducida la (ZEE) de las 200 millas, se instauró, por primera vez en 1983, una política de control y gestión de recursos mediante el Reglamento 170/83<sup>13</sup>, tras diez años de duración este Reglamento fue sustituido por el Reglamento 3760/92<sup>14</sup>, (Reglamento base), en vigor desde el 1 de

---

<sup>12</sup> Sobre las dificultades acaecidas a raíz de la integración de tres nuevos miembros Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, véase ANAYA, A. y JUSTE, J., (1986), op.cit., pág.94.

<sup>13</sup> Reglamento 170/83 CEE, DO n° L 24 de 27.1.1983, págs. 1 y siguientes..

<sup>14</sup> Reglamento 3760/92 CEE, DO n° L 389 de 31.12.92, págs. 1-14.

enero de 1993 y por un período de duración de 10 años, 1993-2002. La nueva normativa que cristalizó la (PCP), de forma análoga a la anterior, aunque perfeccionando algunos de sus aspectos, establece el marco general para la regulación de acceso, gestión y control de las actividades de explotación, así como los medios y procedimientos necesarios. Como tal se puede considerar el pivote central en torno al que han de girar el resto de las competencias comunitarias en materia de. Por ello haremos una breve alusión al contenido de los artículos del Reglamento 3760/92, op.cit.

El artículo 1 engloba en la (PCP) el "conjunto de actividades relacionadas con la explotación de los recursos acuáticos vivos y la acuicultura, así como la transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura, siempre que se realicen en el territorio de los Estados miembros en aguas de pesca comunitaria o por buques pesqueros comunitarios".

Los objetivos generales, presentados en el artículo 2 consisten "en proteger y conservar disponibles y accesibles los recursos marinos acuáticos vivos y organizar sobre una base sostenible la explotación racional y responsable, en condiciones económicas y sociales apropiadas para el sector, teniendo en cuenta sus repercusiones en el ecosistema marino, y tomando en consideración en particular, tanto las necesidades de los productores como de los consumidores.

Una vez establecido el marco de la actividad pesquera, objetivos y elementos, los artículos 4-10 autorizan a la Comunidad para fijar las disposiciones pertinentes respecto del acceso a aguas, recursos y utilización de instrumentos en el ejercicio de las actividades de explotación. Estas disposiciones pueden incluir, entre otras, el establecimiento de las zonas prohibidas o restringidas a la actividad pesquera, limitación de los índices de explotación, establecimiento de la (PAC) y cuotas, limitaciones en el tiempo pasado en la mar, fijación del número y tipo de buques pesqueros, tamaño y peso mínimo de los ejemplares que pueden capturarse y establecimiento de medidas

técnicas relativas a las artes de pesca. Antes del 1 de enero de 1995 también se prevé la introducción de un régimen comunitario de licencias expedidas y gestionadas por los Estados miembros.

En el artículo 11 se exhorta a la Comunidad a fijar sobre una fase plurianual y a más tardar el 1 de enero de 1994, los objetivos y reglas detalladas que permitan reestructurar el sector pesquero comunitario con vistas a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación.

Las disposiciones generales, ( artículo 12-21), aluden a la creación de un sistema comunitario de control que englobe el total de la actividad pesquera y a la creación de dos comités: uno científico técnico y económico, que asesorará a la Comisión sobre la situación de los recursos pesqueros y de la acuicultura; el otro de gestión del sector; este último estará compuesto por representantes de los Estados y presidido por la Comisión, su misión será el agilizar el proceso de toma de decisiones.

El Reglamento en vigor contempla pues de forma detallada e integrada la actividad de la pesca y de la acuicultura en todos y cada uno de sus fases; acceso a las aguas, capturas producidas por los procesos de comercialización, hasta llegar al control y vigilancia, la aplicación de esta norma base requiere para su aplicación de otras normas que establezcan de forma concreta y precisa cada una de los aspectos contemplados.

## **2.5 INSTRUMENTOS O RASGOS ESENCIALES DE LA POLITICA COMUN DE PESCA.**

Con el fin de dar cumplimiento tanto a los objetivos establecidos en los artículos 38-47 del Tratado CEE referido a la agricultura y pesca, como a aquellas otras obligaciones derivadas de la aplicación del marco general establecido por el Reglamento sobre, la Comunidad ha ido modificando los dos instrumentos, (OCM y Política estructural), inicialmente creadas en 1970 a las necesidades cambiantes del sector. Paralelamente ha ido construyendo y afianzando toda una red de relaciones

internacionales; a estos tres rasgos esenciales debe añadirse el control y vigilancia de las aguas.

### 2.5.1 La Organización Común de los Mercados, (OCM).

La (OCM), se enmarca en el FEOGA-Garantía, sector pesquero. Desde su instauración en 1970 se ha modificado varias veces a fin de precisar con mayor rigor las consideraciones esenciales del Reglamento 2141/70, op.cit. La nueva (OCM) viene recogida en el Reglamento 3759/92<sup>15</sup> en vigor desde el uno de enero de 1993. La estructura de este documento se dispone en un total de 5 títulos en los que de forma minuciosa se van desgranando los pormenores que ordenan los mercados de la pesca y la acuicultura. La implantación de normas de comercialización común, Título I; Organizaciones de productores, sus funciones en la regulación de los mercados y tipos de ayuda que pueden percibir para un mejor desarrollo de sus cometidos, Título II; regímenes de precios de orientación y precios de retirada y tipos de ayuda al almacenamiento privado e industria conservera, Título III; régimen aduanero común con posibilidades de aplicar a países terceros cláusulas de salvaguardia en caso de que aparezcan perturbaciones en el mercado, Título IV; el Título V contiene entre otras disposiciones de orden general sobre tipos de financiación y modo de proceder de las instituciones en algunos casos concretos. En suma es una (OCM) con sus propias particularidades pero análoga en lo general a cualquier otra (OCM) en el entorno de la (PAC).

### 2.5.2 Política Estructural.

La política estructural se enmarca en el FEOGA-Orientación, sector de la pesca. Desde su aparición por primera vez en 1970 en el acervo comunitario ha ido tomando cuerpo en la última mitad de los años setenta, hasta convertirse en los años ochenta en el principal instrumento de apoyo tanto en lo referente a las medidas de conservación y gestión de los recursos, (previstos en el artículo 2 del Reglamento 3760/92 op.cit.), como en lo

---

<sup>15</sup> Reglamento 3759/92 CEE DO nº L 388 de 31.12.92, págs. 1-92.



tocante a búsqueda de fuentes alternativas a la pesca tradicional, (acuicultura y cultivos marinos). Todo ello tratando de asegurar la rentabilidad de las actividades pesqueras y de la acuicultura<sup>16</sup>.

Actualmente la política estructural está regulada por el Reglamento 4028/86 por un período de vigencia de 10 años, 1987-1996<sup>17</sup>. El artículo 1 del citado Reglamento prevé que la Comisión podrá aportar ayuda financiera comunitaria a las acciones emprendidas en los siguientes campos:

- a) Reestructuración, renovación y modernización de la flota pesquera.
- b) Desarrollo de la acuicultura y acondicionamiento de zonas marítimas protegidas con vistas a una mejor gestión de la franja costera.
- c) Reorientación de la actividad pesquera mediante el establecimiento de campañas de pesca experimental y de asociaciones temporales de empresas.
- d) Adaptación del esfuerzo pesquero mediante el cese temporal y definitivo de la actividad de determinados barcos de pesca.
- e) Equipamiento de los puertos pesqueros con vistas a mejorar las condiciones de producción y de desembarco de los productos.
- f) Búsqueda de nuevos mercados para los productos procedentes de especies excedentes e infraexplotadas.

Para poder percibir las ayudas relacionadas con esas acciones, los Estados deberán ajustarse a los requisitos establecidos en los llamados "Programas de Orientación plurianuales", (POP)<sup>18</sup>. Estos (POP) sirven a los Estados como pauta para la disminución progresiva del esfuerzo pesquero,

---

<sup>16</sup> Sobre el desarrollo de la Política de estructuras pesqueras véase, JAEN, R., (1989).

<sup>17</sup> Reglamento 4029/86 CEE, DO nº L 376 de 31.12.1986, págs. 7-24, (varias veces modificaciones).

<sup>18</sup> Los Programas de Orientación plurianuales para el período 1993-1996 vienen recogidos en el DO nº 6 401 de 31.12.1992, págs. 3-92.

(acciones d) del artículo 1 del Reglamento 4028/86, op.cit.). Con carácter general y de acuerdo con las poblaciones de peces existentes, la Comunidad establece una reducción progresiva y programada de la flota pesquera comunitaria, los (POP). Se traducen en las reducciones correspondientes a cada Estado miembro, datos que además determinan en gran medida los niveles de "reestructuración, renovación y modernización de las flotas pesqueras". En efecto, los (POP), junto a la (TAC) y cuotas asignadas a los Estados se erigen como los mecanismos esenciales utilizados por la Comunidad para mantener el equilibrio entre la capacidad de las flotas y los recursos existentes.

Esta contraposición a la racionalización de la capacidad de la flota y del descenso de las capturas, las acciones b) desarrollo de la acuicultura, c) reorientación de la actividad pesquera y búsqueda de nuevos mercados, se orientan hacia proyectos de inversión para mejorar el creciente déficit de productos de la pesca y acuicultura que viene sufriendo la Comunidad en los últimos años.

### 2.5.3 Relaciones internacionales.

Como hemos comentado anteriormente, la aparición de la ZEE en 1976, tendría unos efectos inmediatos sobre el acceso a los recursos marinos, tanto es así que en los años sesenta y parte de los setenta los mares carecían de "propiedad", mientras que en la actualidad "el 35% de la superficie de los océanos y más del 90% de los recursos pesqueros mundiales se hallan... bajo la jurisdicción exclusiva de los Estados ribereños", (Tribunal de Cuentas, 1992, pág. 92, op.cit.). Esta evolución tan marcada sobre "la propiedad" de los mares ha planteado un verdadero desafío para la Comunidad como máximo responsable de las relaciones internacionales a partir de la llamada Resolución de la Haya de noviembre de 1976. Hasta la fecha las vías de aproximación han sido dos: la participación en las Organizaciones internacionales relaciones multilaterales y el

establecimiento de relaciones a nivel bilateral países terceros<sup>19</sup>.

#### 2.5.3.1 Relaciones multilaterales.

La conservación y gestión de las aguas no incluidas en la (ZEE), corre a cargo de varios Organismos Internacionales entre ellos: la convención para la Conservación del Atún del Atlántico, (ICLAT); la Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental, (NAFO) o la convención para la Conservación de los recursos vivos marinos antárticos, (CCAMLR). La Comunidad en virtud de las competencias que le han sido transferidas, participa en estos organismos y distribuye entre los Estados los recursos que le corresponden en esas áreas y vela por la conservación y gestión de los recursos.

#### 2.5.3.2 Relaciones bilaterales.

En la medida que fue generalizando la (ZEE), en la primera mitad de los años ochenta, muchos Estados se encontraron de forma súbita con una gran riqueza en sus aguas, pero sin tradición ni medios para explotarlos. Inevitablemente estos Estados que disponían de gran tradición pesquera y grandes flotas perdieron parte de las zonas en que venían desarrollando su actividad.

Los Estados de la Comunidad, la gran mayoría de gran tradición pesquera serían los mas afectados por la pérdida de caladeros. Ante esta situación la Comisión, encargada de negociar las relaciones con países terceros, a partir de la llamadas Resoluciones de la Haya de noviembre de 1976, se vería obligada a celebrar una serie de acuerdos bilaterales con aquellos países costeros dispuestos a canjear el incremento de sus recursos por otras prestaciones. En 1993 mas de una ventana de países habían concluido "acuerdos bilaterales" de pesca con la Comunidad, también conocidos como "acuerdos marco". En ellos se establecen las condiciones que regulan las relaciones

---

<sup>19</sup> Véase, GARCIA, P., (1985), págs. 196-198.

contractuales entre las partes, los procedimientos técnicos que han de ser utilizados por los buques comunitarios en el ejercicio de la pesca, así como las compensaciones a las que la Comunidad debe hacer frente. En líneas generales, las relaciones contractuales y los procedimientos técnicos suelen ser muy similares en todos los acuerdos, sin embargo las compensaciones varían en función de los intereses y necesidades de los países terceros. Generalmente, los acuerdos comunidad-países desarrollados se concretizan en autorizaciones a buques comunitarios a pescar a cambio de concesiones aduaneras para las exportaciones de pescado u otras fórmulas de concesiones mutuas y trueque<sup>20</sup>. Por el contrario los acuerdos Comunidad-países en desarrollo suelen llevar aparejado contrapartidas financieras con cargo al presupuesto comunitario y a los armadores europeos.

De acuerdo con una nota del Tribunal de Cuentas, (Tribunal de Cuentas, (1992), op.cit.), los acuerdos llamados acuerdos de segunda generación, suelen incluir además del concepto comercial, otros aspectos de cooperación como la creación de asociaciones temporales y sociedades mixtas y establecimiento de empresas en los países interlocutores.

Para la Comunidad cualquier tipo de acuerdos es vital, el acceso a aguas extracomunitarias representan aproximadamente el 25% del total de las capturas realizadas por los buques comunitarios.

#### **2.5.4 Control y vigilancia<sup>21</sup>.**

Las medidas de control y vigilancia tienen como finalidad el hacer cumplir de forma correcta la normativa comunitaria en toda su extensión: objetivos generales de protección y conservación de los recursos, política de estructuras y (OCM).

---

<sup>20</sup> Sobre los diferentes tipos de acuerdos Comunidad-países terceros, véase, GARCIA, P., (1989), op.cit., pág.199..

<sup>21</sup> El régimen de control y vigilancia se establece en el Reglamento 2847/93 CEE, DO nº L 261 de 20.10.1993, págs. 1-16.

La conservación y gestión de los recursos requiere de una utilización adecuada del TAC y de las cuotas asignadas a los Estados. Para ello los capitanes de los barcos pesqueros deben registrar en el diario de pesca, el total de las capturas realizadas por especies, la fecha, el lugar y tipo de arte utilizada; asimismo deben registrarse las lonjas y otros organismos autorizados en la primera fase de comercialización, deberán tomar una nota de venta que engloba, entre otros datos: precios, cantidades, tamaño de las especies, presentación, frescura, nombre del comprador y vendedor.

La política estructural, como hemos visto en páginas anteriores entraña un gran aumento de acciones relacionadas con la reordenación del sector. Su correcta aplicación conlleva la realización de controles técnicos en lo tocante a la potencia, arqueo de los buques, artes de pesca utilizados y tiempos de permanencia en la mar y tiempos de inmovilización de la flota de modo tal que no se falsee el sistema de reestructuración adaptación y otras limitaciones de la actividad pesquera que se establece en la normativa comunitaria.

El buen funcionamiento de la (OCM) exige, a su vez, la supervisión del sistema de comercialización, (tamaños mínimo), de las capturas, régimen de precios, retirada de productos del mercado.

El régimen de control y vigilancia de toda la actividad pesquera, tanto en aguas comunitarias como en los buques pesqueros comunitarios en aguas de terceros países, se atribuye a los Estados miembros. La Comisión se reserva el papel de garantizar la eficacia de las medidas adoptadas.

## 2.6 LAS DOTACIONES.

A fin de dar una visión general e integrada de las dotaciones de la (PCP), se han agrupado en el gráfico N° 8 los créditos de pago asignados al sector en 1993 y distribuidos en función de los rasgos esenciales que hemos estudiado en páginas anteriores, es decir, la (OCM), política estructural,

contrapartidas por acuerdos internacionales y vigilancia<sup>22</sup>. El total de los créditos 480,403 millones de ecus<sup>23</sup>, se distribuye como sigue: la (OCM) 29,00 millones, capítulo B1-26; política estructural 272,403 millones, capítulo B2-23<sup>24</sup>; contrapartidas por acuerdos internacionales 156,000 millones, capítulo B7-80; control y vigilancia 23,700 millones, capítulo B2-90<sup>25</sup>. Una nota a destacar sobre el reparto de las dotaciones es la elevada suma de créditos en concepto de contrapartidas por los acuerdos internacionales de pesca.

La financiación presupuestaria tiene en cada apartado una modalidad diferente. Los gastos derivados de la (OCM), siguiendo las previsiones establecidas para la (PAC), son enteramente costeadas por la Comunidad, a excepción de las ayudas destinadas a la constitución de organizaciones de productores, financiadas al 50% por los Estados y el otro 50% por la Comunidad. Por el contrario, las medidas de política estructural son en su totalidad cofinanciadas. El porcentaje de financiación comunitario puede oscilar entre un 10% y un 50% del coste del proyecto, en función de la acción emprendida, partes de la misma, o región a la que va destinada. Algunas de las acciones como reestructuración renovación y modernización de la flota, incluso pueden ser objeto de bonificaciones de interés sobre préstamos concedidos por el BEI con cargo a recursos propios o a préstamos del NIC.

Las dotaciones para control y vigilancia se refieren al apoyo financiero que presta la Comunidad a los Estados en

---

<sup>22</sup> Este total no incluye las medidas adoptadas en el marco de los Fondos estructurales.

<sup>23</sup> Nótese que las dotaciones presupuestarias de la pesca están diseminadas en varias Subsecciones del presupuesto.

<sup>24</sup> Este capítulo incluye además de los créditos para acciones propiamente estructurales otras partidas menores relacionadas con acciones puntuales emprendidas previo al paquete de medidas adoptadas en 1992-1993, así como una cuantía de 4 millones de ecus, (artículo B2-234) para análisis bioeconómicos encargados a expertos o a organismos internacionales para un mejor conocimiento del sector.

<sup>25</sup> En el capítulo se incluyen tanto la ayudas facilitadas a los Estados como una pequeña cuantía destinada al control y vigilancia de las aguas internacionales en el marco de los acuerdos multilaterales.

medidas relacionadas con la compra y modernización de medios o instrumentos u otras actividades de vigilancia<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase a este respecto Decisión 89/631 CEE, DO n° L 364 de 14.12.1989, págs. 64-67.

# CREDITOS DE PAGO DE LA POLITICA COMUN PESQUERA (1993).

TOTAL: 480,073 millones de ecus.

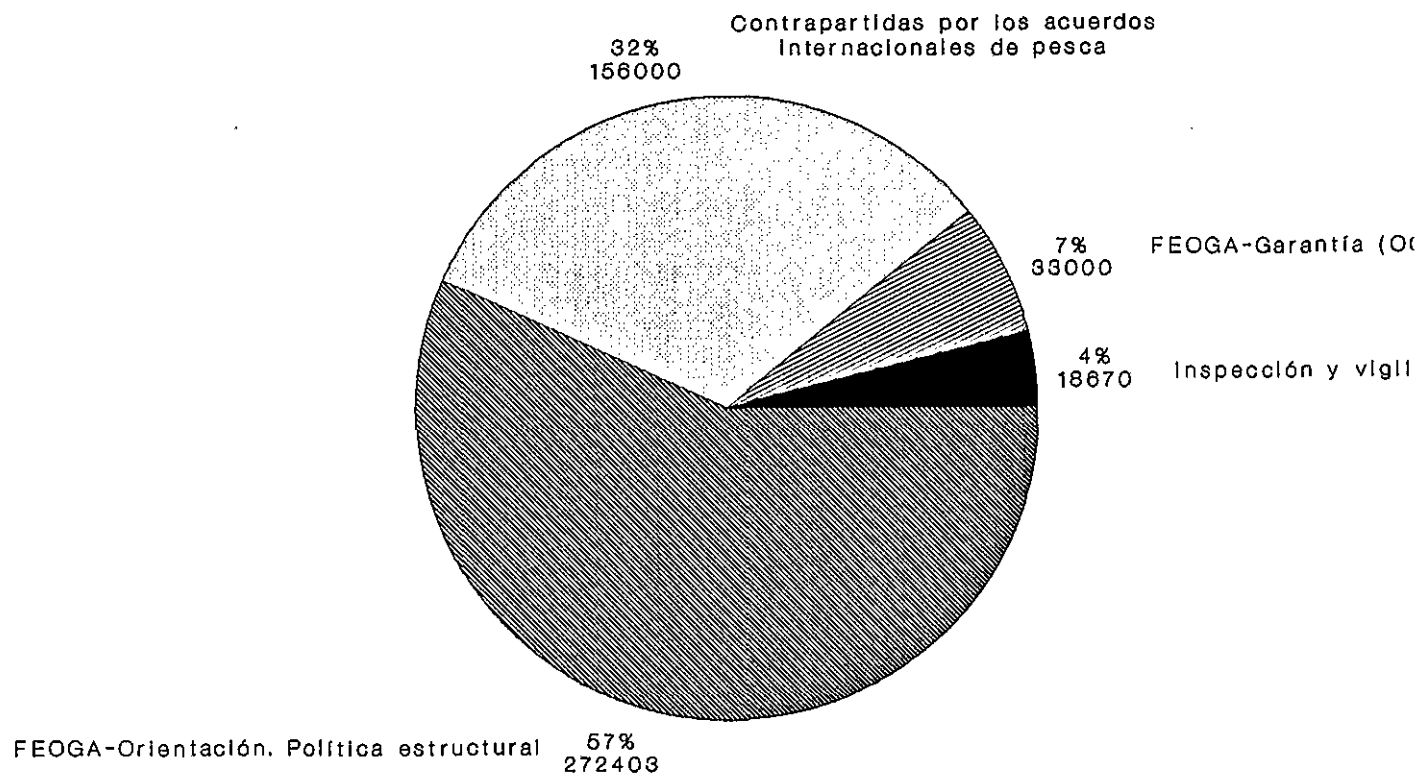


Gráfico Nº 8

Fuente: DO nº L 31 y 345.



## 2.7 CREDITOS EJECUTADOS.

La media de los créditos ejecutados durante los ejercicios presupuestarios de 1991 y 1992 ascienden a 746,2 millones de ecus, (Cuadro N° 19), de los cuales 376,1 corresponden a contrapartidas en concepto de acuerdos internacionales y el resto 370,1 millones a gastos de la (OCM), Política estructural y control y vigilancia. Dado que las dotaciones de la (OCM) apenas si alcanzan los 29 millones de las cuantías correspondientes a cada Estado vienen dadas mayoritariamente por el grado de reestructuración de la flota y adaptación del esfuerzo pesquero. Es decir, cuanto mayor son las percepciones mayor debe ser los descensos registrados en la flota pesquera.

## 2.8. NOTA FINAL.

En la década de los sesenta los recursos marinos pertenecían a quien los capturaba, sin que existiesen grandes conflictos internacionales en torno a la propiedad de los mares. Tal vez ello, la (PCP) no tuvo un desarrollo inmediato. En la década de los setenta, con la reorganización de las aguas internacionales, la (PCP) va adquiriendo su propio "status" a nivel comunitario y en la década de los ochenta se convierte en una de las políticas mas complejas de la Comunidad. En ella han de convivir todo un entramado de relaciones multilaterales y bilaterales con un sistema de ordenamiento interno que debe hacer compatible las capacidades y necesidades del sector pesquero con la disponibilidad de los recursos en los mares. La importancia creciente que la Comunidad confiere al sector se ha puesto de manifiesto con la acción del nuevo instrumento (IFOP) destinado al sector pesquero.

**CUADRO N.19: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN LA  
POLITICA COMUN PESQUERA.(1991-1992).  
En millones de ecus.**

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL	OTROS <sup>1</sup>	TOTAL <sup>2</sup>
<b>MEDIA</b>	12,04	3,01	14,48	51,43	24,17	6,11	7,05	13,02	23,70	0,20	15,00	13,16	185,05	108,05	373,10
<b>%</b>	6,50	1,63	7,83	27,79	13,06	3,30	3,81	7,47	12,80	0,15	8,54	7,11	100		

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991 y 1992; Balances financieros 1991 y 1992 y COM(93) 517 final y SEC(92) 1865 final.

(1).- Se refiere a las compensaciones efectuadas a países terceros e inspección y vigilancia de las aguas internacionales.

(2).- El total engloba el Título B2-90 de los ejercicios presupuestarios 1991 y 1992.

## VII.3 LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES.

### 3.1 MARCO JURIDICO.

El Tratado de la CEE prescribe de forma explícita el establecimiento de una Política Común de transporte, (PCT), (artículo 3), y unas normas para su implantación (artículos 74-84). Ahora bien, dichas normas no parecen caracterizarse precisamente por su transparencia o el deseo expreso de instaurarla. El artículo 75 destaca que en la aplicación de esa política común deben de tenerse en cuenta "las peculiaridades del sector" y el artículo 84 hace mención únicamente al transporte por ferrocarril, carretera y vías navegables, omitiendo cualquier referencia al transporte aéreo y marítimo. El Tribunal de Justicia en el asunto 167/73<sup>27</sup> entiende que las reglas generales del Tratado debían ser extensibles al transporte aéreo y marítimo, sin embargo la sentencia no produjo el espaldarazo suficiente para su relanzamiento. El ímpetu decisivo se materializó con la adopción del Acta Unica Europea, al sustituir la regla de unanimidad por la de la mayoría cualificada en las áreas de transporte aéreo y marítimo (artículo 84.2 del Tratado CEE). Finalmente el Tratado de la Unión introduce todo el Título XII (redes transeuropeas) entre las cuales se encuentra el sector de las infraestructuras del transporte, al cual la Comunidad debe de contribuir en su establecimiento y desarrollo a fin de "permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y entes regionales y locales participen de los beneficios(...) de un espacio sin fronteras" (artículo 129B Tratado de la CEE).

### 3.2 EL TRANSPORTE EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION

El transporte es un sector que juega un papel fundamental en la economía de los países y más aún en los procesos de integración. Como sector productivo genera aproximadamente un

---

<sup>27</sup> Asunto 167/33 Sentencia del Tribunal de Justicia, RJT 1974, pág. 367,

valor añadido de un 15%. Su funcionamiento está estrechamente vinculado al crecimiento económico del resto de los sectores productivos a los que debe proveer de un servicio eficiente; por añadidura, es un medio de movilidad para la gente del que se espera la máxima comodidad, seguridad y rapidez y al mismo tiempo también puede considerarse como un elemento de vertebración del territorio y muy particularmente en la Comunidad Europea donde las distancias tienden a agrandarse. Por último, no por ello menos importante, se le exige de forma creciente que se desarrolle y funcione en un entorno respetuoso con el medio ambiente.

Pero, al margen de la riqueza que genera y de las funciones vitales que desempeña en cualquier economía, de los procesos de integración económica se presenta, junto a las barreras arancelarias, como uno de los impedimentos infranqueables al libre comercio. Ambos componentes, transportes y barreras arancelarias suelen ser utilizadas para proteger, si bien de forma diferente, la industria nacional, o sector concretos de éste y los supuestos incrementos en el comercio por la abolición de barreras arancelarias puede verse neutralizado por las rigideces en el transporte y viceversa.

Los Estados fundadores de la Comunidad parecen haberse percatado del papel crucial del transporte en el mercado común al incluir la creación de una (PCT) en el Tratado CEE y tal vez esas mismas razones que llevaron a su inclusión en el Tratado sirvan para explicar la inconcreción de los artículos 74-84 y reticencia de los países a abordar la ordenación del sector durante los años 1960 y 1970.

### **3.3 LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTE EN SUS INICIOS**

En los países firmantes del Tratado CEE, como en el resto de los países europeos, el transporte se encontraban en 1958, férreamente ordenado en todos y cada uno de sus aspectos: la capacidad de explotación de las empresas estaba sometida a contingentes, o autorizaban por parte de los países que se distribuían las licencias y las políticas fiscales, técnicas y

sociales reflejaban los criterios particulares. Todo ello se constituía en un verdadero arsenal de protección que vulneraba los principios mas elementales del mercado común. La Comisión en vista del proteccionismo existente procedería en 1962 a la elaboración de un programa de acción conforme a lo establecido en el Tratado de la CEE. Este programa "preveía un verdadero mercado común de transporte en que una política y una regulación comunes tenían que ir sustituyendo progresivamente a las políticas y los reglamentos nacionales, de forma que se instaure una competencia leal" Bonnafous, (1985), pág. 224.

Los deseos de la Comisión apenas sirvieron como guía para promover la unificación en el mercado del transporte. Durante los años 1960 y 1970 se adoptaron varias medidas tendentes a paliar aquellos obstáculos más encontrados con los postulados del mercado común. A este respecto cabe destacar la Decisión 271 de 1985<sup>28</sup> relativa a la armonización de determinadas disposiciones que tienen una incidencia en la competencia en materia de transporte por ferrocarril, carretera y vías navegables. En materia de contingentes del transporte la Comisión también se abre una pequeña brecha al adoptar el Consejo el Reglamento 1018 de 1968<sup>29</sup> que concede a la Comunidad 1200 licencias, 5% del total, ampliadas por otros reglamentos posteriores hasta alcanzar el 15 % a partir de 1973.

En el campo social el Reglamento 543/69 (modificado por los Reglamentos 3820/85 y 3821/85<sup>30</sup> establece las horas máximas de conducción, horas de descanso y el uso del tacógrafo que verifica estas normas. El acceso a la profesión de transportista de mercancías y viajeros fue tímidamente reglada por las Directivas 561/74 y 562/ 74 respectivamente y la Directiva

---

<sup>28</sup> La Decisión 271 de 1965, DO 88 de 24.5.1965, edición especial n° 7, volumen VI, 1985, págs. 91 y siguientes fue desarrollada por el Reglamento 1017 de 1968 en el que se aplican las normas de competencia en el transporte por ferrocarril, carretera y vías navegables en cumplimiento de los artículos 85 y 86 del Tratado de la CEE normas sobre la competencia.

<sup>29</sup> Reglamento 1018 de 1968, DO n° 1 175 de 23.7.1968, pág.13.

<sup>30</sup> Reglamentos 3820/85 y 3821/85, DO n° L 370 de 31.12.1985, edición especial N° 7, volumen 4, (1985), págs. 21 y siguientes.

796/77<sup>31</sup> estableció el reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de transporte de mercancías y viajeros e incluye algunas medidas que favorecen el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento de los transportistas.

Pese a los esfuerzos de la Comisión y del parlamento por sustituir las políticas nacionales por políticas comunitarias los avances durante los años 1960 y 1970 fueron mínimos.

### 3.3.1 El relanzamiento de la política de transporte .

A mediados de la década de los años 1980 se abre un nuevo capítulo para la política de transporte comunitaria. Como en muchos otros sectores el Libro Blanco, (1985), supuso el apoyo decisivo al relanzamiento del Mercado Unico en el sector y posteriormente el Acta Unica, (1987), consagró la votación en el Consejo por mayoría cualificada haciendo de este modo más fácil la aprobación de normativa. A ello debe añadirse el recurso presentado por el Parlamento contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia en 1983 por no haber instrumentalizado una política de transporte, y cuyo fallo, emitido en 1985, obligó a éste a actuar. Desde finales de los ochenta los conceptos tradicionales de armonización-unificación fueron supeditados a los conceptos de regulación-liberalización o como suele denominarse en términos más genéricos "libre prestación de servicios" y "eliminación de las distorsiones de la competencia".

En el transporte terrestre las restricciones cuantitativas de acceso al mercado a nivel nacional han ido surgiendo de forma escalonada a partir de 1988. El Reglamento 881/92<sup>32</sup> establece definitivamente un sistema de licencias comunitarias basado en

---

<sup>31</sup> Directiva 561/74 y 562/74, DO n° L 308 de 19.11.1974, edición especial n° 7, volumen 2, (1985), pág. 20 y siguientes, y Directiva 796/77 DO n° L 334 de 24.12.1977, edición especial n° 07, volumen 2, (1985), pág. 89 y siguientes..

<sup>32</sup> Reglamento 881/92 CEE, DO n° L 95 de 9.4.1992, pág.1.

arterias de calidad y el Reglamento 4058/89<sup>33</sup> suprime las tarifas de referencia e introduce un sistema único de formación libre de precios aplicable para el conjunto del transporte de mercancías por carretera. Asimismo ha habido avances considerables en el apartado social: la libre prestación de servicios (o acceso a la profesión) en autocares y autobuses.

En el transporte marítimo apenas si se habían adoptado medidas comunitarias previo al año 1986. El consejo interpretaba el artículo 84 como referente únicamente al transporte terrestre y como hemos comentado anteriormente la sentencia del Tribunal de Justicia (1985) haciendo extensible la aplicación de las normas del Tratado al transportista marítimo y aéreo no había surtido efecto. Fue en 1986<sup>34</sup> cuando el Consejo despliega todo un ordenamiento jurídico que libera el sector del corsé al que lo tenían sometido los Estados.

De forma análoga a lo ocurrido con el transporte marítimo, el transporte aéreo se ha sido objeto durante los últimos años, en un proceso de liberalización, (o flexibilización como suele denominarse en el sector), inusitado. El primer paquete de medidas aprobado en 1987 fue seguido de un segundo paquete en 1989 y culminado con un tercer paquete en 1992. En ellos se aborda la concesión de licencias, acceso al mercado y tarifas.

### 3.4 DOTACIONES .

La dotación de recursos presupuestarios para la mejora de las infraestructuras de transporte en los Estados ha quedado relegada a un segundo plano durante los años 1960 y 1970. Los esfuerzos de la Comisión y del Parlamento se concentraron en la armonización de las políticas. "El apoyo financiero a proyectos

---

<sup>33</sup> Reglamento 4058/89 CEE, DO n° L 390 de 30.12.1989, pág.1.

<sup>34</sup> El Reglamento 4056/86 aplica los principios de competencia al subsector del transporte marítimo, (artículos 85 y 86 del Tratado CEE). El Reglamento 4055/66 prevé la libre prestación de servicios para barcos con bandera de los Estados para diciembre de 1989; para barcos con bandera de los Estados y en viajes entre Estados miembros y países terceros para diciembre de 1991; para otros barcos con viajes entre Estados miembros y países terceros en 1992. El Reglamento 4058/86 prevé la coordinación de los Estados en caso de que se niegue el acceso a países terceros de barcos comunitarios.

de infraestructura del transporte.....en forma de subvenciones otorgados a los Estados, existe en el presupuesto comunitario desde 1982". Informe de Tribunal de Cuentas del 12 de diciembre de 1989 pág.137. Desde esa fecha se han aprobado una serie de reglamentos con carácter anual y bianual mediante los cuales los Estados perciben apoyo financiero para determinados proyectos. El Reglamento 3359/90<sup>35</sup> relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura del transporte, vigente durante el período 1991-1992, fue sustituido por el Reglamento 1738/93<sup>36</sup>, actualmente en vigor, por un período de dos años 1993-1994 y con una dotación de 385 millones de ecus. Entre los objetivos expresados en el Reglamento se encuentran la eliminación de los cuellos de botella. La integración de las zonas que geográficamente no dispongan de litoral o estén situadas en la periferia, la reducción de los costes inherentes a tráfico y mejora de los enlaces, el acondicionamiento de enlaces de gran calidad.

El gráfico N° 9 recoge los créditos de pago de la Política Común de Transporte para el ejercicio de 1993; un total de 107,411 millones de ecus de los que 94,841 millones corresponden al poyo y fomento de proyectos de infraestructura del transporte y el resto 12,570 millones de ecus, engloba toda una serie de partidas que tienen como objetivo genérico la correcta aplicación de la legislación comunitaria en materia de seguridad en el transporte, observación y funcionamiento del mercado así como el estudio sobre viabilidad de los proyectos a desarrollar por la Comunidad. En suma son partidas destinadas a la aplicación y consecución del mercado interior en el sector del transporte. Cabe mencionar que las ayudas al fomento de proyectos de infraestructura del transporte se ubican en el marco de las Redes Transeuropeas, (Capítulo B5-70 del presupuesto), mientras que los créditos destinados a la correcta aplicación de la normativa comunitaria se ubican en el Título B2-7 del presupuesto.

---

<sup>35</sup> Reglamento 3359/90 CEE, DO n° L 326 de 24.1.1990, págs. 1 y sgtes.

<sup>36</sup> Reglamento 1738/93 CEE, DO n° L 161 de 2.7.1993, págs. 1 y sgtes.



# CREDITOS DE PAGO DE LA POLITICA COMUN DEL TRANSPORTE (1993).

TOTAL: 107,411 millones de ecus.

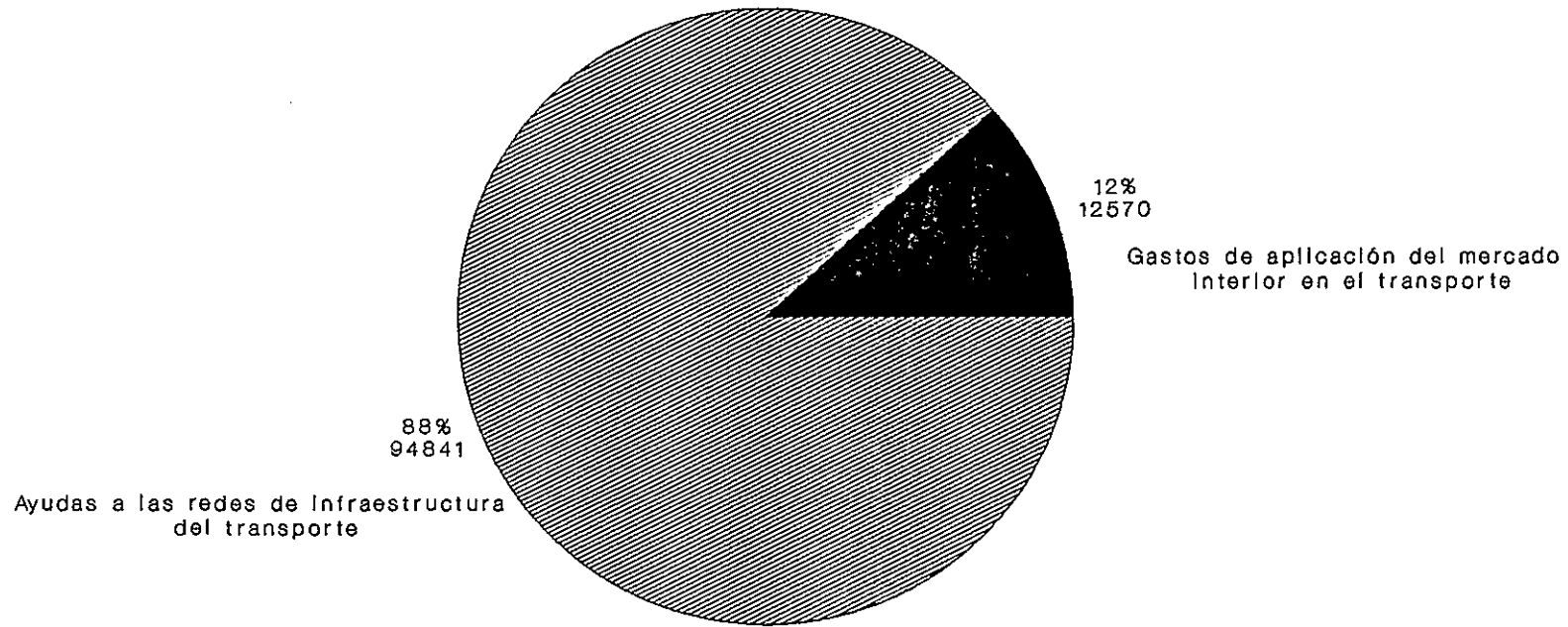


Gráfico N° 9

Fuente: DO n° L 31 y 345.

### 3.5 CREDITOS EJECUTADOS.

La media de créditos ejecutados en los ejercicios 1991/1992 en la (PCT) se representa en el Cuadro N° 20, un total de 105,693 millones de ecus de los que 97,434 millones han sido percibidos por los Estados en apoyo a proyectos de infraestructura, el resto corresponde a los créditos destinados a la aplicación y consecución del mercado interior en el sector.

**CUADRO N.20: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN LA  
POLITICA COMUN DE TRANSPORTES.(1991-1992).  
En millones de ecus.**

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRG	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL	OIROS	TOTAL
<b>MEDIA</b>	3,691	3,474	4,027	7,818	10,645	27,747	2,023	4,967	13,990	2,594	0,888	14,764	97,434	8,259	105,693
<b>%</b>	3,79	3,57	4,13	8,02	10,93	28,48	2,90	5,10	14,36	2,66	0,91	15,15	100		

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991 y 1992; Balances financieros para los mismos ejercicios e Informe especial del Tribunal de Cuentas N.1/93 sobre financiación de las infraestructuras del Transporte, DO n. 169 de 11.3.1993.

### 3.6 NOTA FINAL.

La constitución de la (PCT) se ha encontrado con innumerables obstáculos. Su despegue únicamente tiene lugar a mediados de los años ochenta en la medida en que se relanza el proceso de integración. El Tratado de la Unión ha enmarcado el sector en las redes transeuropeas, si bien esta decisión no es de esperar que produzca grandes cambios. Las prioridades más inmediatas de la Comunidad a juzgar por la actividad desplegada, siguen siendo el avance hacia la construcción de una auténtica (PCT) a través de la liberalización y ordenación del sector.

## **Capítulo VIII:**

**EDUCACION  
FORMACION PROFESIONAL  
CULTURA  
Y LA EUROPA SOCIAL**

Capítulo VIII: EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL, CULTURA Y LA EUROPA SOCIAL.....	277
VIII.1 Educación, formación profesional y política de la juventud .....	277
1.1 Marco jurídico .....	277
1.2 La dimensión europea de la educación y la formación profesional .....	279
1.3 Dotaciones y orientaciones generales de los programas .....	281
1.4 Particularidades de los programas .....	282
1.5 Créditos ejecutados .....	287
1.6 Nota final .....	287
VIII.2 Cultura y Sector audiovisual .....	289
2.1 Marco jurídico .....	289
2.2 La dimensión europea de la cultura.....	289
2.3 Dotaciones, manifestaciones culturales y sector audiovisual .....	291
2.3.1 Cultura .....	291
2.3.2 Sector audiovisual .....	292
2.4 Créditos ejecutados .....	293
2.5 Nota final .....	293
VIII.3 La Europa Social .....	295
3.1 Marco jurídico .....	295
3.2 El marco de lo social .....	296
3.3 Dotaciones y contenido .....	299
3.3.1 Diálogo Social y empleo .....	300
3.3.2 Protección Social .....	306
A) Acciones de la lucha contra la pobreza .....	307
B) Minusválidos .....	307

	C) Medidas a favor de las personas de edad avanzada ..	310
	D) Libre circulación.....	311
	E) Apoyo financiero a Grecia ..	311
	F) Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo .....	311
3.3.3	Sanidad .....	312
	A) Marco jurídico .....	312
	B) El ámbito de la Sanidad ....	312
	C) Dotaciones y contenido esquemático de los programas de Sanidad .....	313
	C.1) Europa contra el SIDA.	315
	C.2) Europa contra el cáncer .....	315
	C.3) Lucha contra la droga.	316
3.4	Créditos ejecutados .....	317
3.5	Nota final .....	318
VIII.4	Información y Comunicación .....	318

## VIII.1 EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL Y POLITICA DE LA JUVENTUD.

### 1.1 MARCO JURIDICO.

El Tratado Constitutivo CEE fue mas bien escueto en lo referente a la educación y formación profesional, tan sólo el artículo 128, menciona de forma un tanto ambigua e imprecisa la formación profesional. Las competencias comunitarias en esta materia fueron explicitadas en el Tratado de la Unión, éste suprime el artículo 128 en la forma en que venía redactado e introduce por primera vez en el escenario jurídico de la Comunidad la educación, artículo 126/CE y clasifica las competencias comunitarias en materia de formación profesional, artículo 127/CE.

De acuerdo con el artículo 126/CE la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como a la diversidad cultural y lingüística.

Los objetivos de la acción comunitaria serán encaminados a:

- Desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembro.
- Favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios.
- Promover la cooperación entre los centros docentes.
- Incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.



- Favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos.
- Favorecer el desarrollo de la educación a distancia.

El mismo artículo 126 encomienda a la Comunidad y a los Estados miembros el favorecer la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa.

En el ámbito de la formación profesional y de acuerdo con el artículo 127/CE "la Comunidad desarrolla una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente las responsabilidades de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.

Los objetivos de la acción comunitaria se encaminan a:

- Facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales.
- Mejora de formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral.
- Facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente los jóvenes.
- Estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas.
- Incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

Asimismo el artículo 127 encomienda a la Comunidad y los Estados miembros el favorecer la cooperación con países terceros y con las organizaciones internacionales competentes en la materia.

## 1.2 DIMENSION EUROPEA DE LA EDUCACION Y FORMACION PROFESIONAL.

Tanto la educación como la formación profesional tienden a ser tratados por la Comisión, en los últimos años, como un todo en el que resulta difícil discernir entre los objetivos de una y otra "las posturas entre la formación y educación tienden en muchos casos a desdibujarse" (COM(91) 397 final, pág.5). Sin embargo, la educación hubo de ser desarrollada en base al artículo 235 y la formación profesional encuentra sus raíces jurídicas en el artículo 128 del Tratado CEE, el cual prevé "la instauración de una política común de formación profesional que contribuya al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del Mercado Común". A tales efectos la Decisión 63/266<sup>1</sup> establece "diez principios generales" en virtud de los cuales la Comunidad puede introducir acciones en el campo de la formación profesional.

Pero tanto la educación como la formación profesional apenas si tomaron ímpetu hasta mediados de los años ochenta, en un primer momento estas actividades se abordaron de forma mas bien periférica y al margen del proceso de integración. En el ámbito de la educación el Consejo ha sido mas bien cauto en la utilización del artículo 235; la normativa adaptada en forma de "Resoluciones", "Declaraciones" del Consejo presenta un carácter genérico, cuyo fundamento esencial es la cooperación y en el caso de la formación profesional los fundamentos jurídicos del Tratado CEE tampoco contribuyeron a su pronto despegue.

Los primeros atisbos hacia una noción mas participativa de la educación en el proceso de integración se empieza a perfilar durante la década de los setenta. La Resolución del Consejo del 9 de febrero de 1976<sup>2</sup> relativa a un programa de acción en materia de educación alude a la "responsabilidad permanente y particular asumida por los sistemas de educación con respecto a la preparación de los jóvenes para la vida activa". En virtud de esta Resolución

---

<sup>1</sup> Decisión 63/266 CEE, DO nº L 63 de 20.4.1963. Véase texto sobre la Política Educativa Europea, tercera edición, junio 1987, págs. 201-207.

<sup>2</sup> DO nº C 38 de 19.2.1976. Véase Textos relativos a la Política europea de educación, suplemento a la tercera edición, 1989, págs. 101-102.

y de los objetivos que esgrime así como de otras Resoluciones anteriores<sup>3</sup>, la Comisión comienza a instaurar los primeros "proyectos piloto integrados" y "programas de estudio comunes" unos y otros fomentan el intercambio de alumnos y profesores; implantan el sistema de créditos transferibles, (ECTS), preparando de este modo la infraestructura para la aplicación posterior, en los años ochenta, de los programas ERASMUS, COMMETT, LINGUA y otros.

Progresivamente y, durante la década de los ochenta, la normativa comunitaria va tomando la educación y la formación profesional como componentes del proceso de integración e intentado por ello adaptarlos a las necesidades económicas cambiantes. La Resolución del Consejo de 12 de junio de 1983<sup>4</sup> sobre las medidas relativas a la formación profesional con respecto a las nuevas tecnologías de la información señala la trascendencia de la cooperación entre los Estados miembros para valorar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en los sistemas de formación profesional. Asimismo la Resolución del Consejo de 14 de mayo de 1988<sup>5</sup> no sólo considera ala educación como elemento que contribuye al desarrollo de la Comunidad sino que se le pide que prepare a los jóvenes para participar en el desarrollo económico y social y los haga conscientes de las ventajas y desafíos implícitos en la apertura del espacio económico ampliado.

La dimensión europea de la educación y formación profesional se va configurando, pues, como un objetivo más a desarrollar en la propia Comunidad; como instrumento de preparación de los jóvenes para afrontar los retos del futuro; y además como un medio de transformación y renovación continua a través del mismo intercambio de experiencias adquiridas por alumnos y enseñantes en los Estados miembros.

---

<sup>3</sup> Véase a este respecto la Resolución del Consejo de 13 de diciembre de 1973. DO n<sup>o</sup> C 60 de 14.12.1973. Véase textos relativos a la Política europea de educación, suplemento a la tercera edición, 1989, págs. 90-91.

<sup>4</sup> DO n<sup>o</sup> C 166 de 25.6.1983, págs. 1-2.

<sup>5</sup> DO n<sup>o</sup> C 177 de 6.7.1988. Véase textos relativos a la Política europea de educación suplemento a la tercera edición de 1988, págs. 19-21.

Todo ello debe ser desarrollado con el máximo respeto a la organización de los sistemas educativos de los Estados y a su diversidad cultural y lingüística tal y como se manifiesta en los artículos 127/CE y 128/CE. En efecto del contenido de estos artículos no parece que se desprenda un ánimo expreso por sustituir o superponer un sistema comunitario de educación y formación profesional a los sistemas nacionales, mas bien el énfasis de la acción comunitaria gira en torno a los términos de cooperación, intercambio y movilidad. El artículo 127/CE referido a la formación profesional parecer venir redactado de modo menos preciso y mas abierto que el 126/CE referido a la educación, pero aún así la acción comunitaria en materia de formación profesional debe mantener un absoluto respeto por el contenido y organización llevada acabo por los Estados.

La normativa vinculante ha tenido escaso éxito. Aquellos aspectos regulados son más bien producto de garantizar la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento que de armonización de los propios sistemas educativos. En este sentido cabe mencionar algunos Reglamentos sobre convalidación recíproca de títulos académicos pero, sobre todo, la Directiva 89/94 que establece un sistema general de convalidación o mas bien "acceso a la profesión"<sup>6</sup> y cuyo objetivo fundamental, es el facilitar el principio de movilidad del factor trabajo entre los Estados miembros.

### 1.3 DOTACIONES Y ORIENTACIONES GENERALES DE LOS PROGRAMAS.

Los actuales programas de educación y formación profesional son fruto de los ensayos generales iniciados en la década de los setenta y llevados a cabo por la Comisión en virtud de algunas "Resoluciones" del Consejo de educación, y de los postulados del artículo 128 del tratado CEE de la Decisión 63/266, op.cit. A partir de mediados de los ochenta los programas se han multiplicado e intensificado, tomando nombres como ERASMUS, LINGUA, la juventud con Europa, COMETT, EUROTECMET, FORCE, PETRA. Hoy en día

---

<sup>6</sup> Directiva 89/94 CEE DO n° L 19 de 24.1.1989, págs. 16 y siguientes, completada por la Directiva 92/51 CEE, DO n° L 209 de 24.7.1992, pág.25.

constituyen un verdadero entramado de objetivos y una gran red de intercambios con incontables acciones. El esquema N°8 resume las orientaciones generales de esos programas catalogados según la nomenclatura presupuestaria: enseñanza superior, juventud y formación profesional. Asimismo, el gráfico N° 10 recoge los créditos de pago para el ejercicios 1993 por programas.

#### 1.4 LAS PARTICULARIDADES DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION Y FORMACION PROFESIONAL.

Todos los programas apuntados en el esquema N° 8 acaban su trayectoria en 1994 y la Comisión ha comenzado en 1993 la preparación de nuevas iniciativas comunitarias, esta vez, ya bajo los auspicios del Tratado de la Unión, artículos 126 y 127/CE, por supuesto en el marco de las previsiones financieras 1993-1999. No obstante, no es de prever la introducción de grandes innovaciones respecto de los programas actuales puesto que el Tratado de la Unión no hace otra cosa sino codificar los planteamientos y acciones emprendidas con anterioridad. En este sentido la propuesta de decisión COM(93) 708 final aboga por la creación de un único programa que denomina "SOCRATES"; engloba los antiguos programas de educación superior (ERASMUS, LINGUA, ARION y la Red EURYDICE) y los divide en tres grandes ámbitos: a) enseñanza superior tipo ERASMUS; b) un nuevo ámbito de actuación basado en la enseñanza escolar con características similares al programa ERASMUS en la enseñanza superior; c) todo ello reforzado con medidas transversales tipo LINGUA, EURYDICE y ARION.

Una de sus características mas singulares es su enmarcación en la dimensión comunitaria de la educación y la formación profesional tal y como lo hemos señalado en páginas anteriores. A diferencia, pues de las dotaciones asignadas a los Fondos estructurales, en concreto al FSE y particularmente a los objetivos 3 y 4 cuya finalidad es, entre otras, la formación básica en los mismos Estados miembros, los programas ERASMUS, LINGUA... tienen un carácter propiamente comunitario, transeuropeo y transnacional. Algunos de ellos, (ERASMUS, COMETT), incluso trascienden el entorno geográfico de la Comunidad y son participados por los países de (AELC).

**ESQUEMA N.8: ORIENTACIONES GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR, JUVENTUD Y FORMACION PROFESIONAL.**

**ENSEÑANZA SUPERIOR**

**ERASMUS:** **OBJETIVOS:** PROMOVER LA COOPERACIÓN ENTRE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA SUPERIOR DE TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS A TRAVÉS DE LOS ESTUDIANTES Y PERSONAL DOCENTE CON EL FIN DE MEJORAR LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA. **ACCIONES:** A): DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS INTERUNIVERSITARIOS DE COOPERACION CONSTITUTIVOS DE LA RED UNIVERSITARIA EUROPEA, (PICS), Y DE LAS VISITAS DE ESTUDIOS Y PERSONAL DOCENTE, (STV); B): GESTION DEL PROGRAMA DE BECAS DE ESTUDIANTES ERASMUS; C): MEDIDAS DE FOMENTO DE LA MOVILIDAD MEDIANTE EL RECONOCIMIENTO ACADEMICO DE LOS TITULOS Y PERIODOS DE ESTUDIOS INCLUYENDO LA APLICACION DEL CUARTO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DE LA FASE PILOTO DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE CREDITOS ACADEMICOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA, (ECTS). **DURACION DEL PROGRAMA:** (1987-1994). **DOTACION** : NO DISPONE DE UN PRESUPUESTO PLURIANUAL, SE LE ASIGNAN UNAS CUANTIAS PRESUPUESTARIAS ANUALES EN EL CURSO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.

**LINGUA:** **OBJETIVOS:** PROMOCIONAR LA MEJORA CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DEL CONOCIMIENTO DE LAS ONCE LENGUAS ENSEÑADAS Y/O APRENDIDAS COMO LENGUAS EXTRANJERAS. **ACCIONES:** I): MEDIDAS PARA PROMOVER LA FORMACION PERMANENTE DEL PROFESORADO DE LENGUAS EXTRANJERAS; II): MEDIDAS DESTINADAS A PROMOVER EL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS EN LA UNIVERSIDAD, ESPECIALMENTE PARA PROFESORADO DE LENGUAS; III): MEDIDAS DESTINADAS A FOMENTAR EL CONOCIMIENTO DE LENGUAS EXTRANJERAS UTILIZADAS EN LAS RELACIONES PROFESIONALES Y EL MUNDO ECONOMICO; IV): MEDIDAS DESTINADAS A FOMENTAR EL DESARROLLO DE LOS INTERCAMBIOS DE JOVENES QUE CURSEN ESTUDIOS DE FORMACION DE CARACTER ESPECIALIZADO, PROFESIONAL O TECNICO; V): MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. **DURACION DEL PROGRAMA:** (1990-1994). **DOTACION:** 200 MILLONES DE ECUS.

**EURYDICE:** **OBJETIVO:** CREAR Y ASEGURAR LA CIRCULACION DE INFORMACION SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y LAS ESTRUCTURAS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN LA COMUNIDAD CON EL FIN DE MEJORARLOS A TRAVES DE LA DIFUSION DE LAS EXPERIENCIAS SURGIDAS EN CADA ESTADO. REALMENTE ESTE INSTRUMENTO NO ES UN PROGRAMA SINO UNA RED. EN EL MARCO DE LA RED EURYDICE EXISTE EL PROGRAMA ARION (PROGRAMA DE VISITAS DE ESTUDIOS PARA ESPECIALISTAS EN MATERIA DE EDUCACION).

**FORMACION PROFESIONAL**

**COMETT:** **OBJETIVOS:** DESARROLLO DE LOS RECURSOS Y LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA EUROPEA A TRAVES DEL FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA ENSEÑANZA SUPERIOR Y EL MUNDO ECONOMICO EN RELACION AL CAMBIO TECNOLOGICO. **ACCIONES:** A): RED EUROPEA DE APOYO A LA IDENTIFICACION, DESARROLLO Y COOPERACION DE PROYECTOS; B): INTERCAMBIOS TRANSNACIONALES DE ESTUDIANTES, RECIENTE DIPLOMADOS, PERSONAL DE UNIVERSIDAD Y DE EMPRESA; C): PROYECTOS CONJUNTOS DE FORMACION CONTINUA EN TECNOLOGIAS AVANZADAS Y DE FORMACION MULTIMEDIA A DISTANCIA; D) MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE PROMOCION Y DE ACOMPAÑAMIENTO. **DURACION DEL PROGRAMA:** (1990-1994). **DOTACION:** 200 MILLONES DE ECUS.

EUROTECNET:

OBJETIVOS: FOMENTAR LA INNOVACION EN EL CAMPO DE LA FORMACION PROFESIONAL TANTO BASICA COMO PERMANENTE, TENIENDO EN CUENTA LOS CAMBIOS TECNOLOGICOS ACTUALES Y FUTUROS ASI COMO SUS REPERCUSIONES SOBRE EL EMPLEO, EL TRABAJO Y LAS CUALIFICACIONES Y APITUDES NECESARIOS. ACCIONES: A): CREAR A ESCALA COMUNITARIA, UNA RED DE PROYECTOS INNOVADORES EN LOS CAMPOS DE LA FORMACION PROFESIONAL; B): INTENSIFICAR LA COOPERACION, EL INTERCAMBIO Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIAS, ASI COMO EL DESARROLLO DE PROYECTOS TRANSNACIONALES; C): IMPULSAR MEDIDAS CUYO FIN SEA ASEGURAR LA FORMACION PROFESIONAL BASICA Y FORMACION PROFESIONAL PERMANENTE DE LOS FORMADORES; D): INICIAR TRABAJOS DE INVESTIGACION Y ANALISIS SOBRE LAS NECESIDADES QUE EL CAMBIO TECNOLOGICO CREA EN MATERIA DE CALIFICACIONES. DURACION DEL PROGRAMA: (1990-1994). DOTACION: 7,5 MILLONES DE ECUS (TRES PROXIMOS AÑOS).

FORCE:

OBJETIVOS: RESPALDAR ACCIONES DE FORMACION PROFESIONAL CONTINUADA QUE CONTRIBUYAN A UNOS MAYORES NIVELES DE RENDIMIENTOS, FOMENTANDO LA METODOLOGIA E INNOVACIONES Y EQUIPOS Y DIFUNDIENDO LAS EXPERIENCIAS MAS CORRECTAS MEDIANTE EL DESARROLLO DE ASOCIACIONES DESTINADAS A UNA MAYOR SENSIBILIZACION DE LAS AUTORIDADES PUBLICAS, EMPRESAS, (PARTICULARMENTE LAS PYME), INTERLOCUTORES SOCIALES Y LOS TRABAJADORES INDIVIDUALES. ACCIONES: I): APOYO A LA INNOVACION EN MATERIA DE FORMACION PROFESIONAL CONTINUADA ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA, ENCUESTAS Y ESTUDIOS SECTORIALES SOBRE PLANES DE FORMACION, INTERCAMBIO DE PERSONAL DOCENTE Y REPRESENTANTES DE LAS EMPRESAS; II): ANALISIS, SEGUIMIENTO, EVALUACION Y PREVISION; III): MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO. DURACION DEL PROGRAMA: (1990-1994). DOTACION: 24 MILLONES DE ECUS PARA LOS DOS PRIMEROS AÑOS.

PETRA:

OBJETIVOS: APOYAR Y COMPLEMENTAR LAS POLITICAS Y ACTIVIDADES DE FORMACION PROFESIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS A FIN DE PROCURAR QUE TODOS LOS JOVENES DE LA COMUNIDAD QUE LO DESEEN RECIBAN UNO O DOS AÑOS DE FORMACION PROFESIONAL INICIAN ADEMAS DE LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA EN CADA ESTADO MIEMBRO. ALGUNAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL PROGRAMA: A): APOYO A LAS ESTANCIAS DE FORMACION PROFESIONAL INICIAL PARA JOVENES TRABAJADORES O DESEMPLEADOS O PARA AQUELLOS QUE QUIERAN COMPLETAR SU FORMACION; B): APOYO A LA COOPERACION TRANSNACIONAL PARA EL DESARROLLO CONJUNTO DE MODULOS DE FORMACION CONJUNTA DE FORMADORES A TRAVES DE LA PARTICIPACION EN LA RED EUROPEA DE PROYECTOS ASOCIADOS DE FORMACION, (REPAF). C): APOYO A LOS SISTEMAS NACIONALES DESTINADOS AL INTERCAMBIO DE DATOS, EJEMPLOS PRACTICOS SOBRE LAS EXPERIENCIAS Y ORIENTACIONES DE LA FORMACION PROFESIONAL EN LA COMUNIDAD; D): MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. DURACION DEL PROGRAMA: (1990-1994). DOTACION: 177,4 MILLONES DE ECUS.

### JUVENTUD.

LA JUVENTUD CON EUROPA:

OBJETIVOS: FOMENTAR EL INTERCAMBIO DE JOVENES ENTRE 15 Y 25 AÑOS EN LA COMUNIDAD. ACCIONES: A): APOYO DIRECTO A LOS INTERCAMBIOS DE JOVENES; B): ACTIVIDADES DE SERVICIOS VOLUNTARIOS; C): APOYO A LA ORGANIZACION DE VISITAS DE ESTUDIO DE CORTA DURACION PARA JOVENES TRABAJADORES; D): APOYO A ACTIVIDADES DE FORMACION PARA JOVENES TRABAJADORES, ESPECIALMENTE A NIVEL EUROPEO; E): PROYECTOS PILOTO; F): APOYO A LAS ESTRUCTURAS DESDE LOS ESTADOS MIEMBROS RESPONSABLES DE LA COORDINACION DEL PROGRAMA. DURACION DEL PROGRAMA: (1992-1994, SEGUN FASE). DOTACION: 25 MILLONES DE ECUS.

## ACCIONES PRIORITARIAS EN EL AMBITO DE LA JUVENTUD:

OBJETIVOS: INTENSIFICAR LA COOPERACION ENTRE LOS JOVENES EUROPEOS, FUERA DEL MARCO FORMAL DE LA ENSEÑANZA Y LA FORMACION. ACCIONES: I): INTENSIFICACION DE LA COOPERACION ENTRE ESTRUCTURAS RESPONSABLES DEL TRABAJO EN FAVOR DE LOS JOVENES EN LOS ESTADOS MIEMBROS; II): INFORMACION DE LOS JOVENES; III): PROYECTOS PILOTO DE JOVENES. FOMENTO DEL ESPIRITU DE INICIATIVA Y DE CREATIVIDAD DE LOS JOVENES; IV): COOPERACION EN LA FORMACION DE MONITORES DE JOVENES, PRINCIPALMENTE EN SU DIMENSION EUROPEA. ESTAS ACCIONES SE HAN INTRODUCIDO EN VIRTUD DE UNA RESOLUCION DEL CONSEJO Y NO DISPONE DE DOTACION PLURIANUAL; ES MAS EL PARLAMENTO EUROPEO AMPLIO LAS ACCIONES ARRIBA MENCIONADAS HACIA LOS INTERCAMBIOS DE JOVENES CON LOS PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, AMERICA LATINA Y PAISES DEL MEDITERRANEO.

---

Fuente: Elaboración propia a partir de las Decisiones del Consejo que regulan los programas.



# CREDITOS DE PAGO PARA EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL Y JUVENTUD (1993).

TOTAL: 252,565 millones de ecus.

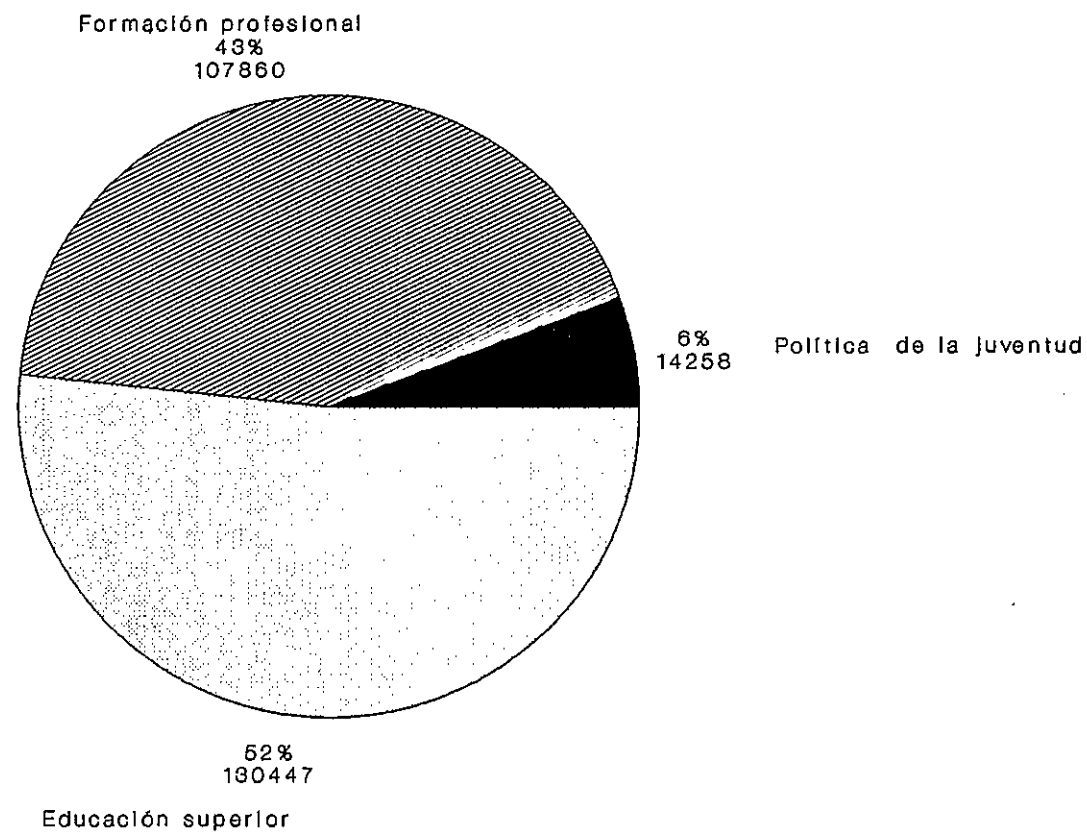


Gráfico Nº 10

Fuente: DO nº L 31 y 345.

### 1.5 CREDITOS EJECUTADOS

El cuadro N° 21 recoge la media de los créditos ejecutados durante el período 1991/1992 en los programas de educación, formación profesional y Política de la juventud. Un total de 242,596 millones de ecus, de los cuales 148,621 han sido asignados a los Estados, el resto 93,97 millones corresponde a programas como EURYDICE, otras partidas de carácter general en el ámbito de la educación y gastos administrativos de los programas. De los 148,621 millones los primeros receptores, Alemania y el Reino Unido con un 17,53% y 16,20% respectivamente, les sigue Francia y España con un 10,62% y el resto de los Estados se mueve en una horquilla en torno al 3-5% a excepción de Luxemburgo que obtiene un 0,62%.

### 1.6 NOTA FINAL.

La educación y la formación profesional son competencias celosamente guardadas por los Estados miembros. El Consejo ha sido particularmente cauto a la hora de introducir la normativa comunitaria. En el transcurso de los años la idea de la educación y la formación profesional, parte activa del proceso de integración, ha ido ganando terreno. Actualmente los programas comunitarios abarcan una amplia gama de acciones y objetivos. Pero la acción comunitaria debe, ante todo, de respetar la organización y contenido de los sistemas educativos nacionales.

**CUADRO N.21: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN LOS PROGRAMAS DE EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL Y JUVENTUD(1991-1992).**

En millones de ecus.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL DISTRIB	OTROS	TOTAL
<b>MEDIA</b>	26,054	6,857	4,568	15,786	23,569	8,460	7,622	5,042	19,244	919	6,418	24,002	148,621	93,975	242,596
<b>%</b>	17,53	4,62	3,07	10,62	15,86	5,69	5,13	3,39	12,95	0,62	4,32	16,20	100		

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991/1992; Balances financieros para los mismos ejercicios; CON(93) 268 final; CON(93) 704 final; CON(93) 521 final; CON(93) 409 final; CON(93) 524 final

## VIII.2 CULTURA Y SECTOR AUDIOVISUAL

### 2.1 MARCO JURIDICO.

Ni el Tratado CEE en su redacción inicial, ni las reformas introducidas por el Acta Unica Europea hablan de la cultura. Este término aparece por primera vez en el acervo comunitario en el Tratado de la Unión. El nuevo artículo 128/CE establece que la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.

El objetivo de la acción comunitaria, basado primordialmente en favorecer la cooperación entre los Estados, se centra en los siguientes ámbitos:

- La mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos.
- La conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea.
- Los intercambios culturales no comerciales.
- La creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

El mismo artículo 128 exhorta a la Comunidad y los Estados miembros a fomentar la cooperación con países terceros y con organizaciones internacionales, especialmente con el Consejo de Europa.

### 2.2 LA DIMENSION EUROPEA DE LA CULTURA.

La cultura ha sido objeto de algunas Resoluciones del Parlamento Europeo y de otros documentos de trabajo por parte de la Comisión<sup>7</sup> en época muy temprana. Estas instituciones han

---

<sup>7</sup> Véase, Bol. CE Suplemento 6/1977.

entendido desde un primer momento que la cultura podría ser el vehículo adecuado para desarrollar una identidad europea que acompañase y fortaleciese la integración e identidad económica. La Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1979<sup>8</sup> solicita que se especifiquen las medidas que debe adoptar la Comunidad en el ámbito de la cultura de forma tal que ésta aumente la conciencia de los ciudadanos de los Estados miembros en la construcción europea. Asimismo, la Comisión ha venido apoyando de forma ininterrumpida varias acciones culturales, como por ejemplo, la conservación del patrimonio arquitectónico y becas de estudio para la formación en diferentes profesiones relacionadas con el arte y la restauración<sup>9</sup>.

El Consejo tiene una entrada en la escena cultural aún más tardía que en el ámbito educativo. La primera reunión de ministros de cultura tuvo lugar en Delfos el 13 de junio de 1983<sup>10</sup>. Su actividad normativa tuvo escaso eco en los primeros años y además fue completamente truncada en diciembre de 1985, al no admitir la conferencia intergubernamental que se incluyese un apartado cultural en el Acta Unica Europea.

A partir de 1987 se inicia un cierto resurgir cultural con lanzamiento, por parte de la Comisión, de un Programa Marco para el período 1988-1992<sup>11</sup>, este programa tras analizar las razones que lo justifican exponen cinco ámbitos de actuación: la creación de un espacio cultural europeo; la promoción de la industria audiovisual europea, la facilidad de acceso a los recursos culturales y la formación cultural y el diálogo intercultural con el mundo. En seguimiento de las recomendaciones efectuadas por la Comisión en el programa, el Consejo de Ministros de cultura aprobaría el 27 de mayo de 1988 una serie de conclusiones referentes a un programa plurianual de acciones prioritarias en los sectores audiovisuales, libro, formación cultural y mecenazgo

---

<sup>8</sup> DO n° C 39 de 22.2.1979, págs. 50-51.

<sup>9</sup> Véase a este respecto Bol. CE Suplemento 4/87, pág. 7.

<sup>10</sup> Véase a este respecto Bol. CE n° 12, 1985, punto 1.1.3.

<sup>11</sup> Véase Bol. CE Suplemento 4/87.

empresarial; posteriormente las acciones se ampliarían a otros ámbitos del teatro, la música y las artes plásticas<sup>12</sup>.

Las nuevas directrices generales sobre la cultura aprobadas en las conclusiones del Consejo el 12 de noviembre de 1992<sup>13</sup> hacen hincapié en continuar las actuaciones que se han venido llevando a cabo en los sectores audiovisual, libros, lectura, el patrimonio cultural mobiliario e inmobiliario y demás formas de expresión cultural.

La cultura queda, pues, definitivamente incardinada en el marco comunitario, sin bien de forma un tanto genérica y sin que ello suponga merma alguna sobre las competencias de los Estados en la materia. La aproximación comunitaria, (artículo 128/CE), recoge aspectos como la mejora de "conocimiento y difusión", "intercambios", y protección del patrimonio artístico.

### **2.3 DOTACIONES, MANIFESTACIONES CULTURALES Y SECTOR AUDIOVISUAL.**

El gráfico N° 11 recoge las dotaciones presupuestarias del Título B3-20, cultura y sector audiovisual, un total de 63,943 millones de ecus en créditos de pago (1993), distribuidos en dos apartados: cultura y sector audiovisual.

#### **2.3.1 Cultura.**

Desde que la Comisión empezase en 1977 el apoyo a ciertas manifestaciones culturales, las acciones desarrolladas y apoyadas por el presupuesto han sido múltiples. En 1984 el Consejo acordó designar cada año una capital cultural europea. A esta insigne medida le han sucedido otras en 1986 y 1987 sobre conservación y salvaguardia del patrimonio cultural europeo<sup>14</sup>, promoción a la difusión del libro y la lectura y fomento a la traducción de obras importantes de la cultura europea. Con el relanzamiento de la

---

<sup>12</sup> Véase estas conclusiones en Bol. CE n° 5, 1988, puntos 2.1.90-2.1.95.

<sup>13</sup> Véase, DO n° C 336, de 19.12.1992, págs. 1-2.

<sup>14</sup> Cada año se selecciona un tema sobre el cual la Comunidad centra su actuación. Por ejemplo, el año 1993 se seleccionaron los jardines históricos.

acción cultural en el Consejo del 27 de mayo de 1987, se prosiguen y refuerzan las acciones emprendidas en años anteriores y se van añadiendo otras en los campos de la música, el cine y el teatro. En 1993 la Comisión ha lanzado el programa "Caleidoscopio" mediante el cual se pretende fomentar los intercambios y los proyectos culturales en varias disciplinas artísticas<sup>15</sup>.

### 2.3.2 El sector audiovisual.

La política audiovisual, ocupa un lugar destacado en el entorno de la cultura. Su papel estratégico como excelente vehículo transmisor junto a la creciente importancia económica le han convertido, en los últimos años en el eje prioritario de la acción de la Comunidad. En 1990, el sector audiovisual fue objeto, mediante la Decisión 90/685<sup>16</sup> del programa MEDIA, (Medidas para Estimular el Desarrollo de la Industria Audiovisual), durante el período 1991-1995, dotado con 84 millones de ecus para los años 1991-1992. Entre los objetivos del programa MEDIA se encuentran: el contribuir a la creación de un entorno favorable para las empresas de producción de programas audiovisuales; el fortalecer la capacidad de oferta competitiva de los productos audiovisuales europeos; multiplicar los intercambios intraeuropeos de películas y programas audiovisuales y utilizar al máximo los diferentes medios de distribución para una mayor difusión, rentabilidad de las inversiones y para un mayor impacto público; fomentar el acceso a nuevas tecnologías; así como reforzar la posición de las empresas europeas.

La fracción "audiovisual" del gráfico N° 11 además de los créditos del programa Media incluye otras pequeñas partidas para el apoyo a la dimensión europea en los festivales de películas; el apoyo a la cadena de televisión multilingüe "EURONEWS" y la incitativa "EURORADIO". Así mismo también se incluyen una partida destinada al apoyo de la producción de programas para la televisión de alta definición.

---

<sup>15</sup> Véase a este respecto DO n° C 237 de 16.9.1992, págs. 8-12.

<sup>16</sup> Decisión 90/685 CEE, DO n° L 380 de 31.12.1990, págs. 37-39.

#### 2.4 CREDITOS EJECUTADOS.

La media de créditos ejecutados durante el período 1991 y 1992, asciende a 31,192 millones de ecus. La falta de datos no ha permitido la distribución de estos por Estados.

#### 2.5 NOTA FINAL.

La cultura de forma análoga a la educación y formación profesional es un patrimonio celosamente guardado por los Estados. La actividad comunitaria únicamente atiende aspectos de carácter muy genérico. Destaca sobretodo el apoyo al sector audiovisual, si bien éste exhibe por lo menos a corto plazo, un fuerte componente económico.



# CREDITOS DE PAGO PARA CULTURA Y SECTOR AUDIOVISUAL (1993).

TOTAL: 63,943 millones de ecus.

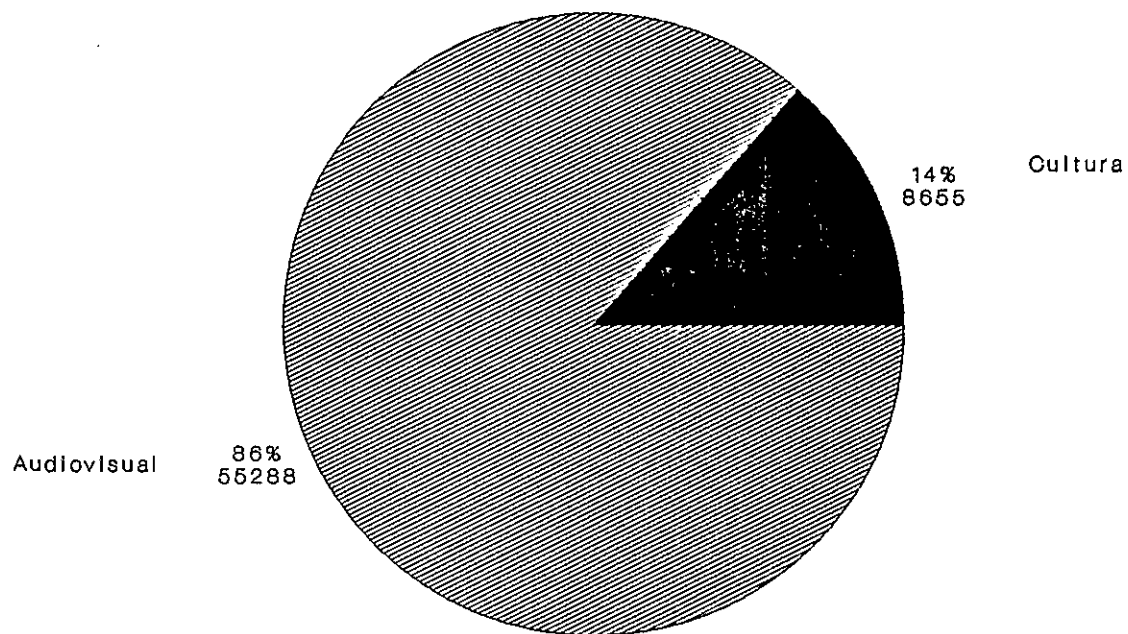


Gráfico Nº 11

Fuente: DO nº L 31 y 345.

### VIII.3 LA EUROPA SOCIAL.

#### 3.1 MARCO JURIDICO.

La "Europa Social" encuentra parte de su expresión en el FSE, artículos 122-128 del Tratado CEE, el resto de las alusiones a este campo se presentan de forma dispersa en varios artículos del Tratado, ante los que cabe destacar las disposiciones de carácter general no vinculantes sobre condiciones de vida y de trabajo, (artículo 117); el promover, por parte de la Comisión, una estrecha colaboración entre los Estados, en lo tocante al empleo, seguridad social, higiene en el trabajo...(artículo 118); y el procurar mantener la equivalencia en los regímenes de vacaciones retribuidas, (artículo 120).

Por otra parte se establecen disposiciones específicas y de carácter obligatorio referidos a la igualdad de remuneración entre trabajadores de sexo masculino y femenino, (artículo 119); protección social de los trabajadores migrantes, (artículo 57); asimismo, los artículos 48-49 sobre la libre circulación de los trabajadores también tienen incidencia directa en lo social.

El Acta Unida Europea apenas si altera el panorama social, únicamente incorpora al Tratado CEE disposiciones de carácter obligatorio en lo tocante a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el medio de trabajo, (artículo 118A/CE), y una nueva disposición no obligatoria sobre diálogo social, (artículo 118B/CE).

Pero tal vez el documento más significativo en el ámbito social no sean los Tratados sino la "Carta Comunitaria de los derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores", en adelante "Carta Social" adoptada con el voto favorable de 11 Estados miembros en el Consejo Europeo de Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989 y el voto en contra del Reino Unido. En ella se establecen los grandes principios en los "que se basa el modelo

européo de derecho laboral y, en sentido más amplio, el lugar que ocupa el trabajo en la Sociedad "europea".

El Tratado de la Unión protocolo 14/CE autoriza a los once Estados firmantes de la Carta Social a profundizar y desarrollar su naturaleza al mismo tiempo que matiza las normas a seguir para el caso particular del Reino Unido.

### 3.2 EL MARCO DE LO SOCIAL Y SU DESARROLLO.

Lo social, como hemos comentado en páginas anteriores se suele asociar con el FSE, pero en realidad éste Fondo se ha desarrollado como un instrumento destinado a remediar los desequilibrios socioeconómicos. La "Europa Social" que tratamos a continuación encuentra algunas alusiones en el Tratado Constitutivo, debiéndose su configuración sobre todo al Acta Unica Europea, (1987), y Carta Social, (1989); se trata de un conjunto de normativa y de organización de carácter muy diverso, situada toda ella cerca de los problemas cotidianos de los trabajadores, precisamente los temas que engloba pueden ser considerados como los mas directamente relacionados con el bienestar social de los ciudadanos en general. De ahí que hoy en día se hable de un espacio social europeo frente a la idea un tanto despectiva de la Europa económica, de la europa de los mercaderes.

Las primeras alusiones al marco social tuvieron su aparición, después de varios años de funcionamiento del Mercado Común, en la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974<sup>17</sup> en la que se instituyó el primer Programa de Acción Social, recogiendo el progreso social no ya como un resultado del avance en la construcción del mercado común tal y como se había concebido en un principio, sino como fin último de éste. El Programa de Acción Social fijaría las líneas maestras de actuación de la Comunidad para los años venideros concretados en tres grandes objetivos; la "realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad"; "la participación creciente de las fuerzas sociales en las decisiones

---

<sup>17</sup> DO n° C 13 de 12.2.1974. Edición especial, capítulo 5, Tomo 2, págs. 20 y siguientes.

económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de la empresa" y "la mejora de las condiciones de vida y trabajo mediante la armonización de las legislaciones laboral y de seguridad social y de la atención prioritaria a colectivos especiales". Sin embargo, la crisis económica de mediados de los setenta creó un clima de pesimismo que truncaría las expectativas glosadas en este primer Programa de Acción Social.

El Consejo Europeo de 22 de junio de 1984, significativo por las soluciones que aporta a los conflictos del momento, retoma el tema de lo social al emitir en sus conclusiones la necesidad de desarrollar la política social de modo semejante al concebido para la política económica o industrial<sup>18</sup>.

Este resurgir por lo social está jurídicamente reflejado en la legislación primaria Acta Unica Europea, (1987), y finalmente en la adopción de la Carta Social en el Consejo Europeo de Estrasburgo en diciembre de 1989. La Carta Social es, en suma, el documento-guía que apunta y esboza las áreas prioritarias de acción para la Europa Social del futuro.

Sus epígrafes versan en torno al derecho de "libre circulación" en todo el territorio de la Comunidad; "empleo y remuneración"; el derecho a la libertad de elección y ejercicio de una profesión justamente remunerada y a beneficiarse gratuitamente de los servicios públicos de colocación; "mejora de las condiciones de vida y de trabajo" para lo cual la Comunidad actuará mediante la aproximación de las legislaciones particularmente en aquellas formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido como son, el trabajo a tiempo parcial, trabajo interino y el trabajo de temporada; "protección social", todos los trabajadores tienen derecho a unas prestaciones de seguridad social de nivel suficiente; "libertad de asociación y negociación colectiva" al que tienen derecho los empresarios o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores; "formación profesional" todo trabajador debe tener acceso a la formación profesional y a beneficiarse de la misma de forma continuada; "igualdad de trato

---

<sup>18</sup> Véase, DO nº C 175 de 4.7.1984, págs. 1-3.

entre hombres y mujeres" en relación al acceso al empleo, la retribución y formación profesional entre otros; "información, consulta y participación de los trabajadores" particularmente cuando se introduzcan cambios tecnológicos en las empresas que afecten a los trabajadores, en caso de despido colectivo, en caso de reestructuración o fusiones; "protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo de modo tal que las condiciones de protección sobre riesgos sean satisfactorias; "protección de los niños y adolescentes" edad mínima de admisión al trabajo, retribución equitativa, entre otros; "personas de edad avanzada" al llegar a la jubilación todas las personas deben de disfrutar de recursos suficientes, asistencia social y médica adaptados a sus mecanismos específicos; "minusválidos" cualquiera que sea el origen o naturaleza de la minusvalía debe beneficiarse de medidas integradores y de formación profesional.

Para poder poner en práctica los principios establecidos en la "Carta Social" se aprobó el Segundo Programa de Acción Social COM(89) 568 final. En este nuevo Programa de Acción Social se contemplan casi medio centenar de medidas algunas de ellas de carácter vinculante, (proyectos de Decisión, Directivas y Reglamentos) y otros de carácter no vinculante, (Recomendaciones, Comunicaciones, etc), a través de los cuales se pretende crear unos requisitos supranacionales que garanticen unos mínimos de bienestar social en la sociedad europea. Transcurridos, cuatro años desde la adopción del nuevo Programa de Acción Social y analizado cuidadosamente el tercer informe sobre la aplicación del mismo COM(93) 668 final , la impresión más inmediata sobre el avance de la Europa Social ha de ser forzosamente contradictoria: progreso y frustración. Algunos temas como la "igualdad de trato entre hombres y mujeres" ha sido objeto de todo un compendio de legislación vinculante que al menos desde el punto de vista formal asegura la igualdad de sexos, asimismo el apartado "protección de la salud y seguridad en el lugar de trabajo" tiene en su favor un conjunto de disposiciones vinculantes que abarcan un amplio aspecto de medidas.

En otros apartados como la "libre circulación, aquellos aspectos estrictamente relacionados con el derecho de acceder a una

actividad salarial y de ejercerla en el territorio de otro Estado miembros en igualdad de derechos, fueron reglados sin mayores problemas en épocas muy tempranas. Sin embargo, las últimas propuestas de la Comisión tendentes a introducir normas de coordinación de las legislaciones entre los Estados miembros de modo que se estableciese una red mínima de protección a nivel comunitario que permitiese una movilidad profesional absoluta del trabajador sin pérdida de sus derechos, no pudo ser adoptada.

El "empleo y remuneración" uno de los temas estrella de la Carta Social y en virtud del cual la Comisión ha querido introducir la normativa adecuada para garantizar un mínimo de coherencia entre las diferentes tipos de contratos de trabajo existentes en los Estados miembros a fin de reforzar la transparencia del mercado de trabajo y evitar el llamado dumping social, tampoco ha podido llevarse a cabo. De modo análogo la "información, consulta y participación de los trabajadores" en concreto la propuesta sobre el apartado referido a la participación de los trabajadores en el accionariado y en los beneficios de las empresas ha encontrado innumerables dificultades en el Consejo de Ministros y la propuesta de Directiva sobre la creación de Comités de Empresa Europeos a efectos únicamente de información fue rechazado por el Consejo, aunque la propuesta se refería sólo a las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria.

Los proyectos de normativa que no obtienen un rechazo inmediato son aquellos cuyas disposiciones mínimas ya han sido cubiertas por las legislaciones nacionales, éste es el caso de los proyectos normativos sobre "mejoras de las condiciones de vida y trabajo": horario máximo de trabajo, tiempo de descanso y vacaciones anuales; o aquellos otros relacionados con la "protección de los niños y los adolescentes".

### **3.3 DOTACIONES Y CONTENIDO DE LO SOCIAL.**

La Europa Social apenas si dispone de dotaciones presupuestarias. A nivel comunitario la dimensión social se aborda desde la perspectiva de los desequilibrios regionales con los Fondos estructurales como instrumento primordial de cohesión

económica y social y, por supuesto, a través algunas de las iniciativas comunitarias. De hecho los programas están estrictamente dirigidos hacia lo social. A su vez los programas NOUW, HORIZON y YOUTHSTART de formación profesional pueden ser tomados como instrumentos de la Europa Social en la medida en que la Carta Social establece el derecho de todos los trabajadores a una formación profesional.

Las dotaciones que tratamos a continuación vienen recogidos en el Título B3-4 "otras acciones sociales". Como iremos viendo en las páginas siguientes es un título cargado de simbolismo para la futura Comunidad pero cuantitativamente insignificante a estos fines en los Estados miembros. Las intervenciones comunitarias deben en gran mayoría de los casos como un medio de complementar y reforzar el marco legislativo al que hemos hecho referencia en páginas anteriores y en otros, tal vez, como un objetivo testimonial de estar presente en todos los sectores de la política de los Estados. El contenido del Título B3-4 se ha subdividido para su estudio tres apartados: Diálogo Social y empleo; protección social y Libre circulación; y sanidad.

### 3.3.1 Diálogo social y empleo.

El gráfico N°12 recoge los créditos de pago para el ejercicio presupuestario de 1993 del Capítulo B3-40, Diálogo Social y empleo, un total de 53,200 millones de ecus, de los que un 51% corresponde a empleo y 49% a Diálogo Social.

#### A) DIALOGO SOCIAL.

El diálogo es un componente inherente a la construcción europea sin el cual no se explica ni la creación ni el avance del propio Mercado Común. El "Diálogo Social" al que nos referimos tiene unas connotaciones muy singulares en todo el proceso de integración y particularmente en la dimensión social donde, como hemos visto en páginas anteriores, el adoptar medidas resulta muy difícil; se trata de una vía de comunicación entre las partes sociales a nivel europeo, es decir, entre los representantes de la Confederación Europea de Sindicatos, CES, del Centro Europeo de Economía Pública,

(CEEP), y de la Unión de Industrias de la Comunidad Europea, (UNICE). Para Venturini, (1989), págs. 63-65, esa vía de comunicación es un mecanismo que se sitúa en el centro del proceso de toma de decisiones, entre aquellos que desean encontrar las soluciones en un arsenal de normativas comunitarias obligatorias, ("Directivas Reglamentos"), y aquellos otros que simplemente abogan por una vía descentralizada que rechaza toda forma de legislación por considerarla contraproducente. Entre estas dos orientaciones un tanto enfrentadas al Diálogo Social está llamado a jugar un papel intermedio en la búsqueda del consenso y la negociación entre los interlocutores sociales de los Estados, pudiendo, si éstos la consideran deseable, llegar al establecimiento de relaciones basadas en acuerdos entre las partes tal y como reza el artículo 118B/CE.

El Diálogo Social tuvo su génesis normativa en el primer Programa de Acción Social, (1974) y (1984), el Consejo de Ministros una vez más invita a la Comisión a examinar las actividades mejorar sus actividades; en 1985 fue definitivamente relanzado por la Comisión. Desde esa fecha se le conoce como el Diálogo Social de Val Ducherse en honor al palacio situado en las afueras de Bruselas donde tuvieron lugar las primeras reuniones de esa restauración. En los últimos años los interlocutores sociales se reúnen con asiduidad en representación de la gran mayoría de los sectores productivos de la Comunidad, (turismo, transportes, telecomunicaciones, banca, ...). En un buen número de casos las discusiones toman un carácter informal con el mero objetivo de realizar un intercambio de puntos de vista; en otros casos se han adoptado dictámenes comunes, entre ellos, el relativo a nuevas tecnologías, la organización del trabajo y la adaptabilidad del mercado de trabajo, (enero de 1991) y el relativo al acceso a la formación profesional y la importancia capital que este tiene para la competitividad de las empresas, (septiembre de 1991); y en una ocasión, (septiembre de 1990), se firmó un acuerdo marco ante la CES y el CEEP mediante el cual las empresas públicas del transporte ferroviario y distribución de energía efectuarán sus negociaciones a nivel europeo. En este sentido el Diálogo Social puede convertirse en un instrumento que suplante el elemento normativo, por otro lado imposible de llevar a cabo.



Los créditos asignados al Diálogo Social cubren los gastos derivados de su consecución costeados en su totalidad por el presupuesto en otros: financiación de las reuniones transnacionales de los representantes de los trabajadores de empresas y de los empleados, apoyo a la oficina técnica sindical europea, apoyo al Instituto Sindical europeo y otros gastos de estudio, reuniones y consultas.

# CREDITOS DE PAGO PARA EL DIALOGO SOCIAL Y EL EMPLEO (1993).

TOTAL: 53,200 millones de ecus.

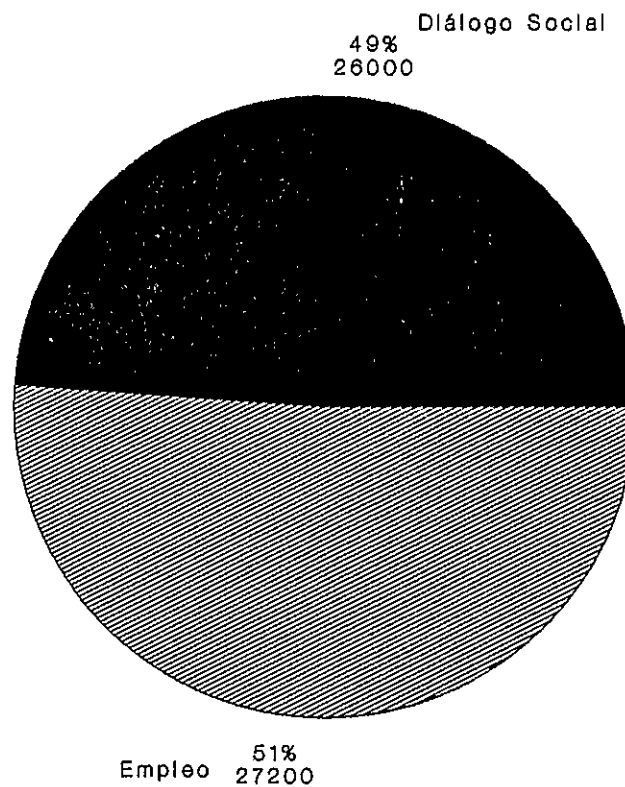


Gráfico N° 12

Fuente: DO n° L 31 y 345.

## B) EMPLEO

La política de empleo en la Comunidad corresponde indefectiblemente, en cuanto a objetivos y dotaciones a los Fondos estructurales y de modo muy específico al FSE, objetivos nº 3 y 4.

Al margen de esas dotaciones, la creación o destrucción de empleo depende, entre otras, de la actividad económica desarrollada por los Estados. Las instituciones comunitarias suelen emitir de cuando en cuando documentos sobre el estado de las economías europeas; el más reciente e ilustrativo de ellos es el Libro Blanco, (1993); en éste una vez hecha mención de los intolerables niveles de desempleo en la Comunidad se apuntan las medidas de índole estructural y coyuntural que deben ser implantadas para generar empleo y superar así la crisis económica. Ahora bien, tanto responsabilidad política de las actuaciones a seguir como los medios físicos recae en su gran mayoría sobre los Estados. Las competencias comunitarias quedan relegadas a un plano secundario<sup>19</sup>. El otro componente de la política de empleo, la protección al desempleo, particularmente costoso en épocas de crisis, es competencia exclusiva de los Estados, es más, cada uno de ellos tiene su propio sistema de protección social sin que hasta el momento exista ningún atisbo de convergencia entre ellos.

Las dotaciones presupuestarias apuntadas en el gráfico N°12 se recogen aspectos muy puntuales y concretos entre los que destacamos cuatro partidas. La primera de ellas "mercado de trabajo y empleo", se refiere a medidas a favor de los trabajadores en industrias en reconversión o amenazados de desempleo, (industria textil) y gastos de financiación para crear Centros Europeos de información del CES, (Confederación Europea de Sindicatos), donde "se informa a los trabajadores sobre aspectos jurídicos, sociales y de todo tipo sobre las condiciones de trabajo y relaciones laborales en los Estados miembros"; y ayudas a la reintegración de los ex-reclusos en el mercado de trabajo.

---

<sup>19</sup> Véase Redes transeuropeas, Capítulo X.

La segunda partida "SEDOC (Compensación de las ofertas y demandas de empleo) se refieren a los gastos del así denominado sistema europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo, puesto en funcionamiento en el año 1972 con el fin de agilizarla libre circulación del factor trabajo en mandato del Reglamento 1612/68<sup>20</sup>. Las reticencias de los Estados a facilitar a otros Estados las escasas ofertas de empleo creadas a partir de los setenta parecen haber paralizado las expectativas puesta en el sistema. Actualmente y en cumplimiento del nuevo Programa de Acción Social, 1989, op.cit., el Reglamento 1612/68 fue modificado en su segunda parte referente a la creación del SEDOC por el Reglamento 2434/92<sup>21</sup>. Este último prevé la mejora del sistema de intercambio a través de un nuevo sistema denominado EURES, (Centros Europeos de Información Social), en los cuales se intenta integrar las personas que buscan empleo, las empresas y los centros de formación.

La tercera partida "Acciones para la igualdad entre hombres y mujeres" se enmarca en la Resolución del Consejo de 21 de mayo de 1991<sup>22</sup> referente al tercer programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, (1991-1995)<sup>23</sup>. Los créditos van destinados a la financiación de las redes IRIS, (Red de proyectos de demostración de formación profesional de las mujeres)<sup>24</sup>, ILE, (Iniciativas Locales de Empleo). Estas últimas, además del mantenimiento de la red, cuya función es estimular el contacto entre los expertos de los Estados en el ámbito de empleo local y la distribución de material publicitario, facilite una prima, por cada puesto de trabajo creado, a aquellas

---

<sup>20</sup> Reglamento 1612/68 CEE DO n° L 257 de 19.10.1968,, págs. 2-6.

<sup>21</sup> Reglamento 2434/92 CEE DO n° L 245 de 26.8.1991, págs. 1-3.

<sup>22</sup> DO n° C 142 de 31.5.1991, págs. 1 y siguientes.

<sup>23</sup> Este tercer programa fue precedido de un segundo, (1986-1990) y este a su vez de un primero, (1982-1985).

<sup>24</sup> La gestión de la red (IRIS) fue objeto de ciertas críticas por el Tribunal de Cuentas, Informe del Tribunal para el ejercicio 1991, págs, 165-166 y su continuidad parece plantear algunas dudas. En 1993 el Parlamento Europeo pide a la Comisión que garantice su continuidad. Véase a este respecto Bol. CE n° 6, 1993, punto 1.2.100.

mujeres que establezcan su propia empresa<sup>25</sup>. Estas redes tienden a complementar la iniciativa comunitaria "NOW".

La cuarta partida "Reconversión de los agentes y comisionistas de aduanas" tiene por objetivo facilitar a la reconversión del personal de las agencias de aduanas, cuyos puestos de trabajo han desaparecido en enero de 1993 como resultado de la consecución del mercado único.

### 3.3.2 Protección social.

La protección social entendiendo por tal, la solidaridad intergeneracional o simplemente la solidaridad con los más necesitados es un apartado exclusivamente reservado a la competencia de los Estados y costeados por los presupuestos y sistemas de Seguridad Social nacionales.

La Carta Social especifica que todo trabajador "tiene derecho a una protección social adecuada, y sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de Seguridad Social". Sin embargo, la Comunidad en concreto el Programa de Acción Social, (1989), ni siquiera prevé proyectos de normativa vinculante relacionada en este apartado. Las intervenciones presupuestarias de la Comunidad se dirigen a ciertos colectivos aludidos en la Carta Social.

El gráfico N° 13 recoge los créditos de pago destinados a la "protección social y Libre circulación" en el ejercicio presupuestario de 1993 un total de 45,233 millones de ecus subdivididos en 6 apartados: lucha contra la pobreza; personas de edad avanzada; apoyo financiero a Grecia; Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de vida y trabajo; y otras acciones. Además debe añadirse que el capítulo incluye una partida destinada a los minusválidos, seguida de las iniciales PM en el ejercicio presupuestario de 1993 y por lo tanto no reflejada en el gráfico,

---

<sup>25</sup> La concesión de la prima viene delimitada por la creación de un mínimo de dos puestos y se facilita hasta un máximo de creación de cinco puestos. Véase Informe del Tribunal de Cuentas, ejercicio 1991, op.cit., págs. 164-165.

pero que ya ha sido dotada de créditos en el ejercicio presupuestario de 1994.

#### A) ACCIONES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA.

Desde mediados de los años setenta se vienen sucediendo programas comunitarios a favor de los más desfavorecidos. Actualmente está en vigor la Decisión 89/457<sup>26</sup> en la que se enmarca el tercer programa de lucha contra la pobreza dotado con 55 millones de ecus para el período 1989-1994. Entre los objetivos de programa se encuentra: "el contribuir a la elaboración de medidas preventivas en beneficio de las categorías de personas que corren el riesgo de tomarse económica y socialmente menos favorecidos y de medidas de ayuda para atender a las situaciones de extrema pobreza"; el producir en una perspectiva multidimensional modelos organizativos e innovadores de integración para personas desfavorecidas involucrando a los actores económicos y sociales"; así como "la realización de medidas de información, coordinación, evaluación, estudios e intercambio de experiencias".

Los objetivos del programa se traducen las llamadas "medidas-tipo" e "iniciativas innovadoras". Las primeras consisten en poner en práctica un programa de intervención coherente para las personas más desfavorecidas, en determinado barrio, ciudad o una región, involucrando en él a todos los agentes sociales, (sindicatos, empresarios, agentes sociales). Las segundas, (las iniciativas innovadoras), se trata de propuestas innovadoras tendentes a mejorar la situación de los más desfavorecidos, tomando como referencia lo que se hace en el conjunto de la comunidad. El apoyo presupuestario se sitúa entre un 55 y un 75% del coste real de las medidas, según se trate de medidas tipo o iniciativas.

#### B) MINUSVALIDOS.

De acuerdo con el documento COM(94) 668 final, los minusválidos forman un colectivo de 30 millones de ciudadanos/as, cerca de un 10% de la población de los 12 Estados miembros. La

---

<sup>26</sup> Decisión 89/457 CEE DO nº L 224 de 2.8.1989, págs. 10-14.

Comunidad viene prestando apoyo a este colectivo desde 1986 en que se inicia un primer programa HELIOS de acción comunitaria a favor de los minusválidos, Actualmente está en vigor el tercer programa (HELIOS II) adoptado mediante la Decisión 93/136<sup>27</sup> por un período de duración de cuatro años 1993-1996 con unas dotaciones de 37 millones de ecus. El objetivo general radica en promover y apoyar financieramente acciones tendentes a facilitar la igualdad de oportunidades y la integración de las personas minusválidas. El programa abarca 12 grandes áreas de acción, entre ellas, vida independiente para las personas minusválidas, reeducación funcional; inserción en el sistema educativo y formación e integración económica y social.

En el marco del programa se ha implantado, a su vez, un sistema europeo informatizado conocido con las iniciales, (HANDYNET)<sup>28</sup> y que ofrece a los usuarios una base de datos multilingüe en el que se pueden consultar tipos de ayudas que pueden percibir los minusválidos, medios de movilidad a su alcance y otras informaciones sobre actividades de ocio, cultura, viajes, etc.

---

<sup>27</sup> Decisión 93/136 CEE DO n° L 56 de 9.3.1993, págs. 2-5.

<sup>28</sup> Véase Decisión 89/658 CEE, DO n° L 393 de 30.12.1989, págs. 35-36.

# CREDITOS DE PAGO PARA PROTECCION SOCIAL Y LIBRE CIRCULACION.

TOTAL: 45,233 millones de ecus.

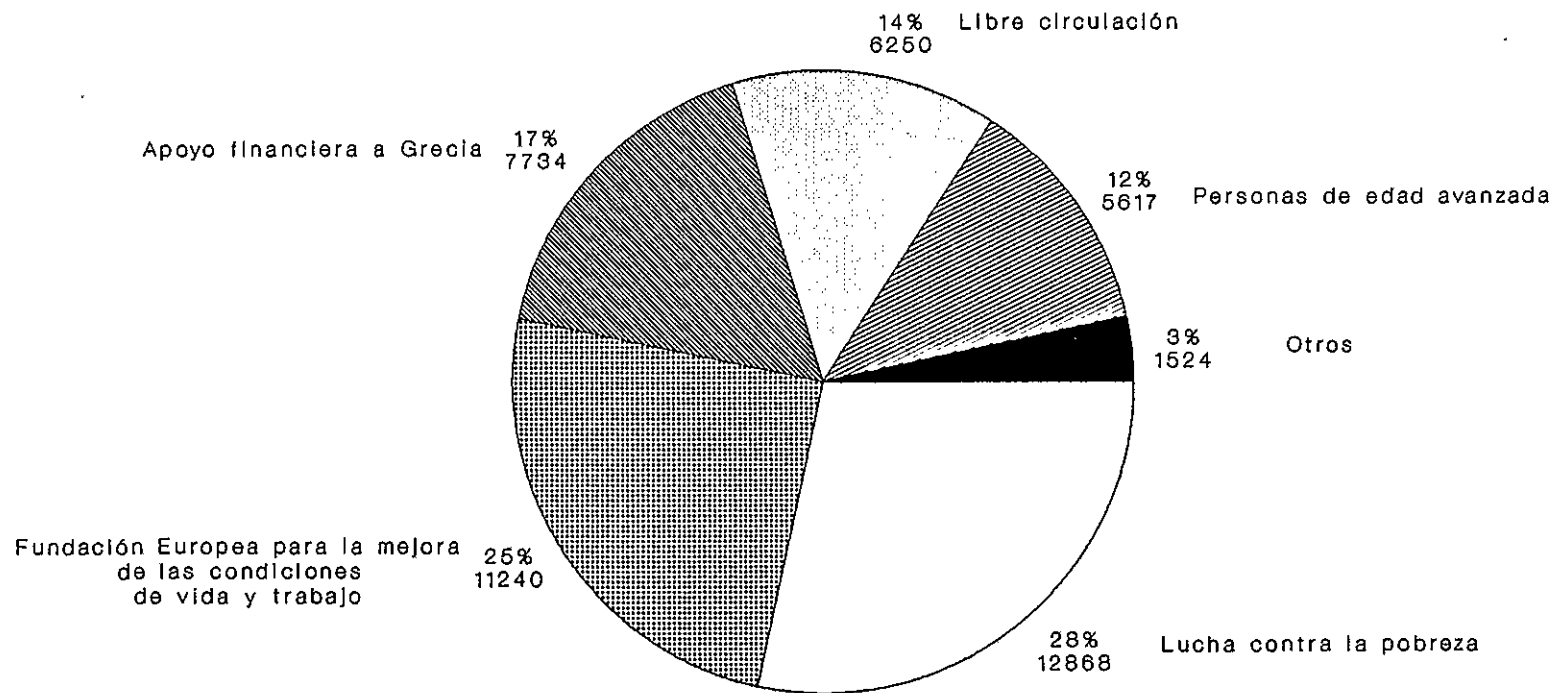


Gráfico N° 13

Fuente: DO n° L 31 y 345.



C) MEDIDAS A FAVOR DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA.

La población de los 12 estados miembros con mas de 60 años de edad ascendía en 1993 a aproximadamente unos 60 millones de ciudadanos. Algunos de ellos participan activamente en la sociedad y la enriquecen con el patrimonio que han acumulado, otros, por el contrario, necesitan de su atención y cuidados. La Comunidad no ha querido ser ajena alas virtudes y necesidades que plantea el colectivo de los mayores.

La Carta Social y los Programas de Acción Social destacan la necesidad de procurarles una vida digna y el Parlamento Europeo adoptó durante la década de los ochenta algunas "Resoluciones" en los que recuerda la situación de los ancianos y prevé ayudas comunitarias para éstos<sup>29</sup>.

Con todo, la acción comunitaria para las personas de edad avanzada tuvo su máxima expresión con la declaración del año 1993 como "año europeo de las personas de edad avanzada y de la solidaridad de las generaciones". Para el desarrollo de este acontecimiento se asignaron 6,9 millones de ecus con los que se han realizado innumerables actos de información y sensibilización, acerca de los problemas de los mayores tanto en los Estados miembros como a nivel comunitario.

Las directrices generales de la acción comunitaria para el futuro se han fijado en una Declaración del principio del Consejo del 6 de diciembre de 1993<sup>30</sup>. Dicha declaración recuerda a los Estados la responsabilidad que tienen respecto a los ciudadanos de edad avanzada y les pide que aprueben una serie de objetivos que les garanticen unos niveles de vida digna, entre otros: nivel de ingresos, vivienda y movilidad y oferta de cuidados y servicios. La Comisión deja constancia en la misma declaración sobre la

---

<sup>29</sup> Véase Resoluciones del Parlamento Europeo del 18 de febrero de 1982 y 10 de marzo de 1986. DO n° C 66 de 15.3.1992, pág.49 y DO n° C 88 de 14.4.1986, págs.17, respectivamente.

<sup>30</sup> DO n° C 343 de 21.12.1993, págs. 1-3.

conveniencia de proseguir algunas actividades en el que las orientaciones presupuestarias previstas para el ejercicio 1994 constituyan una base modesta pero útil para su consecución.

D) LIBRE CIRCULACION.

La libre circulación es una parcela que corresponde casi por entero al ámbito normativo. El apoyo presupuestario se facilita a organismos y asociaciones que actúan en beneficio de la integración, participación y representación de los trabajadores migrantes en la vida social y administrativa del país de acogida. El apoyo se facilita tanto a organismos y asociaciones que representan la emigración intracomunitaria como a la procedente de países terceros.

E) APOYO FINANCIERA A GRECIA.

En 1984, la Comunidad concedió a Grecia una ayuda especial de 120 millones de ecus, (período 1984-1988)<sup>31</sup>, para fines sociales: acondicionamiento, construcción y ampliación de edificios y centros de formación profesional. El período de aplicación de las medidas ha expirado, los créditos reseñados en el gráfico se refieren a compromisos anteriores pendientes de pago.

F) FUNDACION EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO.

La Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo fue creada por el Reglamento 1365/75, como parte del primer Programa de Acción Social, (1974). Su objetivo ha estado centrado en el estudio y análisis de los temas sociales, entre otros: Diálogo Social y aumento del nivel y calidad de vida para todos. En términos presupuestarios y de administración funciona de modo similar al Centro Europeo para el Desarrollo de la formación profesional. El presupuesto le concede una subvención de equilibrio al que se le añaden ingresos propios, producto de la venta de sus

---

<sup>31</sup> Véase Reglamento 815/84, DO. nº L 88 de 31.3.1984, págs. 1-3.

publicaciones y renta de fondos invertidos. Con ello atiende las obligaciones derivadas de sus gastos de personal y funcionamiento.

### 3.3.3 Sanidad.

#### A) MARCO JURIDICO.

La Sanidad queda recogida de forma indirecta y no vinculante en el artículo 118 del Tratado CEE en el que se establece que la Comisión promoverá una estrecha colaboración entre otros en la "protección contra los accidentes y enfermedades profesionales" y la "higiene en el trabajo". El Acta Unica Europea, artículo 118A/CE añade como obligación de los Estados miembros, el procurar promover "la mejora, en particular del medio de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores". Asimismo, la carta Social le dedica un apartado a la protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo.

Además, el Tratado de la Unión incorpora la salud al acervo comunitario. El artículo 129/CE establece que la Comunidad "contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuese necesario, apoyando la acción de los mismos"- Esa acción se "encamina a la prevención de las enfermedades, especialmente de las más graves y ampliamente difundidas, incluida la toxicomanía, apoyando la investigación de su etiología y de su transmisión, así como la información y la educación sanitaria". A su vez, los Estados y la Comisión favorecerán la cooperación con los países terceros y organizaciones internacionales competentes en la materia.

#### B) EL AMBITO DE LA SANIDAD.

Las medidas sobre la salud a nivel comunitario se han desarrollado en dos ámbitos jurídicamente diferenciados. Por una parte tal y como hemos comentado en páginas anteriores se ha adoptado todo un compendio de normativas vinculantes relacionadas con la "protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo" referida a la puesta en práctica del artículo 118A/CE y

Programa de Acción Social. Por otra parte la Comunidad, en virtud del artículo 235, ha comenzado a introducir en los años ochenta una serie de acciones en torno a algunas enfermedades con aspectos comunes a todos los países: el cáncer, el SIDA y las drogas.

El objetivo fundamental de estas acciones ha sido mayoritariamente la prevención mediante la información, la educación y la coordinación, sin invadir ni usurpar las competencias a acciones llevadas a cabo por los Estados en esos apartados de la sanidad. De hecho, el artículo 129/CE, al hablar de "prevención de las enfermedades" viene a ratificar jurídicamente la labor emprendida y ejecutada por la Comunidad en los años ochenta.

La acción futura, teniendo en cuenta la nueva normativa, (artículo 129/CE), viene recogida y expresada en la comunicación de la Comisión COM(93) 559 final. En la segunda parte de este documento se destaca la promoción, educación y formación en materia de salud, control y seguimiento de enfermos, cáncer, drogas, sida, y otras enfermedades transmisibles y/o relacionadas con la contaminación.

En realidad las acciones comunitarias son sensiblemente ampliadas en cuanto al número, sin embargo, el objetivo continua siendo básicamente el mismo.

#### C) DOTACION Y CONTENIDO ESQUEMATICO DE LOS PROGRAMAS DE SANIDAD.

El gráfico N°14 recoge las dotaciones del Título B2-70, sanidad>; un total de 27,024 millones de ecus, distribuidos en cinco apartados: lucha contra el cáncer, lucha contra el "SIDA", lucha contra el abuso del alcohol; lucha contra la droga y observatorio europeo de la droga; y otras acciones.

Precisamente bajo el enunciado "otras acciones" se han agrupado los créditos de alcance general en apoyo de las campañas de información, aplicación y aproximación de la legislación referida a la salud y seguridad en el lugar de trabajo.

# CREDITOS DE PAGO PARA SANIDAD (1993).

TOTAL: 27,024 millones de ecus.

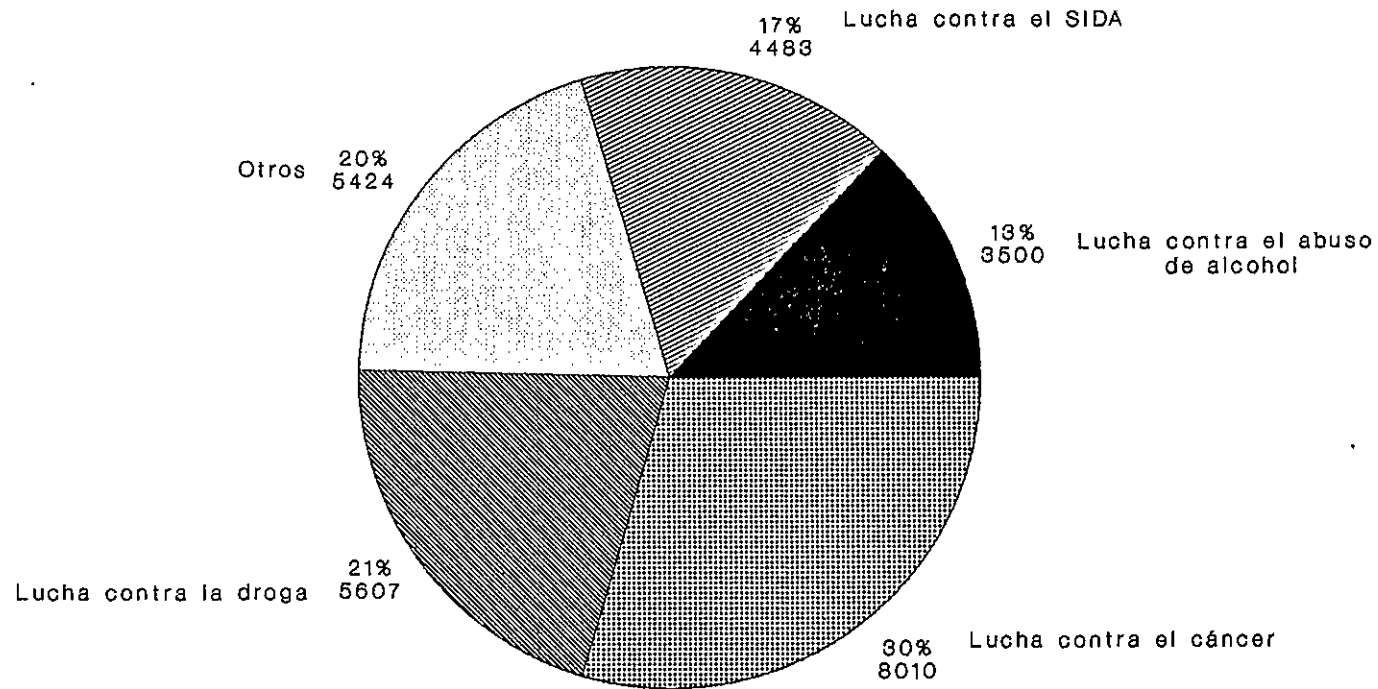


Gráfico N° 14

Fuente: DO n° L 31 y 345.

### C.1) EUROPA CONTRA EL "SIDA".

A partir de mediados de los ochenta, las instituciones europeas se han venido manifestando con asiduidad sobre la necesidad de prevenir y combatir el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, (SIDA). Durante los años 1987<sup>32</sup> y 1988 se han implantado una serie de acciones de carácter general sobre la información al público; estudios comparativos sobre la situación de la enfermedad en Europa; y difusión de aquellos aspectos que se hayan revelado como los más eficaces para combatirla. Ya en épocas más recientes la Resolución del Consejo del 22 de diciembre de 1989<sup>33</sup> invita a la Comisión a que defina las modalidades y el contenido de un plan de acción que integre el conjunto de medidas de prevención y control de la enfermedad.

Dicho plan se concreta en la Decisión 91/317<sup>34</sup> por un período de duración de tres años 1991-1993. Entre las acciones apuntadas y apoyadas por el presupuesto se encuentra la información y sensibilización del público y de determinados colectivos; educación sanitaria de los jóvenes; asistencia social y psicología sanitaria; evaluación de los costes de la infección VIH; recogida de datos; y promoción de recursos humanos.

### C.2) EUROPA CONTRA EL CANCER.

Las intervenciones comunitarias contra el cáncer son relativamente recientes. El primer programa de acción contra el cáncer se adoptó mediante la Resolución del Consejo del 7 de julio de 1986<sup>35</sup>, siendo el objetivo principal de éste la prevención de la enfermedad. Durante los años 1987 y 1988 se fueron sucediendo

---

<sup>32</sup> Las primeras orientaciones de carácter general se recogen en las conclusiones del Consejo del 15 de mayo de 1987. Véase a este respecto DO n° C 178 del 7.7.1987, págs. 1-3.

<sup>33</sup> DO n° C 10 de 16.1.1990, págs. 3-6.

<sup>34</sup> Decisión 91/317 CEE, DO n° L 175 de 4.7.1991, págs. 26-29. El programa ha sido prorrogado hasta 1994, mediante la Resolución del Consejo de 10 de diciembre de 1993, DO n° C 15 de 18.1.1994, págs 1-2.

<sup>35</sup> DO n° C 184 de 23.7.1986, págs. 9-11.

otra serie de acciones sobre información al público y formación al personal sanitario. Todo ello culmina con la declaración del año 1989 como "año europeo de información contra el cáncer".

En la actualidad y en el marco del programa contra el cáncer las intervenciones comunitarias en la materia, vienen regladas por la Decisión 90/238<sup>36</sup> en la que se fijan unas dotaciones plurianuales de 55 millones de ecus, para el período 1990-1994, siendo los ejes fundamentales de actuación comunitaria:

- I Prevención del cáncer.
- II Información y educación sanitaria.
- III Formación de los profesionales de la salud.
- IV Investigación y cáncer.

Los créditos presupuestarios se destinan a sufragar más de una veintena de medidas en las que se subdividen las grandes ejes del programa de acción, entre ellas, la diseminación de información y educación al público en general; estudios y recopilación de datos sobre la situación de las enfermedades; coordinación de las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros; y concesión de becas para favorecer la movilidad de los investigadores.

### C.3) LUCHA CONTRA LA DROGA.

La dimensión que va adquiriendo el problema de la droga, en la década de las ochenta, impulsaría a las instituciones comunitarias hacia el diseño de un marco global afín de reforzar las medidas adoptadas por los Estados miembros y organismos internacionales. A tal efecto, durante los años 1987-1990 se iniciaron varias acciones basadas mayoritariamente en la prevención: elaboración de programas de información, educación y tratamiento; rehabilitación, intercambio de datos y coordinación general de los sistemas de tratamiento existentes en los Estados miembros.

---

<sup>36</sup> Decisión 90/238 EURATOM, CECA, CEE, DO n° L 137 de 30.5.90, págs. 31-35. La Decisión 93/362 CEE DO n° L 150 de 22.6.1993, amplían las dotaciones.

Todo ello culmina con el primer plan de acción recogido en las conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 1990<sup>37</sup> en el que se hace énfasis en la continuidad de las medidas de carácter preventivo, iniciadas con anterioridad, entre estas medidas una de las más llamativas es la organización de una "semana europea de prevención de la droga" ...1992 y octubre de 1994.

Otro hecho de destacada importancia en este ámbito fue la creación en 1993 del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, (Reglamento 302/93)<sup>38</sup> y cuya misión será el suministro a los Estados de información adecuada sobre el uso de estupefacientes sus consecuencias y otros aspectos de índole socioeconómico. Para ello se está en proceso de creación y perfección de una Red Europea de Información sobre las drogas y toxicomanías, (REITEX).

En el plano internacional, la Comunidad participa en el Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y como participante colabora con los países socios en la gestión y control del comercio internacional de esas sustancias.

El apoyo presupuestario, además de financiar al Observatorio Europeo de la droga, atienden otros gastos derivados de las campañas de información y sensibilización al público en general y de la formación del personal sanitario; acciones de coordinación y otros compromisos que surgen como resultado de la participación de la Comunidad en Organismos internacionales.

#### **3.4 CREDITOS EJECUTADOS.**

La media de créditos ejecutados durante 1991 y 1992 en la Europa Social asciende a 106,24 millones de ecus. La gran mayoría de estos créditos pueden considerarse como gastos administrativos.

---

<sup>37</sup> Véase Bol. CE nº 12, 1990, pág.14.

<sup>38</sup> Reglamento 302/93 CE DO nº L 36 de 12.2.1993, págs. 1 y siguientes.



### 3.5 NOTA FINAL.

La Europa Social se erige como uno de los aspectos mas humanos del proceso de integración. Sus esfuerzos se encaminan hacia la introducción de un marco normativo que garantice unos niveles mínimos de bienestar social para evitar el llamado "dumping Social" y crear de ese modo un escenario más entrañable que aquel propiamente generado por el mercado interior. El avance y profundización de ese marco normativo entraña grandes dificultades dada la variedad de fórmulas y particularidades que tiene el sector en los Estados miembros.

Por otra parte, la Comunidad ha abierto innumerables intervenciones de apoyo presupuestario, pero en su gran mayoría tienen un carácter más bien simbólico y de cooperación y colaboración. Hoy por hoy la protección social es costeada por los Estados en todas sus dimensiones.

### VIII.4 INFORMACION Y COMUNICACION

Las dotaciones del Título B3-3, Información y Comunicación, un total de 22,137 millones de ecus en créditos de pago para el ejercicio presupuestario de 1993 se destinan, en términos generales, a gastos derivados de la diseminación de información sobre las actividades desarrolladas por la Comunidad. En otras palabras, son créditos destinados a proyectar la idea de la Comunidad y de sus actividades tanto en el interior como en el exterior. El Título recoge, entre otros, los gastos de financiación de la Federación Internacional de casas de Europa, (FIME); los gastos de la "Acción Jean Monet" cuya misión es el apoyo y fomento al estímulo de las universidades y hacia la creación de cursos sobre integración europea; y los gastos sobre exposiciones, exposición universal de Sevilla, (1992) y exposición internacional de Taejon, (1993), Corea del Sur. La media de créditos ejecutados durante el período 1991/1992 asciende a 37,096 millones de ecus.

## **Capítulo IX:**

**POLITICA ENERGETICA**

**MEDIO AMBIENTE**

**CONTROL DE LA SEGURIDAD DE EURATOM**

**PROTECCION CIVIL Y AYUDAS DE URGENCIA**

Capítulo IX: POLITICA ENERGETICA, MEDIO AMBIENTE, CONTROL DE LA SEGURIDAD DE EURATOM Y PROTECCION CIVIL Y AYUDAS DE URGENCIA.....	320
IX.1 Política energética .....	320
1.1 Marco jurídico .....	320
1.2 Antecedentes del Mercado interior de la energía .....	321
1.3 El Mercado interior de la energía .....	324
1.4 La Carta Europea de la Energía.....	326
1.5 Energía y medio ambiente .....	328
1.5.1 El impuesto tasa .....	330
1.6 Dotaciones y programas .....	333
1.7 Créditos ejecutados .....	338
1.8 Nota final .....	339
IX.2 Política del medio ambiente .....	341
2.1 Marco jurídico .....	341
2.2 Los programas plurianuales sobre medio ambiente y su contenido .....	342
2.2.1 El quinto Programa .....	343
2.3 Dotaciones y significado .....	346
2.4 Créditos ejecutados .....	350
2.5 Nota final .....	350
IX.3 Control de la Seguridad de EURATOM: Marco jurídico, objetivos y dotaciones.	351
IX.4 Protección civil y ayudas de urgencia .....	353

## IX.1 POLITICA ENERGETICA

### 1.1 MARCO JURIDICO.

La política energética encuentra sus bases jurídicas de forma parcial en cada uno de los Tratados constitutivos. El Tratado CEEA despliega una amplia normativa jurídica sobre la creación de una política energética común en el ámbito de la energía nuclear para usos pacíficos. De forma análoga el Tratado CECA establece la regulación comunitaria para el carbón. EL Tratado CEE le corresponde, por omisión en los Tratados anteriores, la regulación energética de los hidrocarburos y la electricidad, no obstante éste último no alude directamente a ningún tipo de energía, es más, las reformas introducidas por el Acta Unica Europea tampoco la mencionan. De haber existido voluntad política para crear un mercado común se hubieran podido utilizar el artículo 235, el 100, o incluso los artículos 85 y 86 referidos a la competencia, pero el recurso a estos instrumentos fue mas bien escaso hasta bien entrada la década de los ochenta cuando comienza a despegar el mercado interior de la energía. Los Estados miembros han sido siempre reticentes a transferir a la Comunidad las competencias de un sector clave, de las economías nacionales, que se ha estructurado en torno a grandes monopolios con particularidades muy concretas en los sistemas fiscales y donde además suelen surgir grandes deficiencias en las fases de aprovisionamiento. Curiosamente, ni siquiera el Tratado de la Unión habla explícitamente del sector energético. La energía queda integrada, en términos jurídicos, por una parte y de modo un tanto atípico en el artículo 129B-D/CE, (Redes Transeuropeas), y artículos 130R y 130S/CE medio ambiente, y por otra parte en la "Carta Europea de la Energía" cuyo contexto trasciende los límites geográficos de la Comunidad.

## 1.2 ANTECEDENTES DEL MERCADO INTERIOR DE LA ENERGIA.

Como en muchos otros sectores no faltaron en los años sesenta referencias explícitas de buena voluntad para desarrollar el embrión de un mercado común que englobase todo el espectro energético cubierto por los Tratados constitutivos. En virtud del protocolo firmado el 21 de abril de 1964 Comunidades debían asegurar la armonización de las políticas nacionales en las áreas específicas de a) "política comercial y de aprovisionamiento desde terceros países"; b) "régimen de ayudas de los Estados a la industria"; c) "reglas de concurrencia para evitar la discriminación según las distintas fuentes de energía"; d) "racionalización de las empresas del carbón para adaptarlas a las condiciones del mercado". Asimismo los Estados se comprometieron a garantizar un aprovisionamiento "diversificado [de hidrocarburos] y a los precios mas bajos y estables; a una política común de stock y a proceder a consultas permanentes con la Comisión de la CEE"<sup>1</sup>.

En 1968 se adoptó la normativa correspondiente para mantener 65 días de stocks de petróleo, incrementando a 90 días en 1992<sup>2</sup>, el resto de los compromisos adoptados en el protocolo no pudieron ser llevados a efecto. La crisis energética de 1973 cogió a la Comunidad desprovista, tanto de un mercado común de la energía, como de una postura unitaria y coherente frente a la escasez de aprovisionamiento. Los Estados procedieron cada uno por separado a salvar la situación de la mejor forma posible en función de los lazos político-económicos que cada uno de ellos mantenía con los países exportadores de petróleo.

A partir de la crisis, se emitieron una serie de directrices generales para racionalizar el consumo y diversificar la producción de energía, todo ello con vistas a disminuir las importaciones de petróleo. En este orden de cosas la Resolución del Consejo de 17 de septiembre de 1974 en la que

---

<sup>1</sup> Véase a este respecto TAMAMES, T., (1993), pág.262, véase también, SWANN, D., (1986), págs. 246-251.

<sup>2</sup> Véase a este respecto Y-S-Hu., (1982), pág. 263.

se establece las previsiones sobre producción y consumo hasta 1985, menciona, entre otras, el aumento de la seguridad del abastecimiento, mediante el desarrollo de la producción de energía nuclear; de los recursos comunitarios de hidrocarburos y combustibles sólidos; así como del aumento de los esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico para procurar diversificar las fuentes energéticas. En relación con la demanda la Resolución pide la puesta en práctica de medidas de ahorro y uso racional de la energía sin que ello pueda hipotecar los objetivos de desarrollo económico y social.

En el marco del objetivo general de reducir la dependencia del petróleo y diversificar las fuentes energéticas, es de resaltar, en primer lugar, la puesta en marcha de un "programa de promoción y desarrollo de nuevas tecnologías en el sector de los hidrocarburos", al que siguieron otros programas en la segunda mitad de los años setenta sobre fuentes de energía alternativas y ahorro energético<sup>3</sup>; en segundo lugar es también de destacar el lanzamiento de los sistemas de empréstitos y préstamos NIC y CEE-Balanza de pagos para ayudar a paliar los efectos de la crisis.

En lo referente a la adopción de una postura común frente al aprovisionamiento, los Estados, a excepción de Francia, entraron a formar parte de la Agencia Internacional de la Energía, (AIE), creada en noviembre de 1974 bajo el liderazgo de Estados Unidos y en cuyo seno se llegó a importantes acuerdos sobre precios mínimos del petróleo, stock y sistemas de distribución y reparto entre los países consumidores en caso de escasez de oferta<sup>4</sup>. Estos acuerdos nunca pudieron ser llevados a efecto en el marco comunitario.

Con motivo de la segunda crisis del petróleo en 1979, el Consejo de Ministros, mediante la Resolución del 9 de junio de

---

<sup>3</sup> Véase a este respecto "Informe anual del Tribunal de Cuentas", ejercicio 1990. DO nº C 324 de 13.12.1991, págs. 160-161.

<sup>4</sup> Véase a este respecto Y-S HU, (1982), págs. 263-264.

1980<sup>5</sup> revisaba los objetivos establecidos anteriormente, (1974), fijando unas nuevas pautas energéticas de producción y consumo de energía en un horizonte que se extendía hasta el año 1990. En estas nuevas pautas, que deberían seguir los Estados, se sigue insistiendo en la necesidad de reducir el consumo del petróleo en la Comunidad; cubrir por medio de combustibles sólidos y de energía nuclear del 70 al 75% de las necesidades de energía primaria para la producción de electricidad; incrementar el uso de las energías renovables; así como realizar un esfuerzo para poder alcanzar unos precios razonables que hiciesen posible el cumplimiento de los objetivos enunciados".

La misma Resolución del 9 de junio de 1980, (apartado 4), y ante la ausencia de un mercado común de la energía, invita a la Comisión a realizar las recomendaciones y propuestas oportunas afín de reforzar la convergencia de las políticas energéticas de los Estados. La Comisión consciente de lo delicado del tema, formularía por estas fechas varias propuestas tendentes a alcanzar esos objetivos, entre otros, la aproximación en materia de precios e impuestos energéticos<sup>6</sup>. Todo ello en el marco de un máximo respeto a las competencias de los Estados sobre el sector. Pero, pese a lo moderado de las ambiciones las aproximaciones hacia lo que podría constituirse como andamiaje del futuro mercado común de la energía fueron nulos.

La Comunidad continuo, eso sí, marcándose objetivos generales sobre producción y consumo. Una vez mas, la Resolución del Consejo de 16 de septiembre de 1986<sup>7</sup> establece las directrices generales energéticas por un período de 10 años hasta 1995, basados en "el desarrollo de los recursos energéticos de la Comunidad en condiciones económicas satisfactorias; la diversificación geográfica de las fuentes de abastecimiento exteriores de la Comunidad; medidas eficaces para los momentos de crisis, especialmente para el petróleo; una

---

<sup>5</sup> DO Edición Especial, (1985), 12 Energía, Volumen 04, págs. 1-3.

<sup>6</sup> Véase a este respecto, Daintith y Hancher, (1987), págs. 32-34.

<sup>7</sup> DO n° C 241 de 25 de septiembre de 1986, págs. 1-4.

diversificación entre las diferentes fuentes de energía y de utilización racional de la energía".

Estas directrices generales que se han venido sucediendo en el transcurso de los años no han sido más que pautas a seguir por los Estados. La comunidad no ha tenido ni competencias ni capacidad para llevarlas a cabo. Ciertamente, los Estados han conseguido racionalizar y diversificar el consumo energético pero gracias a sus propios esfuerzos y medios<sup>8</sup>. Las llamadas por parte de la Comunidad hacia el incremento en el uso de la energía nuclear fueron secundadas únicamente en la medida en que coincidían con los intereses particulares de algunos Estados, y el consumo del carbón pese a las reiteradas llamadas para incrementar su uso, continuó descendiendo.

En suma, hasta mediados de los años ochenta, los avances tanto en lo referente al mercado común de la energía como en la búsqueda de una postura única frente a la crisis de aprovisionamiento pueden ser calificadas como nulos. El único apartado que fue proseguido ininterrumpidamente a partir de la crisis de 1973, es el referido al apoyo presupuestario al programa de investigación y desarrollo en el sector de los hidrocarburos y programa de demostración sobre energías alternativas y ahorro energético<sup>9</sup>.

### 1.3 EL MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA.

La publicación del Libro Blanco, (1985), y entrada en vigor del Acta Unica Europea, (1987), produjeron un revulsivo en el sector energético muy similar al producido en otras políticas. Los intentos de convergencia y aproximación de las legislaciones entre los Estados, cederían paso a una preocupación creciente por dismantelar aquellas barreras que entorpecían la realización del mercado interior. A petición del Consejo la Comisión elaboró en 1988 el documento de trabajo sobre el mercado interior de la

---

<sup>8</sup> Véase a este respecto, COM(88) 174 II final, págs. 3-7.

<sup>9</sup> Véase a este respecto "Informe anual del Tribunal de Cuentas", ejercicio 1990, op.cit., págs. 161-162.



energía COM(88) 238 final en el que tras analizar el coste de la no-Europa en el sector, (calculado en el 0,5 del PNB de la Comunidad), aboga por la aplicación de los postulados del Libro Blanco, (1985), y para ello se enumeran una serie de obstáculos que impiden el avance del mercado interior: "eliminación de las fronteras técnicas (tanto armonización de las reglas y normas técnicas como de la apertura de los mercados públicos) y de "las fronteras fiscales, (en especial, a través de los impuestos indirectos)", (COM(88) 238 final, pág.5). El mismo documento propone un compendio de legislación para la eliminación de esos obstáculos. A partir de 1988, la energía entra pues de forma lenta pero decidida en la senda del mercado interior.

El segundo informe parcial COM(93) 261 final sobre el ritmo de aplicación de las medidas previstas en el documento COM(88) 238 final destaca avances considerables en todos los campos si bien advierte que aún queda un largo camino por recorrer. Entre las medidas adoptadas se menciona: la aplicación de las normas comunitarias en materia de contratos públicos en los sectores hasta ahora excluidos, (agua, energía, transporte y telecomunicaciones), ello quiere decir que los contratos de suministros por un valor superior a 400.000 ecus y los de obras por un valor superior a 5.000.000 de ecus salen a licitación pública en el Diario Oficial de las Comunidades a partir de enero de 1993, a fin de garantizar la libre concurrencia de empresas de todos los Estados miembros; en el ámbito fiscal se han acordado tipos mínimos en los impuestos especiales sobre el petróleo; en cuanto a la normalización sobre calidad de productos petroleros, gases y combustibles sólidos y equipos de exploración y producción la Comisión comenta que "sigue produciéndose a ritmo normal", una frase no demasiado alentadora. Tal vez, la legislación mas exitosa haya sido las Directivas de 1990 sobre el tránsito de electricidad y del gas y la transparencia de precios en ambos sectores. Con esta normativa no se ha logrado una integración real de esos sectores, la misma Comisión las considera sólo como un primer paso hacia la realización del mercado interior, pero un primer paso que parece estar en fase de conclusión puesto que la gran

mayoría de los Estados ya ha aplicado las Directivas comunitarias.

#### 1.4 "LA CARTA EUROPEA DE LA ENERGIA".

En tanto en cuanto el inicio del mercado interior de la energía va adquiriendo su propia identidad, no ocurre lo mismo en lo tocante a la adopción de una postura comunitaria frente a posibles crisis de aprovisionamiento energético. La Resolución del Consejo del 16 de septiembre de 1986, op.cit., enumeró entre los objetivos "medidas eficaces para los momentos de crisis, especialmente para el petróleo". Sin embargo, los Estados, como hemos comentado en páginas anteriores, había optado en 1974 por integrarse en la (AIE), sin que surgiese en años posteriores una voluntad expresa por crear un esquema comunitario de coordinación alternativo.

La idea de enmarcar a la Comunidad en un entorno diferente al de la AIE, surge a raíz de la crisis del Golfo Pérsico, (1990), y de los cambios políticos acaecidos por esas mismas fechas en los países de la Europa Central y del Este y antigua Unión Soviética. En esa situación de crisis energética y cambios geopolíticos el primer Ministro Holandés propone en el Consejo Europeo de Dublín celebrado el 25 y 26 de junio de 1990 la Carta Pan-europea de la Energía",, posteriormente conocida como la "Carta Europea de la Energía".

La "Carta Europea de la energía"<sup>10</sup> firmada el 17 de diciembre de 1991 en la Haya agrupa a cincuenta signatarios, entre los que figuran la Comunidad Europea y todos los demás países de la OCDE, (salvo Nueva Zelanda), los países de la Europa Central y Oriental y las repúblicas de la antigua Unión Soviética, (salvo Turkmenistan). S razón de ser queda recogida de forma clara y precisa por la Comisión. "El interés de firmar dicha Carta entre los países interesados reside, esencialmente, en los aspectos complementarios existentes en Europa entre los

---

<sup>10</sup> El contenido de la Carta Europea y del Acuerdo básico han sido facilitadas por la D.G. XVIII Energía, Dirección A. Los Textos mecanografiados llevan la fecha de 14 de septiembre de 1994.

que poseen los recursos, los que disponen de tecnologías avanzadas y conocimientos teóricos y prácticos, y los mercados de consumo", (COM(91) 36 final, pág.3). El contenido de la carta se estructura en cuatro Títulos: en el Título I se plantea como objetivo primordial el aumentar la seguridad de abastecimiento energético y "maximizar la eficacia de la producción, la transformación, el transporte, la distribución y la utilización de la energía". Todo ello en un entorno respetable con el medio ambiente". El Título II señala que a fin de llevar a cabo los objetivos que se han marcado en el Título anterior los signatarios se comprometen a alcanzar un mercado energético mas amplio, para lo cual se definen acciones en campos entre ellos: acceso al desarrollo de los recursos energéticos; acceso a los mercados; liberalización del comercio energético; protección del medio ambiente; educación y formación. La carta como tal no entraña derechos y obligaciones vinculantes, se trata simplemente de un "Código de conducta", (COM(91) 36 final, pág. 4). De hecho el Título III alude a la necesidad de aplicar un "Acuerdo Básico" y otra serie de protocolos adicionales donde se establezcan las modalidades técnico-económicas y comerciales entre las partes contratantes, modalidades que una vez firmadas y ratificadas serán vinculantes. En este sentido cabe destacar que el proyecto de "Acuerdo Básico" donde realmente se contemplan los pormenores de la carta, establece unos objetivos en algunos casos bastante similares a los reseñados en el documento COM(88), 238 final, op.cit. referente al mercado interior de la energía. Finalmente, el Título IV contiene las disposiciones finales entre las que destaca que los signatarios "entienden que en el contexto de la Carta europea de la energía, el principio de discriminación equivale como mínimo al trato de nación más favorecida". Tal vez, la falta de alusiones a la energía en el Tratado de la Unión queda ampliamente suplido por el contenido y trazado de la Carta Europea de la Energía, en la que se dispone los ingredientes jurídicos sobre los que puede desarrollarse un "macro mercado" que trasciende el entorno del mercado interior en términos estrictamente geográficos pero cuyos objetivos muy similares. El mayor reto reside en la capacidad para articular ese gran nuevo proyecto de forma tal

que los beneficios de la colaboración sean comunes a todos, países participantes.

### 1.5 ENERGIA Y MEDIO AMBIENTE.

La protección del medio ambiente y la producción y consumo de energía es un tema que ya aparece reseñado en la normativa comunitaria de la década de los años setenta. En cumplimiento del Primer Programa de Acción sobre medio ambiente 1973-1976 se introdujo legislación relacionada con la energía y el medio ambiente<sup>11</sup> y la Resolución del Consejo del 3 de marzo de 1975<sup>12</sup> declara, entre otras, que los Estados miembros y la Comunidad deben de aplicar medidas para promocionar la conservación y el uso racional de los recursos energéticos. Pero, estas primeras manifestaciones jurídicas no dejan de ser meros actos simbólicos sin trascendencia cualitativa ni práctica.

En esa época los Estados se ocuparon primordialmente de los problemas derivados de la inestabilidad de aprovisionamiento del petróleo y de los efectos de sus precios sobre la actividad económica, dejando los aspectos medio ambientales relegados a un segundo plano. Sin embargo, a medida que va transcurriendo la década de los ochenta el vínculo entre incremento de producción, consumo de energía y deterioro del medio ambiente se hace mas evidente. Tanto las instituciones comunitarias como los Estados empiezan a tomar una postura más activa y decidida frente al problema, baste mencionar las referencias explícitos al medio ambiente en el Acta Unica Europea o las múltiples Directivas y Decisiones adoptadas en cumplimiento de los sucesivos Programas de acción sobre el medio ambiente. La regulación para hacer compatible la coexistencia armoniosa entre ambos sectores, (energía y medio ambiente), pase de ser una necesidad en los años setenta a convertirse en un imperativo en los ochenta.

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo se puede mencionar la Directiva 75/439 CEE sobre control del vertido de aceites usados, DO n° L 194 de 25.9.1975, págs. 5-7.

<sup>12</sup> DO n° C 168 de 3.3.1975, pág.2

El 29 de octubre de 1990 en el Consejo de Ministros de energía y medio ambiente decide, por primera vez, estabilizar las emisiones de CO<sub>2</sub> para el año 2000 a nivel de 1990<sup>13</sup>. Una decisión trascendente cuyo cumplimiento requiere del diseño de todo un arsenal de normativa y medios financieros. El esquema N<sup>o</sup> 9, elaborado a partir del documento SEC(92) 1144, recoge un resumen de la estrategia adoptada por la Comisión para alcanzar los objetivos fijados por el Consejo de Ministros de energía y medio ambiente. En un primer plano se mencionan los sectores cuyas emisiones, CO<sub>2</sub>, son muy elevadas, (centrales eléctricas, transporte, industria, sector doméstico, comercial), y a continuación se detallan las soluciones. En el ámbito de las medidas específicas se alude, por una parte, a los programas de I+D y demostración. Estos programas no son otra cosa sino la continuación y ampliación de aquellos emprendidos en la crisis energética de 1973 y que como hemos mencionado en páginas anteriores nunca se interrumpieron. Actualmente se les conoce por las siglas "THERMIE", "ALTENER" Y "SAVE", en páginas posteriores estudiaremos su contenido. Por otra parte, y entre las medidas específicas también. Se destaca la actuación sobre aquellos sectores mas responsables de la degradación del medio ambiente. Como veremos en páginas posteriores, algunas acciones de los programas "THERMIE", "ALTENER" Y "SAVE", van precisamente encaminadas hacia una mayor racionalización y eficacia del consumo energético en esos sectores. En tercer lugar y como novedad se propone la instauración de un impuesto "ecotasa" sobre los productos energéticos de modo tal que la disminución de su consumo final pueda hacer efectivo el descenso de las emisiones CO<sub>2</sub>; a continuación dedicamos un pequeño espacio al impuesto-"ecotasa". Finalmente las medidas anteriores se pretenden reforzar con normativa comunitario y programas nacionales complementarias<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase Bol. CE n<sup>o</sup> 10, 1990, punto 1.3.77.

<sup>14</sup> Por ejemplo, la Directiva 93/76, DO n<sup>o</sup> L 237 de 22.9.1993 tiene por objetivo limitar las emisiones de dióxido de carbono mediante el rendimiento energético, estableciendo para los Estados la aplicación de programas sobre certificación energética de edificios, climatización y agua caliente sanitaria a partir del consumo real y facturación de los gastos de calefacción.

### 1.5.1 El impuesto "ecotasa".

El impuesto específico "ecotasa", es una de las propuestas de más polémica de cuantas ha mencionado la Comisión. La misma denominación "impuesto" específico "ecotasa" contiene connotaciones ambiguas respecto del destino de los recursos del presupuesto comunitario. El significado de ecotasa (tasa) está mas bien asociado a la obtención de unos ingresos afectados a una política específica, que en este caso concreto y dado el vínculo energía-medio ambiente, podría pasar a engrosar las dotaciones medio ambientales del programa LIFE, (véase); mientras que los ingresos de un impuesto irían a parar a las arcas comunitarias constituyéndose en un nuevo recurso presupuestario sin afectación a ninguna política específica. De hecho la propuesta de Directiva COM(92) 226 final<sup>15</sup> se refiere a un impuesto en la fase de consumo de la energía, sin decantarse por facilitar más información sobre cual sería el destino final de los recursos recaudados.

De ser aprobada la propuesta de Directiva tal y como se presentó por parte de la Comisión, el impuesto CO<sub>2</sub> energía podría ser recaudado por los Estados de forma análoga al IVA, grabando los productos en el país de destino para evitar posibles distorsiones fiscales en el mercado interior. Su hipotética aplicación conllevaría de acuerdo con la propuesta (COM(92) 226, final, op.cit., págs. 13-18) incrementos en los costes de producción para las empresas europeas y con ello posibles pérdidas de competitividad frente a sus rivales, por ello se propone en el ámbito fiscal la introducción en los Estados de "incentivos" adecuados que neutralicen esos efectos adversos sobre la industria europea.

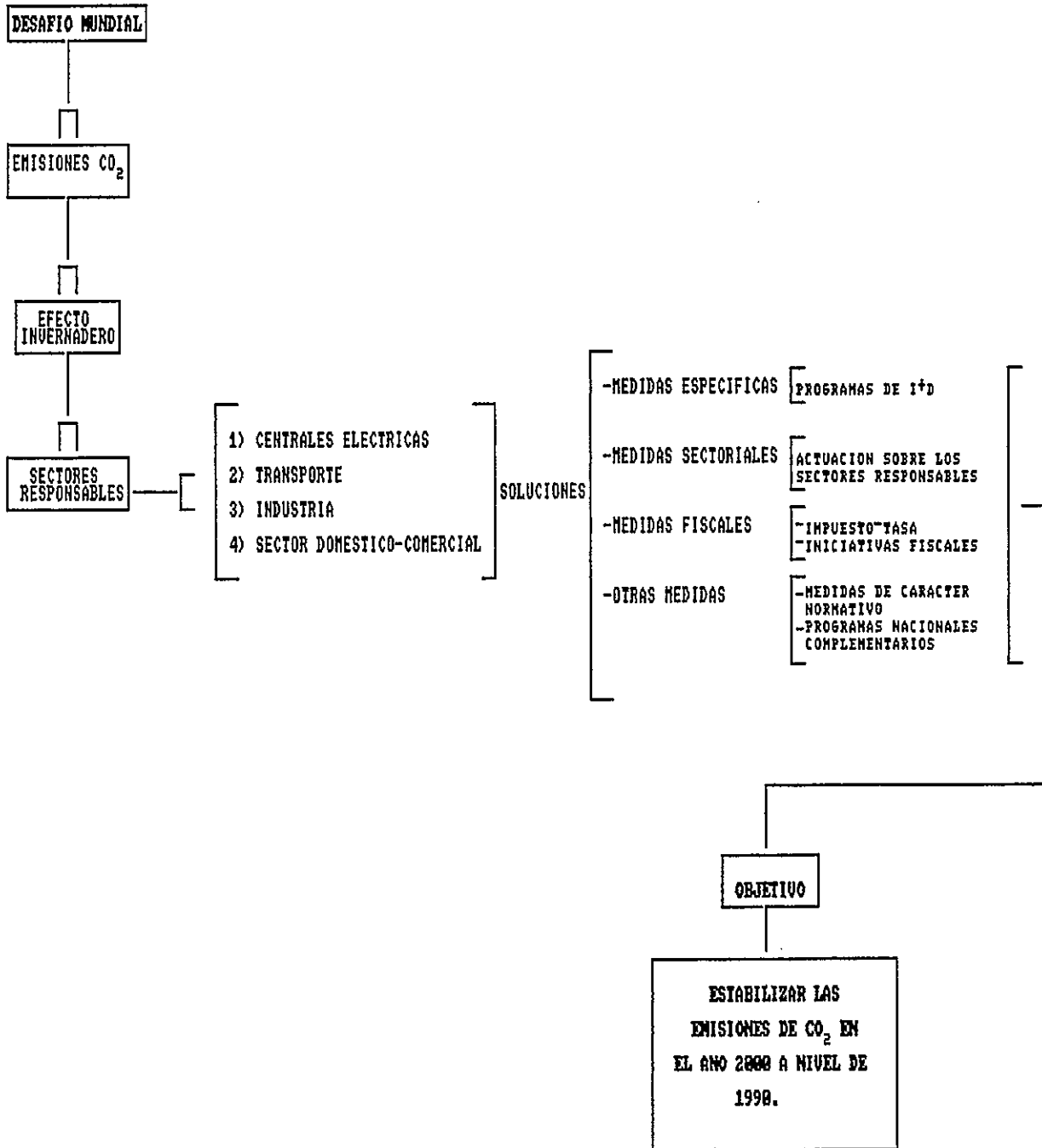
El Consejo de Ministros respaldó en su forma genérica la necesidad de establecer el impuesto al consumo de energía para estabilizar las emisiones CO<sub>2</sub>. Sin embargo, existen discrepancias múltiples en cuanto a las tecnicidades de aplicación,

---

<sup>15</sup> La propuesta de Directiva también aparece en el DO nº C 196 de 3.8.1992, págs. 1-8.

particularmente en lo referido al artículo 8, Título IV, de la propuesta de Decisión al tomar como base imponible un componente basado en el valor de los combustibles utilizados en la producción de energía y otro componente basado en el volumen CO<sub>2</sub> emitido a la atmósfera. En lo referente al primer componente los Estados que son grandes productores de energía, entienden que saldrían perjudicados y en cuanto al segundo componente los Estados menos industrializados cuyas emisiones CO<sub>2</sub> son menores, esperan un trato preferencial. El Consejo de Ministros continua debatiendo en torno al tema.

**ESQUEMA N.9: ESTRATEGIA A ADOPTAR PARA REDUCIR LAS EMISIONES DE CO<sub>2</sub>**



Fuente: Elaboracion propia apartir del SEC(91) 1144 final.



## 1.6 DOTACIONES Y PROGRAMAS.

Las dotaciones energéticas se encuentran dispersas en varios apartados del presupuesto siguiendo la trayectoria y bases jurídicas de los mismos Tratados constitutivos. El programa Marco de I+D contiene importantes partidas destinadas a la investigación energética, algunas de ellas producto del Tratado CEEA, (Fusión nuclear); otras como el programa JOULE, (energías no nucleares), fueron desarrollados paralelamente a la creación del mismo Programa Marco. Asimismo la política de transporte, (Redes transeuropeas) y Fondos estructurales asignan cuantías importantes de recursos a la construcción de redes energéticas. Por su parte el presupuesto CECA se canaliza en gran medida hacia el sector del carbón y el sistema de empréstitos y préstamos está muy vinculado a los préstamos al sector energético en su conjunto.

Las dotaciones que tratamos a continuación se refieren al Título del presupuesto B4-1 "energía" y se derivan de la aplicación de la política energética común estudiada en páginas anteriores. El gráfico Nº 15 recoge los créditos de pago para el ejercicio 1993; un total de 139,876 millones de ecus distribuidos en cuatro apartados. Programa THERMIE, (fomento de tecnologías energéticas en Europa); programa ALTENER, ( acciones específicas en favor de una mayor penetración de las energías renovables) y el programa SAVE, (acciones específicas para una mayor eficacia energética); y otras acciones.

El programa THERMIE tiene sus raíces en los programas de promoción y desarrollo de nuevas tecnologías en el sector de los hidrocarburos iniciado a raíz de la crisis energética en 1973 y que fue seguido de otros programas sobre fuentes de energías alternativas y ahorro energético. En 1990 todos los programas existentes en aquel momento se refunden en el llamado Programa THERMIE. Los programas ALTENER y SAVE, de reciente creación están enfocados hacia la consecución de los objetivos marcados por el Consejo de Ministros de energía y medio ambiente el 29 de octubre de 1990, es decir, están enfocados hacia la reducción de las emisiones CO<sub>2</sub> en la atmósfera. El apartado del gráfico "otras

acciones" incluye créditos destinados a planificación energética de acuerdo con los postulados de la Carta Europea de la energía y otras partidas referidas a la observación de los mercados y en general la aplicación de la política energética común.

# CREDITOS DE PAGO DE LA POLITICA ENERGETICA (1993).

TOTAL: 139,876 millones de ecus.

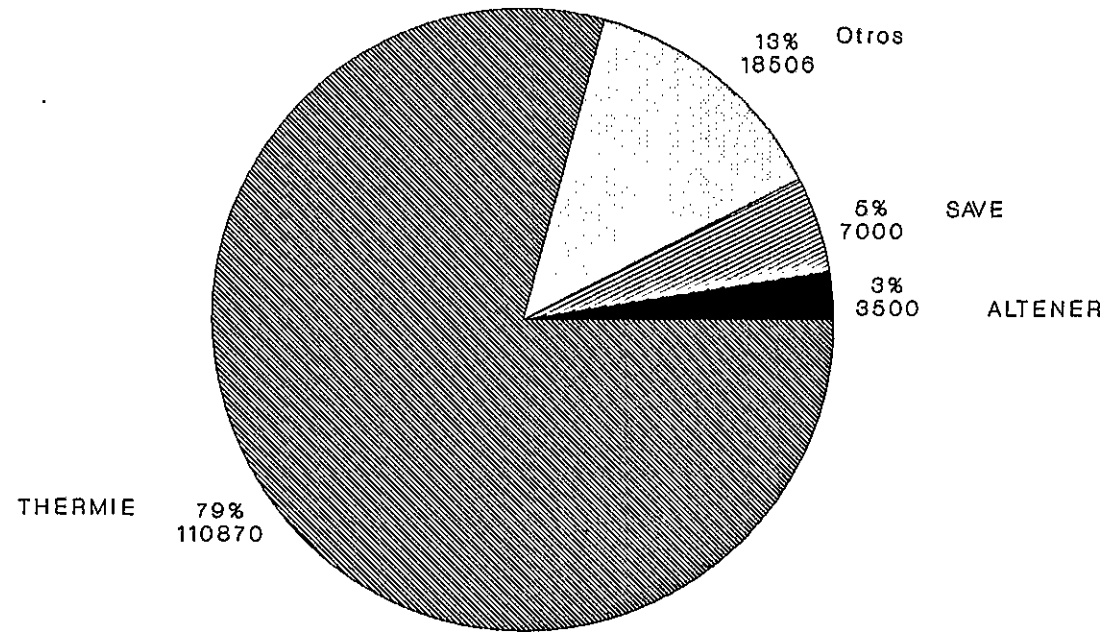


Gráfico Nº 15

Fuente: DO nº L 31 y 345.

- El programa THERMIE fue adoptado mediante el Reglamento 2008/90<sup>16</sup> por un período de 5 años, (1990-1994), con una dotación de 350 millones de ecus para el período 1990-1992, en ejercicios presupuestarios de 1993 y 1994 se han asignado créditos anuales.

Las áreas de promoción de las tecnologías de innovación cubiertas por el programa<sup>17</sup> son los siguientes:

- La utilización racional de la energía, (edificios, industria, industria energética y transporte).
- Las fuentes de energías renovables, (solar, biomasa, biotermal, minihidráulica y eólica).
- Combustibles sólidos.
- Hidrocarburos.

Junto a las tecnologías de la innovación el programa también contempla el apoyo a proyectos de difusión y medidas de acompañamiento emprendidas por la Comisión, (evaluación de las características del mercado, seguimiento y evaluación de los proyectos y difusión de la información).

- El programa ALTENER fue adoptado mediante la Decisión 93/500<sup>18</sup> por un período de cinco años, (1993-1997), tiene por objetivo la reducción de las emisiones CO<sub>2</sub> en 180 millones de toneladas para el año 2005. Para ello prevé aumentar la cobertura de las energías renovables desde un 4% en que se situaba en el año 1991 hasta un 8% en el año 2005; triplicar la producción eléctrica a partir de las energías renovables, (excluidas las grandes centrales hidroeléctricas) y obtener para los hidrocarburos una parte de mercado del 5% del consumo total de los vehículos de motor.

---

<sup>16</sup> Reglamento 2008/90 CEE, DO n° L 185 de 17.7.1990, págs. 1-15.

<sup>17</sup> Véase Anexos I a IV de los Reglamentos 2008/90, op.cit., en los que se contempla toda una serie de condiciones adicionales específicas para cada uno de los sectores de aplicación.

<sup>18</sup> Decisión 93/500 CEE, DO n° L 235 de 18.9.1993, págs. 1-4.

El programa abarca cuatro categorías de acciones:

- a) Estudios y evaluaciones que definan normas o especificaciones técnicas.
- b) Iniciativas de los Estados miembros para crear o ampliar infraestructuras de energías renovables, (formación e información). En esta acción se contemplan además varias medidas sectoriales, entre ellas medidas piloto para introducir una "garantía de resultados solares" en el mercado de los colectores y calentadores de aguas solares y otras iniciativas piloto con parques de vehículos destinados a la introducción de biocarburantes en sustitución de productos derivados del petróleo en el sector del transporte.
- c) Medidas de fomento a la creación de una red de datos para el intercambio de información y coordinación entre los Estados y la Comunidad y a nivel internacional.
- d) Acciones industriales piloto que tengan como objetivo transformar la energía solar y sistemas de almacenamiento y biomasa en energía, especialmente la producción de electricidad y de biogas, así como la utilización del monte bajo de rotación corta y de plantas C4.

El programa carece de una dotación plurianual. La cuantía de los recursos se determina anualmente por la Autoridad Presupuestaria. El porcentaje de financiación presupuestaria varía en función de los tipos de acción descrita anteriormente. Las acciones contempladas en la letra a) son enteramente financiadas por el presupuesto; en las acciones b) y c) la financiación puede oscilar entre un 30% y un 50% del coste del proyecto pudiendo llegar en casos excepcionales hasta un 60%, mientras que la financiación para las acciones de la letra c) no pueden superar el 30% del coste total.

- El programa SAVE, adoptado mediante la Decisión 91/565<sup>19</sup> por un período de cinco años, (1991-1995), con una dotación de 35 millones de ecus, tiene como objetivo, en el marco de la limitación de las emisiones CO<sub>2</sub>, el fomento de la eficacia y

---

<sup>19</sup> Decisión 91/565 CEE, DO n° L 307 de 8.11.1991, págs. 34-36.

rendimiento energético. Las acciones del programa abarcan cuatro apartados:

- a) Evaluaciones técnicas de carácter administrativo o normativo.
- b) Medidas de apoyo a las iniciativas emprendidas por los Estados miembros para crear o perfeccionar infraestructuras en materia de eficacia energética.
- c) Medidas encaminadas a fomentar la creación de una red de información e intercambio de datos que permitan evaluar las acciones adoptadas en el programa SAVE. Medidas de ejecución del programa adoptado por la Decisión 89/364 para mejorar la eficacia del uso de la electricidad. Esta acción se refiere al programa conocido por las siglas PACE.

La financiación presupuestaria para los proyectos cuyo fin es la ejecución del programa SAVE, varía en función del tipo de acción. Las acciones a) son costeadas en su totalidad por el presupuesto; en las acciones b) y c) la financiación prevista oscila entre un 30% y un 60% del coste del proyecto; en el caso de las acciones c) el porcentaje se determina caso por caso según el tipo de proyecto.

#### **1.7 CREDITOS EJECUTADOS**

El cuadro N° 22 recoge la media de créditos ejecutados durante el período 1991/1992 en la política energética, un total de 121,468 millones de ecus de los cuales 109,212 corresponden a las ayudas facilitadas a los Estados en cumplimiento de los objetivos del programa THERMIE, el resto corresponde a medidas de carácter administrativo. Los Estados más agraciados por las ayudas del programa THERMIE son, España, Alemania y Francia, seguidos de cerca por el Reino Unido e Italia, el resto de los Estados obtiene porcentajes bastante menores.

## 1.8 NOTA FINAL.

La importancia de la energía en las economías occidentales es tal que los Estados miembros, nunca depositaron en la Comunidad la confianza necesaria para que ésta pudiese actuar en su nombre. La falta de alusiones a la energía en la reforma del Tratado CEE, (Acta Unica Europea y Tratado de la Unión), desvela, en cierta medida la necesidad de buscar un marco energético más amplio que el de la propia comunidad. De ahí que los cambios geopolíticos ocurridos en la Europa del Este y antigua Unión Soviética en 1989-1990 se presentasen como una oportunidad única para iniciar mediante la Carta europea de la Energía un macro mercado común en el que la seguridad de aprovisionamiento queda en cierta medida garantizada.

Asimismo, las interacciones existentes entre medio ambiente y energía han propiciado en los últimos años un verdadero arsenal de propuestas e intervenciones por parte de la Comunidad, todas ellas tendentes a hacer posible el consumo energético con un entorno mas limpio y más sano.

**CUADRO N.22: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS DEL PROGRAMA  
THERMIE Y OTROS. (1991-1992).**

En millones de cus.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL ESTADOS	OTROS	TOTAL
<b>MEDIA</b>	17,846	2,152	4,588	27,652	17,837	3,789	4,554	4,088	10,179	0	3,287	14,110	109,212	12,256	121,468
<b>%</b>	16,34	1,97	4,21	25,32	15,60	3,47	4,17	3,67	9,32	0	3,01	12,92	100		

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios presupuestarios 1991 y 1992; Balances financieros para los mismos ejercicios y datos facilitados por el IDAE (Instituto para el Desarrollo y Ahorro de energía), Ministerio de Industria y Comercio.



## IX.2 POLITICA DE MEDIO AMBIENTE

### 2.1 MARCO JURIDICO.

El Tratado CEE ignoró el tema medio ambiental, sin embargo en fechas recientes, en la medida que la población se ha ido sensibilizando sobre el deterioro ecológico, la omisión se ha subsanado mediante la inclusión en el Acta Unica Europea, artículos 130R-T, Título VII, referido al medio ambiente, posteriormente reforzados en el Tratado de la Unión.

El Acta Unica Europea, reseña como objetivos el conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la salud de las personas y garantizar una utilización racional de los recursos, todo ello basándose en los principios de subsidiariedad, de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma de los ataques al medio ambiente y de "quien contamina paga". La Política medio ambiente queda además insertado, en el resto de las demás políticas y la Comunidad se le confiere la facultad de poder cooperar con países terceros. Los Estados por su parte podrán adoptar medidas de mayor protección del medio ambiente siempre y cuando sean compatibles con los Tratados.

El Tratado de la Unión ha introducido como objetivo principal de la Comunidad sostenible que respete el medio ambiente, (artículo 2/CE) y añade otros aspectos importantes en el artículo 130S/CE, relacionados, sobre todo, con el medio ambiente, fiscalidad, energía y recursos.

De acuerdo con este artículo el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité económico y social, adoptará:

- disposiciones esencialmente de carácter fiscal.
- Medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los recursos y las medidas de

carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hidráulicos.

- Medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

En efecto algunos de los postulados contemplados en este artículo se están discutiendo en la actualidad, en concreto en lo que se refiere a fiscalidad, (véase por ejemplo "energía y medio ambiente en el apartado anterior de este mismo capítulo).

## 2.2 LOS PROGRAMAS PLURIANUALES SOBRE MEDIO AMBIENTE Y SU CONTENIDO.

La protección del entorno se ha constituido en los últimos tiempos en una de las mayores preocupaciones de la población mundial y consiguientemente de la población europea. La Comunidad no ha sido ajena a este sentir popular.

Si bien el Acta Unica Europea y el Tratado de la Unión sientan las bases jurídicas de la política de medio ambiente, los principios y objetivos en ellos expuestos se habían venido, en gran medida, esbozando y perfilando en los programas de acción plurianual en virtud de los artículos 2,100 y 235 del Tratado CEE. El primer programa iniciado en 1973 por un período de tres años, (Declaración del Consejo de 22 de noviembre de 1973)<sup>20</sup>, fue seguido de un segundo, 1977-81, (Resolución del Consejo de 17 de mayo de 1977)<sup>21</sup>, un tercero, 1982-86, (Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983,)<sup>22</sup> y un, cuarto 1987-91, (Resolución del Consejo del 19 de octubre de 1987)<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> DO n° C 112 de 20.12.1973, edición especial N° 15, volumen 1, (1985), págs. 7-57.

<sup>21</sup> DO n° C 139 de 13.6.1977, edición especial N° 15, volumen 1, (1985), págs. 239-277.

<sup>22</sup> DO n° C 46 de 17.2.1983, edición especial N° 15, volumen 4, (1985), págs. 83-98.

<sup>23</sup> DO n° C 87 de 27.10.1987, págs. 1-7.

El quinto programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible fue aprobado mediante la Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993.<sup>24</sup>

Estos programas plurianuales sobre medio ambiente son verdaderos tratados de la naturaleza donde muy pocos aspectos relacionados con la misma dejan de ser mencionados. El primer programa (1973), ocupa unas 50 hojas en el Diario Oficial y la descripción detallada de las acciones se extiende a 17 capítulos en los que se menciona entre otros la contaminación industrial, energética, contaminación de los mares, almacenamiento de los derechos radiactivos, protección del medio natural y sensibilización ante el problema del medio ambiente y formación. El resto de los programas ampliará las áreas prioritarias de acción. En resta a estos programas la Comunidad ha adoptado un sin fin de disposiciones jurídicas (directivas, decisiones y recomendaciones) algunas de ellas modificadas varias veces. Todo un compendio legislativo difícil de interpretar y aún más difícil de evaluar en términos de costes inmediatos, si su contenido fuese aplicado de forma puntual y correcta por los estados. La misma Comisión reconoce ciertas dificultades en la correcta traslación de la legislación comunitaria al marco nacional de los países miembros (COM(91) 28 final pág.11) y el PE se lamenta del continuo aumento en el número de reclamaciones sobre el incumplimiento de la normativa (Anexo del octavo informe anual del PE sobre incumplimiento). El quinto programa lejos de continuar expandiendo los ámbitos de actuación tiende a reducirlos, centrándose en cinco de ellos: turismo, transporte, energía, industria extractiva y silvicultura.

### 2.2.1 El quinto Programa.

El quinto Programa, (1992), sobre medio ambiente y desarrollo sostenible marca todo un hito respecto de otros programas anteriores. Sus líneas directrices se orientan hacia

---

<sup>24</sup> Todas las referencias al quinto programa han sido tomadas del documento: Hacia un desarrollo sostenible, programa comunitario de política de actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, (1993).

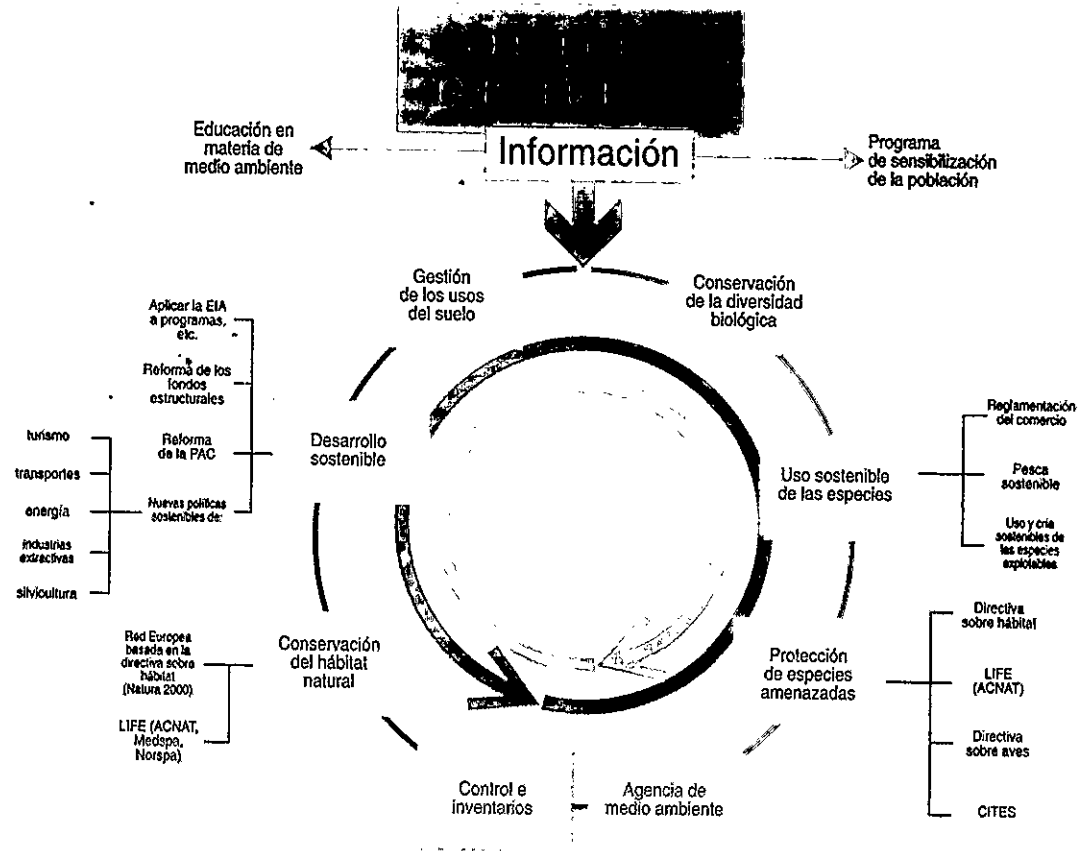
unos mayores grados de integración de la política de medio ambiente en las demás políticas con una suavización del principio de "quien contamina paga" a favor de una postura de responsabilidad compartida entre todos los agentes involucrados. En el esquema N° 10 sobre conservación de la naturaleza tomado del documento "hacia un desarrollo sostenible". op.cit., es un resumen esquemático de las orientaciones adaptadas en el quinto programa. La parte de la izquierda del diagrama, el recuadro del centro "Desarrollo sostenible", está vinculado a la reforma de los Fondos estructurales y reforma de la (PAC). De hecho todas estas reformas contienen unas mayores dosis de protección del medio ambiente. Las nuevas políticas sensibles se refieren a los cinco sectores en los que se centrará el quinto programa. Siguiendo en la misma parte de la izquierda del diagrama, el recuadro "conservación del habitat natural" se refiere a los instrumentos financieros LIFE (ACNAT, MEDSPA-NORSPA) propios de la política de medio ambiente. En la parte de la derecha, el recuadro "uso sostenible de las especies" alude a la normativa sobre el comercio de especies y a la pesca<sup>25</sup>. El recuadro "protección de las especies amenazadas" se refiere, una vez mas, a los instrumentos LIFE(ACNAT) propio de la política de medio ambiente; completan el diagrama por la parte inferior la Agencia de Medio Ambiente, creada en 1991, y el control de los inventarios, ambos tienen que ver con un mejor conocimiento de los temas medio ambientales.

---

<sup>25</sup> Véase Política Común de Pesca, capítulo VII.

ESQUEMA N-10

Diagrama sobre conservación de la naturaleza



### 2.3 DOTACIONES y SIGNIFICADO.

Las dotaciones de la Política de medio ambiente se encuentran dispersas por varios apartados del presupuesto. El hecho de que así sea se debe a los esfuerzos realizados por la Comunidad para integrar esta política en el resto de las políticas comunitarias. Los Fondos estructurales disponen de importantes partidas dedicadas al medio ambiente; el mismo Fondo de cohesión tiene como objetivo la mejora de la infraestructura y el medio ambiente. La PAC reformada (1992) canaliza a través de las medidas complementarias Fondos para la mejora del medio ambiente; asimismo, el Programa Marco de I+D dispone de un programa específico sobre medio ambiente. Las dotaciones que tratamos a continuación se refieren al Título B4-3 del presupuesto y responden a los anhelos de activar una auténtica política de medio ambiente de carácter global fuera del corset geográfico de las acciones estructurales y en cumplimiento con los objetivos de los programas plurianuales mencionados con anterioridad. Las dotaciones e instrumentos que tratamos a continuación refuerza y complementan la vía reglamentaria. El gráfico N° 16 recoge los créditos de pago para la política de medio ambiente en el ejercicio presupuestario de 1993, un total de 89,238 millones de ecus, distribuidos en cuatro fracciones: LIFE, Agencia Europea de Medio ambiente; Información y otros.

- OTROS.- Los créditos incluidos en "Otros" engloban la partida B4-304, legislación ambiental, cuyas dotaciones tienen como finalidad el apoyo genérico a todos aquellos objetivos contemplados en los programas plurianuales, entre otros: protección y gestión del espacio, del entorno y de los recursos naturales; protección y gestión de las aguas; lucha contra la contaminación; medio ambiente urbano; productos, instalaciones industriales y biotecnología; y economía y medio ambiente. Asimismo, recoge la partida B4-307, protección radiológica que atiende los gastos derivados del desmantelamiento comunitario en materia de radiometría y evaluaciones técnicas sobre radiaciones.

- LIFE.- (Instrumentos financieros).

En cumplimiento de los programas plurianuales, el presupuesto viene financiando desde 1975 una serie de acciones puntuales a favor de la mejora del medio ambiente y a partir de mediados de los años ochenta incluye apoyo a la financiación de programas plurianuales

El primer programa referente a acciones comunitarias para el medio ambiente (ACE) fue dotado en 1984 con 13 millones de ecus por un período de tres años renovado en 1987 hasta junio de 1991 con otra dotación de 24 millones. Los créditos que se le asignaron en el presupuesto de 1993 corresponden a compromisos contraídos en años anteriores.

Este programa (ACE) fue seguido de otros tres programas:

Programa dirigido a acciones comunitarias para la conservación de la naturaleza (ACNAT) dotado con 50 millones de ecus para el período 1992-1993.

Programa relativo a una acción comunitaria para proteger el medio ambiente de las zonas y aguas costeras del Mar de Irlanda, del Mar del Norte, del Canal de la Mancha, del Mar Báltico y de la parte nordeste del Océano Atlántico (NORSPA) dotado con 16,5 millones de ecus para el año 1991.

Programa destinado al medio ambiente en la región mediterránea (MESPA)<sup>26</sup> dotado con 25 millones de ecus para el período 1991-1992. Reglamento 563/91.

En 1991 la propuesta de la Comisión COM(91) 28 final, modificado por el documento COM(91) 362 final, aboga por la

---

<sup>26</sup>En realidad NORSPA y MESPA son programas que intentan proteger el medio ambiente de la Comunidad y al mismo tiempo cumplir con los acuerdos internacionales que esta ha contraído con terceros. Las acciones MEDSPA afectan al conjunto de la región mediterránea comunitaria así como al territorio español y portugués de la Península Ibérica no ribereños del Mediterráneo situados en el sur del Tajo (artículo 2 del Reglamento 563/91 CEE, DO nº L de 9.3.1991, págs. 1 y siguientes. De forma similar las acciones NORSPA afectan a las acciones a emprender al Norte del Tajo así como a las Islas Azores, Madeira y Canarias (artículo 1 del Reglamento 3908/91 CEE, DO nº L 370 de 31.12.1991, págs. 28 y siguientes.

puesta en marcha de un instrumento financiero para el Medio Ambiente, (LIFE), que agrupe a las acciones contempladas en los cuatro programas anteriores. En efecto, LIFE fue creado en 1992 mediante el Reglamento 1973/92<sup>27</sup>, en él se agrupan las acciones anteriores y otras de nueva creación relacionadas con el desarrollo sostenible .

Las ayudas se central para todos los programas, incluido LIFE, principalmente en experiencias piloto, proyectos de fomento y de demostración, ayuda técnica y estudios que permitan un mejor conocimiento del Estado de la cuestión. ACE y ACNAT mencionan únicamente la ayuda presupuestaria directa, mientras que NORSPA, MEDSPA y LIFE amplían la cofinanciación por medio de bonificaciones de interés, subvenciones reembolsables, ayuda a las acciones y subvenciones a la inversión. La cuantía cofinanciada se establece en cada programa, pero en general y en concreto en LIFE, puede oscilar entre un 15 y un 100 por cien del coste total de la acción emprendida.

---

<sup>27</sup> Reglamento 1973/92 CEE, DO nº L 206 de 22.7.1992, págs. 1 y siguientes.



# CREDITOS DE PAGO DE LA POLITICA DE MEDIO AMBIENTE (1993).

TOTAL: 89,238 Millones de ecus.

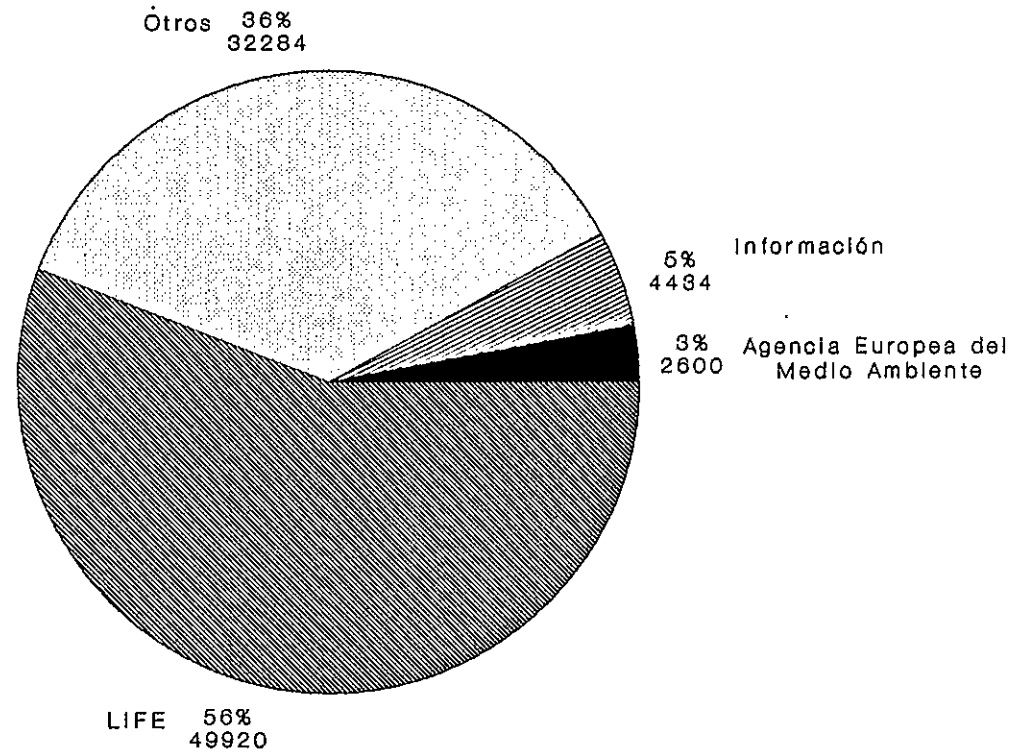


Gráfico Nº 16

Fuente: DO nº L 31 y 345.

- LA AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE.- El marco legislativo y el Instrumento LIFE son suplidos y completados mediante la Agencia Europea del Medio Ambiente, creada en 1990 mediante el Reglamento 1210/90<sup>28</sup> y cuya misión es proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros la información y apoyo técnico que les permitan tomar las medidas oportunas en el tema medio ambiental.
  
- INFORMACION.- La sensibilización e información al público en general, es imprescindible para un conocimiento mas amplio y profundo sobre los problemas medio ambientales y en cierta manera una forma de comunicación y de prevención de los mismos. Los créditos para información cubren gastos de medidas generales de información, fomento a las organizaciones europeas representativas que funcionan en el ámbito del medio ambiente, así como la participación en ferias y exposiciones en apoyo del medio ambiente.

#### 2.4 CREDITOS EJECUTADOS.

La media de créditos ejecutados durante el período 1991/1992, asciende a 55,088 millones de ecus. La falta de datos no ha permitido la distribución del gasto por Estados.

#### 2.5 NOTA FINAL.

En virtud de los programas plurianuales adoptados, la Comunidad ha contribuido decididamente a una progresiva sensibilización de la opinión pública sobre los problemas de medio ambiente, además ha creado un marco legislativo muy amplio y durante los últimos años viene apoyando algunos programas relacionados con la protección del entorno. Sin embargo, una de las decisiones más trascendentales, tal vez haya sido la de incluir la Política de medio ambiente en el núcleo de otras políticas.

---

<sup>28</sup> Reglamento 1210/90 CEE, DP nº C 120 de 11.5.1990, págs. 1 y siguientes.

### IX.3 CONTROL DE LA SEGURIDAD DE EURATOM: MARCO JURÍDICO, OBJETIVOS Y DOTACIONES.

El control y la seguridad nuclear tiene sus orígenes jurídicos en el Tratado CEEA, Capítulo VII, artículos 77-85. El artículo 77 dispone que:

- a) Los minerales materiales básicos y materiales fisiónables especiales no se destinan a usos distintos de los declarados por usuarios.
- b) Se respeten las disposiciones relativas al abastecimiento, así como todo compromiso particular que sobre el control hubiera contraído la Comunidad en virtud de un acuerdo celebrado con un tercer Estado o una organización internacional.

Estas disposiciones y otras referentes al resto de los artículos del Capítulo VII, fueron precisadas mediante el Reglamento 3227/76<sup>29</sup>, varias veces modificado.

En cumplimiento de la legislación primaria y derivada la Comisión debe de velar por el control y seguridad de todos los materiales nucleares almacenados, usados y transportados en el interior de la Comunidad, a excepción de los utilizados para fines defensivos, (artículo 84/CEEA). Ello quiere decir que la supervisión de la Comisión atiende todo el proceso de ciclo de combustible en el que intervienen materiales básicos o materiales fisiónables, (minería de uranio, conversión, enriquecimiento, fabricación, funcionamiento del reactor, almacenamiento y evacuación de recursos); otras actividades de investigación en los laboratorios y uso de materiales nucleares en actividades no nucleares. Asimismo esa supervisión debe atender los acuerdos de seguridad establecidos con la

---

<sup>29</sup> Reglamento 3227/76 EURATOM de la Comisión DO n° L 363 de 19.10.1976 modificado por el Reglamento 220/90 EURATOM de la Comisión, DO n° L 22 de 27.1.1990 y por el Reglamento 2130/93 EURATOM de la Comisión, DO n° L 191 de 31.7.1993, pág.75.

Organización Internacional de la Energía Atómica, (AIEA), en el marco del tratado de No Proliferación, (TNP).

En efecto nadie mejor que la Comisión puede descubrir su cometido "el control de seguridad no tiene que ver con la seguridad nuclear como a veces se piensa por error, ni con proteger a los seres humanos y el medio ambiente de los peligros de radiación, ni con la protección física. La Seguridad nuclear se refiere al diseño y funcionamiento seguros de las instalaciones nucleares. Los controles de protección de la radiación se refieren a la higiene y seguridad, la protección medio ambiental, los procedimientos de manipulación segura de los materiales nucleares. La protección física se refiere a las medidas de seguridad tomadas para proteger el material contra robos y demás usos incorrectos. El control de seguridad puede aprovechar dichas medidas para el diseño de los planes de verificación, pero estos son en sí mismos, completamente independientes, mientras que la protección física es fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros". COM(94) 282 final, pág. 2-3.

Las dotaciones del Título B4-2 "control de la seguridad de EURATOM", un total de 7,365 millones de ecus en créditos de pago en el ejercicio presupuestario de 1993, cubren a excepción de los gastos de personal, los gastos derivados de inspecciones y misiones "in situ", formación de personal en materia de seguridad, tanto en el interior de la Comunidad como en los países de Europa Central y Oriental y Estados que anteriormente formaban parte de la antigua Unión Soviética, asimismo cubre los gastos de adquisición de instrumentos, análisis y transporte de muestras. Ultimamente y ante el aumento de la apertura de nuevas instalaciones de producción de plutonio reciclado también se destina algunos créditos a la verificación y control de las grandes instalaciones. La media de créditos ejecutados durante 1991/1992 asciende a 7,59 millones de ecus.

#### IX.4 PROTECCION CIVIL Y AYUDAS URGENTES

A) PROTECCION CIVIL.- La Comunidad, ha desarrollado jurídicamente, a través de algunas Resoluciones del Consejo, los fundamentos de un sistema de cooperación comunitaria en materia de protección civil en casos de catástrofes naturales o en caso de catástrofes de origen humano particularmente aquellas referidas a vertidos en el mar de hidrocarburos u otras sustancias peligrosas.

Las dotaciones presupuestarias del capítulo B4-33, protección civil, un total de 1,300 millones de ecus en créditos de pago en el ejercicio presupuestario de 1993, cubre los gastos de la puesta en funcionamiento del sistema de cooperación comunitario y otros posibles costes derivados de situaciones de urgencia ecológica.

B) AYUDAS URGENTES.- El capítulo, (B4-34), "ayudas urgentes", está dotado con 4,785 millones de ecus en créditos de pago en el ejercicio presupuestario de 1993. Estos créditos se destinan a cubrir de forma inmediata y sin demora la ayuda de urgencia necesaria para atender cualquier catástrofe surgida en el interior de la Comunidad.

## **Capítulo X:**

**POLITICA DE LOS CONSUMIDORES  
POLITICA INDUSTRIAL Y  
REDES TRANSEUROPEAS**

Capítulo X: POLITICA DE LOS CONSUMIDORES, POLITICA INDUSTRIAL Y REDES TRANSEUROPEAS .....	356
X.1 Política de los Consumidores .....	356
1.1 Marco jurídico.....	356
1.2 El consumidor en los procesos de integración .....	357
1.3 Despegue y desarrollo: Principios y objetivos .....	358
1.4 Logros y fracasos .....	364
1.5 Dotaciones y contenido .....	367
1.6 Créditos ejecutados .....	368
1.7 Nota final .....	368
X.2 Política Industrial.....	370
2.1 Marco jurídico .....	370
2.2 Una aproximación hacia la definición del término .....	371
2.3 Las primeras iniciativas hacia el sector..	372
2.4 Las dificultades de la industria europea y las intervenciones comunitarias .....	373
2.5 Hacia una definición de los criterios de política industrial .....	375
2.6 La política industrial de los años noventa	377
2.7 Las dotaciones y contenido .....	379
2.7.1 Mercado interior .....	382
2.7.1.1 Medidas relativas al mercado interior: Las sociedades Anónimas Europeas y otras entidades.....	382
2.7.1.2 Medidas específicas en el sector comercial.....	384

2.7.1.3	Política de la Empresa...	385
	A.1) Información...	386
	A.2) Cooperación...	386
	A.3) Economía Social .....	387
2.7.1.4	Política de turismo ...	388
2.7.1.5	Medidas en el campo de la ingeniería financiera ..	390
2.7.2	Industria y mercado de la información .....	390
2.7.2.1	Medidas en el sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones .....	391
	A) Telecomunicaciones y normalización .....	391
	B) Programas TEDIS .....	392
2.7.2.2	Medidas en el sector industrial .....	394
2.7.2.3	El mercado de la información: Programa IMPACT .....	394
2.8	Informaciones estadísticas .....	395
2.9	Créditos ejecutados .....	395
2.10	Nota final.....	395
X.3	Redes transeuropeas .....	396
3.1	Marco jurídico: objetivos y medios que prevé el Tratado de la Unión .....	396
3.2	Las principales directrices de las Redes Transeuropeas .....	397
3.3	La financiación: necesidades y condicionantes .....	398
3.3.1	Préstamos y nuevos instrumentos de garantía: el Fondo Europeo de Inversiones .....	399
3.3.2	Dotaciones presupuestarias .....	400
3.4	Nota final .....	402



## X.1 POLITICA DE LOS CONSUMIDORES.

### 1.1 MARCO JURIDICO.

El Tratado de la CEE no estipula de forma directa y como objetivo prioritario, la defensa y promoción de los intereses de los consumidores. Las referencias en el Tratado al consumidor son de tipo genérico como las aludidas en el preámbulo "a la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo" de los ciudadanos de los Estados miembros.

El Acta Unica Europea, (1987), no incorpora la política de protección de los consumidores como nueva política de la Comunidad pese a que en esa época el consumidor europeo ya disponía de un amplio bagaje normativo. El Acta Unica sólo alude de forma directa a los consumidores en el artículo 100A/CE el cual establece que la "Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado uno referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado".

El Tratado de la Unión incorpora definitivamente la protección de los consumidores en el ámbito comunitario, (artículo 2/CE). El artículo 129A/CE donde se concretan los objetivos de la acción comunitaria establece que la "Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante":

- a) Medidas que adopte en virtud del artículo 100A en el marco de la realización del mercado interior.
- b) Acciones concretas que apoyen y completen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y de garantizarles una información adecuada. Cada uno de los Estados miembros podrá mantener y adoptar medidas de mayor

protección siempre y cuando sean compatibles con los postulados del Tratado.

## 1.2 EL CONSUMIDOR EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION.

En un proceso de integración como el europeo el consumidor es el último eslabón sobre el que deben recaer todos los beneficios de ese proceso. AL fin y a la postre, el Mercado Común persigue, entre otros, la ampliación de los mercados nacionales, una mayor diversidad de productos, mayores niveles de competencia y en definitiva unos precios menores y unas calidades superiores. Ahora bien, para que ello ocurra deben darse las condiciones de mercado adecuadas, de lo contrario el aumento de la competencia "per se" también pueden conducir hacia la concentración de la oferta con efectos negativos sobre los precios. En el mejor de los casos aún asumiendo incrementos de la competencia ésta también lleva aparejado nuevas formas de venta, distribución y publicidad que de no ser reguladas pueden tornarse no tanto en ventajas sino en pesadillas para el consumidor.

Por otra parte, en un proceso de integración como el europeo también es lógico encontrar en cada Estado miembro legislación abundante regulando las relaciones entre el oferente de productos y servicios y el consumidor o más bien tratando de salvaguardar los intereses de éste último. Toda esta legislación cuyos orígenes responden a relaciones socioeconómicas muy dispares, de no ser mínimamente armonizada o suplantado por otra normativa supranacional, puede llegar a convertirse en un escollo para el libre comercio y para los propios objetivos del mercado común.

En un mercado común-mercado único, el consumidor necesita pues, de unas garantías mínimas que le permitan extraer las ventajas de unos mayores grados de libertad de mercado y de competencia.

### 1.3 DESPEGUE Y DESARROLLO: PRINCIPIOS Y OBJETIVOS.

El vacío legal en el Tratado CEE no ha sido óbice para que los consumidores europeos cuenten en la actualidad con una amplia normativa en defensa de sus derechos. El artículo 2 y sobre todo el artículo 235, como en muchos otros sectores, ha permitido su alumbramiento. La trayectoria ha sido más bien accidentada, las palabras "relanzamiento, nuevo impulso" aparecen con frecuencia en los documentos de la Comisión y legislación comunitaria durante los años setenta y ochenta.

La política de los consumidores como muchas otras políticas de trazos mas humanos que económicos, (medio ambiente, política social...), tuvo su inicio a principios de los años setenta, se vio, en cierta medida, truncada por la crisis económica de esa década y vuelve a resurgir a mediados de los ochenta. El primer programa sobre información y protección de los consumidores se aprueba mediante la Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975<sup>1</sup>. En esta Resolución se recogen los derechos de los consumidores agrupados en 5 categorías fundamentales; A) Derecho a la protección de la salud y de su seguridad; B) Derecho a la protección de sus intereses económicos; C) Derecho al resarcimiento por daños; D) Derecho a la información y educación; E) Derecho a la representación.

La misma "Resolución" explica los principios y el alcance que deben tomar esos derechos y esboza las acciones a desarrollar para su consecución. De este modo, A) el "derecho a la protección de la salud y de su seguridad", se refiere entre otras, a la necesidad de proteger los consumidores de los productos defectuosos y servicios deficientes; de definir las sustancias y preparados que puedan ser añadidos, o incluidos en los alimentos; la regulación especial para asegurar el uso y plena garantía de máquinas, aparatos y equipos eléctricos y otros productos nuevos; en general los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores deben ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no presenten

---

<sup>1</sup> DO nº C 92 de 25.4.1975, págs. 1-16.

peligros para la salud y la seguridad. Las acciones prioritarias se centran, entre otras, en la armonización de legislaciones en materia agrícola, alimentaria e industrial y la determinación y uso de aquellos productos que puedan ser nocivos para la salud.

B) "El derecho a la protección de sus intereses económicos" alude a la necesidad de proteger a los compradores de bienes y servicios contra los abusos del vendedor: en materia de contratos tipo establecidos unilateralmente, contra la exclusión abusiva de derechos básicos en los contratos, contra las condiciones abusivas del crédito; frente a los daños o perjuicios causados por servicios insuficientes o productos defectuosos; contra el engaño en la prestación y promoción de bienes y servicios (incluidos los servicios financieros); asimismo se destaca que la publicidad no debe inducir al error y las informaciones de la etiqueta, tanto en el lugar de venta como en el de publicidad deben ser exactas; los consumidores deben además beneficiarse de servicios postventa para bienes duraderos, incluidos piezas de recambio. Algunas de las acciones prioritarias a desarrollar en este campo son: armonización de las condiciones de crédito al consumo; proteger al consumidor contra la publicidad falsa o engañosa; y proteger al consumidor frente a las prácticas comerciales abusivas, (condiciones de garantía, ventas a domicilio...).

C) "El derecho a resarcimiento por daños" se destaca el asesoramiento al consumidor en caso de que éste haya sufrido un perjuicio debido a la compra de un producto defectuoso o un servicio incompleto. Las acciones prioritarias en este apartado son modificaciones en la legislación y/o creación de procedimientos administrativos o extrajudiciales de arbitraje y conciliación tales que satisfagan de forma rápida y eficaz las necesidades de los consumidores.

D) "El derecho a la información y a la educación" se desdobra en sus dos campos. En lo que respecta a la información el consumidor debe conocer las características de lo que adquiere de modo tal que ello le permite efectuar una elección racional. Las acciones prioritarias se encaminan hacia el

establecimiento de normas claras sobre etiquetado y presentación de los productos en general, así como hacia la realización de análisis comparativos. En lo que respecta a la educación se trata de alentar un consumidor capaz de decidir y discernir en un amplio mercado de bienes y servicios. Las acciones prioritarias están dirigidas a la formación del consumidor a una temprana edad.

E) "El derecho a la representación" quiere decir que el consumidor debe ser consultado y oído en todas aquellas decisiones que le afecten. Las acciones prioritarias en este apartado se refieren a las medidas de estímulo y fomento a todas aquellas asociaciones y organismos que defienden y representan los intereses de los consumidores.

Durante la última mitad de los años setenta y en virtud del primer programa y acciones prioritarias elegidas se presentaron varias propuestas de legislación, (propuestas de Directivas sobre productos defectuosos, 1976, publicidad engañosa, 1978 y créditos al consumo, 1979). Sin embargo, en estos primeros escauceos el éxito legislativo es mas bien escaso, únicamente algunas directivas sin mayor trascendencia pudieron ser aprobadas, (entre otras la Directiva sobre indicación de los precios de los productos alimentarios, 1979 y Directiva sobre etiquetado)<sup>2</sup>.

La Resolución del Consejo del 9 de mayo de 1981<sup>3</sup>, introduce el segundo programa en materia de consumo, (1981-1986), sin apenas haber ejecutado ninguna de las acciones prioritarias contempladas para el primero. Tal vez por ello, el segundo programa recoge los mismos derechos que el primero e insiste en la consecución y profundización de acciones similares. Un simple vistazo sobre la legislación aprobada en la primera mitad de los

---

<sup>2</sup> Véase: Directivas de la Comunidad Europea en el campo de la protección del consumidor y la salud pública, Volumen I, Colección Ciencia y Documentación, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 1991.

<sup>3</sup> DO nº C 133 de 3.6.1981. Edición Especial, 1985, protección del medio ambiente y del consumidor, Volumen 03, págs. 6-18.

años ochenta delata una mayor dinamicidad legislativa que la década anterior<sup>4</sup>. Pese a ello, en 1985 a punto de finalizar el período de duración del segundo programa, la Comisión admite que las expectativas puestas en los programas de 1975 y 1981 no se había cumplido, (COM(85) 314 final, págs. 2-3). Entre las razones aludidas se destaca:

- La falta de competencias comunitarias en la materia y de ahí la necesidad de recurrir a la votación por unanimidad en el Consejo con las consiguientes dificultades que ello entraña para aprobar la legislación.
- La crisis económica que hace a los gobiernos reticentes a exigir a la industria esfuerzos adicionales de perfeccionamiento para satisfacer los deseos de los consumidores.
- La presentación de propuestas de carácter vertical de poca amplitud, en vez de propuestas normativas más globales y con mayor radio de acción.

Cualesquiera de estas razones podrían justificar los escasos éxitos cosechados, por ello, La Comisión propone en la II parte del mismo documento COM(85) 314 final "un relanzamiento" o "un nuevo impulso" de la política de los consumidores. En este "nuevo impulso" no hay novedad alguna de fondo respecto a los derechos de los consumidores y objetivos establecidos en los programas anteriores, sólo que el enfoque es diferente al menos en tres aspectos: (I) la presentación de propuestas de Directiva deberían de tener un carácter global y general frente a una armonización de carácter vertical, (sectorial), como la que se venía llevando a cabo; (II) los consumidores deberían de beneficiarse del mercado común- mercado interior; (III) los intereses de los consumidores deben tomarse en cuenta en otras políticas comunitarias.

Todos estos aspectos marcan definitivamente un nuevo estilo, una nueva concepción de la política de consumo. Hasta

---

<sup>4</sup> Muchas de las propuestas planteadas en el primer programa en materia de consumo fueron aprobadas durante la primera mitad de los años ochenta.

ese momento el consumidor, se le había asignado un papel más bien pasivo, tal vez debido a la crisis económica, como bien, manifiesta la Comisión. Las propuestas de 1985 le sitúan no sólo como el beneficiario de ese mercado interior sino también como partícipe de su construcción y como tal sus exigencias y aspiraciones también pueden contribuir a la creación de una economía europea más abierta y competitiva.

Las propuestas de la Comisión, (nuevo impulso), en términos de objetivos y acciones a seguir para el período 1986-1990, fueron aceptadas por la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986<sup>5</sup> relativa a la orientación futura de la política en materia de consumo, constituyéndose, por tanto, en el tercer Programa en materia de consumo.

Asimismo, la Resolución del Consejo del 15 de diciembre de 1986<sup>6</sup>, da vía libre a la propuesta de integración de la política de consumo en las demás políticas. En adelante, los consumidores participarán en todo el proceso de toma de decisiones, o por lo menos, en todas aquellas políticas que puedan afectarle positiva o negativamente.

La última mitad de los años ochenta es una época cargada de actividad normativa y proyectos de apoyo, particularmente en lo que se refiere a la seguridad de los productos e información a los consumidores; la gran mayoría de las directivas y proyectos son de este período, la consecución del mercado interior también tuvo su impulso en la política de consumo.

A punto de finalizar el tercer programa la Resolución del Consejo<sup>7</sup> del 9 de noviembre de 1989 aprueba lo que puede considerarse como el cuarto programa en materia de consumo. Para llevar acabo este programa la Comisión diseñó el plan de acción trienal, (1990-1992), sobre política de los consumidores,

---

<sup>5</sup> DO n° C 167 de 5.7.1986, págs. 1-2.

<sup>6</sup> DO n° C 3 de 7.1.1987, págs. 1-2.

<sup>7</sup> DO n° C 294 de 22.11.1989, págs. 1-3.

(COM(90) 98 final), dividido en cuatro áreas prioritarias de acción: a) representación de los intereses de los consumidores; b) información y educación; c) seguridad de los consumidores; d) operaciones comerciales. Nótese que las áreas de acción se corresponden plenamente con los derechos establecidos en el primer programa 1975. "la Seguridad de los consumidores" se refiere al "derecho a la protección de la salud y de la seguridad" y las "operaciones comerciales" no son otra cosa sino propuestas de acciones tendentes a identificar y suprimir en la medida de lo posible las diferencias existentes en términos de legislación o "letra pequeña" de los contratos que pueda ser injusta y abusiva para el creciente número de consumidores que efectúa sus compras en otro Estado miembro.

En realidad, los últimos programas y/o planes de acción no aportan grandes novedades. Los derechos de los consumidores y los objetivos plasmados en el primer y segundo programa continúan siendo válidos, es más la normativa hoy en día vigente se ha desarrollado en torno a esos principios y objetivos. La diferencia más destacada que se aprecia en los programas de 1986 y 1989 respecto de sus antecesores es la circunscripción de sus acciones prioritarias hacia campos muy concretos y definidos, la misma Comisión COM(90) 38 final, op.cit., admite que se pone el énfasis en aquellas acciones en las que la participación del consumidor más puede incidir en la consecución del mercado interior.

En la actualidad está en vigor el quinto programa en materia de consumo, aprobado por la Resolución del Consejo de 13 de julio de 1992<sup>8</sup> y secundado por parte de la Comisión con un nuevo plan de acción trienal, (1993-1995). Este plan presentado en el documento COM(93) 378 final, se articula en torno a dos grandes ejes:

- La consolidación del acervo legislativo.
- Una serie de prioridades selectivas para aumentar el nivel de protección: reforzar el sistema de información; ampliar la

---

<sup>8</sup> DO n° C 186 de 23.7.1992, págs. 1-3.



concertación, (representación); favorecer el acceso a la justicia y la solución de conflictos, es decir, "el derecho a resarcimiento por daños"; adaptar los servicios financieros a las necesidades de los consumidores, éste último se refiere a la introducción de medidas que agilicen los medios de pago transfronterizos afín de facilitar las compras en todo el territorio de la Comunidad.

#### 1.4 LOGROS Y FRACASOS.

La política de consumo ha avanzado considerablemente, la Comunidad dispone, hoy en día de todo un acervo comunitario que ha ido ampliando y mejorando año tras año y muy particularmente a partir de mediados de los años ochenta. Todos y cada una de las categorías de derechos fundamentales establecidos en el primer y segundo programa disponen de normativa o de instrumentos de apoyo.

A) "El derecho a la protección de la salud y su seguridad" ha sido objeto de innumerables "directivas" en materia de productos alimentarios, textiles, farmacéuticos, cosméticos y juguetes; en los últimos años, y en línea con el nuevo enfoque adoptado a partir del tercer programa, (1985), se trata de introducir legislación de carácter horizontal que cubra categorías de productos más amplias, un claro ejemplo de esta actitud, es la Directiva sobre Seguridad general de los productos adoptada en 1992. En esta línea de globalidad también cabe mencionar la actividad llevada a cabo por el Comité Europeo para la Normalización, (CEN), y Comité Europeo para la Normalización Electrónica, (CENELEC). Estos Comités tienen por objetivo confeccionar normas técnicas de tal modo que aquellos productos que las cumplan puedan circular libremente por toda la Comunidad evitando, de este modo, la necesidad de adaptarse a ningún tipo de normativa. Asimismo, se han creado a nivel comunitario dos proyectos, EHLASS, (Sistema Comunitario de información sobre los accidentes domésticos y durante períodos de ocio), y SIR, (Sistema de Intercambio Rápido). El primero de ellos pretende recoger datos relativos a accidentes domésticos y durante períodos de ocio con el fin de poder adoptar medidas

tendientes a su prevención. El Segundo, SIR, pretende facilitar la información adecuada a la Comisión y a los Estados sobre productos que no cumplen con la normativa aplicada y que puedan suponer riesgos para el consumidor. Ambos, proyectos EHLASS y SIR fueron instaurados a mediados de los ochenta y dados sus niveles de funcionamiento satisfactorio, se han venido prologando desde entonces. Finalmente es de destacar en este apartado los preparativos llevados a cabo en los últimos años para la creación de un inspectorado comunitario.

B) "El derecho a la protección de sus intereses económicos" dispone de varias directivas sobre venta ambulante, publicidad engañosa y créditos al consumo, y cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores; además, la Comisión ha emitido algunas recomendaciones relativas a los pagos transfronterizos y el uso de tarjetas bancarias.

C) "El derecho al resarcimiento por daños" más conocido en los últimos programas con el nombre de "acceso a la justicia" es uno de los temas prioritarios de acción de la Comisión, puesto que sin un sistema judicial rápido y eficaz en los Estados miembros la normativa comunitaria pierde parte del significado y razones que justifican su aprobación. La Comisión parece convencida de que los sistemas tradicionales de judicatura europeos no sirven a las necesidades e intereses de los consumidores, particularmente cuando se trata de "litigios menores" por ello se han canalizado importantes esfuerzos hacia la promoción y creación de proyectos piloto de carácter innovador y que tienen como misión aportar una nueva dimensión a las disputas surgidas.

D) "El derecho a la información y a la educación" particularmente el derecho a la información, ha sido ampliamente desarrollado no sólo a través de la aplicación de Directivas relacionadas con el etiquetado y presentación de los productos en general, sino también como veremos en páginas posteriores mediante otras vías de información y comunicación.

E) "El derecho a la representación" encuentra su mayor expresión en la inclusión de la política de consumo en las demás políticas comunes. A nivel europeo los consumidores hacen valer sus derechos a través del Consejo Consultivo de los Consumidores, (CCC), éste órgano engloba un amplio espectro de representación de intereses. De los 39 miembros que lo componen, 16 pertenecen a organizaciones europeas de consumidores, 17 miembros proceden de organizaciones e instituciones de los Estados relacionados con el consumo y seis puestos se reservan para personalidades "particularmente competentes en materia de consumo" elegidos por la Comisión<sup>9</sup>. El CCC tiene como misión el asesoramiento a la Comisión y el emitir dictámenes sobre cualquier problema relacionado con los intereses de los consumidores.

Al margen de todas esas medidas adoptadas bajo el paraguas de la política de consumo, la Comisión manifiesta (COM(93) 378 final, pág.4), que el ciudadano consumidor europeo también se beneficia de la propia realización del mercado interior; supresión de controles aduaneros, aproximación de la fiscalidad indirecta, y sobre todo de las medidas adoptadas en los sectores transportes y medio ambiente, en lo referente al sector del transporte las medidas de liberalización redundarán en mejores servicios y menores precios y aquellas referidas al medio ambiente mejorarán la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

Con todo, la Comisión insiste en los últimos programas de acción en la necesidad de velar por la aplicación de la legislación comunitaria en los Estados miembros y advierte que no se debe olvidar "que en numerosas áreas específicas, como la justicia, cuando se trata de "litigios menores" en materia de consumo, los pagos transfronterizos, las garantías y el etiquetado, la Europa de los consumidores aún está por hacer", COM(93) 378 final, pág.7.

---

<sup>9</sup> Véase Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 1989, DO n° L 38 de 10.2.1990.

### 1.5 DOTACIONES Y CONTENIDO.

Las dotaciones de la Política de consumo tiene como objetivo general el complementar el ámbito normativo y sobre todo contribuir a la consecución de los objetivos diseñados por la Comunidad en los programas y planes de acción plurianuales anteriormente comentados. El gráfico N° 17 recoge los créditos de pago en el ejercicio presupuestario de 1993, del Título B5-1, Protección de los consumidores, un total de 10,011 millones de ecus distribuidos en cinco apartados: Acceso a la justicia, representación, seguridad de los productos, información y otros.

- ACCESO A LA JUSTICIA: Se trata del apoyo financiero prestado por la Comunidad en colaboración con algunos organismos nacionales o autoridades locales o provinciales, a proyectos piloto establecidos en algunas ciudades de los Estados miembros y cuya finalidad es asesorar a los consumidores sobre sus derechos y sobre todo buscar fórmulas de apertura de las fronteras jurisdiccionales en el Mercado Unico.
- REPRESENTACION: Los gastos de representación se derivan del apoyo prestado a las organizaciones de consumidores para que éstos hagan valer sus derechos tanto a nivel comunitario como en algunos de los Estados miembros.
- LA INFORMACION: Este apartado, uno de los principales componentes de las dotaciones de la política de consumo, atiende los gastos derivados de campañas de información al consumidor a través de los medios de comunicación y organizaciones de consumidores; trabajos y encuestas sobre costes comparativos y costes compartidos con las autoridades nacionales de los llamados "Centros transfronterizos" cuya misión, entre otras, es distribuir información relativa a las ofertas, precios y legislación en los pasos o regiones transfronterizas donde se establecen. A finales de 1993 funcionaban en el entorno comunitario 10 de estos centros entre los que se encontraban los de Aquisgrán/Eupen/Heerlen, Barcelona y Gronaw.

- LA SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS: Estos créditos se destinan a sufragar los gastos de los sistemas comunitarios de monitoring, (SIR y EHLASS), y otros gastos sobre estudios de evaluación y control de los productos.
- OTROS: Incluye actividades preparatorias para la creación de un inspectorado comunitario para el control de los alimentos.

#### 1.6 CREDITOS EJECUTADOS.

La media de créditos ejecutados durante el período 1991/1992 asciende a 10,725 millones de ecus.

#### 1.7 NOTA FINAL.

La política de los consumidores ha ido progresando de forma lenta y accidentada. En la década de los setenta apenas si despega, mientras que en la década de los ochenta se han conseguido avances considerables. Uno de los aspectos más singulares en los últimos años ha sido la decisión de integrarla en las demás políticas comunitarias. Por ello, su éxito en el futuro, dependerá en buena medida, de la receptividad del resto de las políticas en lo referente a los intereses de los consumidores, pero sobre todo, de la voluntad de las instituciones comunitarias para hacer que el consumidor pueda percibir plenamente los beneficios del mercado Unico.

# CREDITOS DE PAGO PARA LA POLITICA DE LOS CONSUMIDORES (1993)

TOTAL: 10,011 millones de ecus.

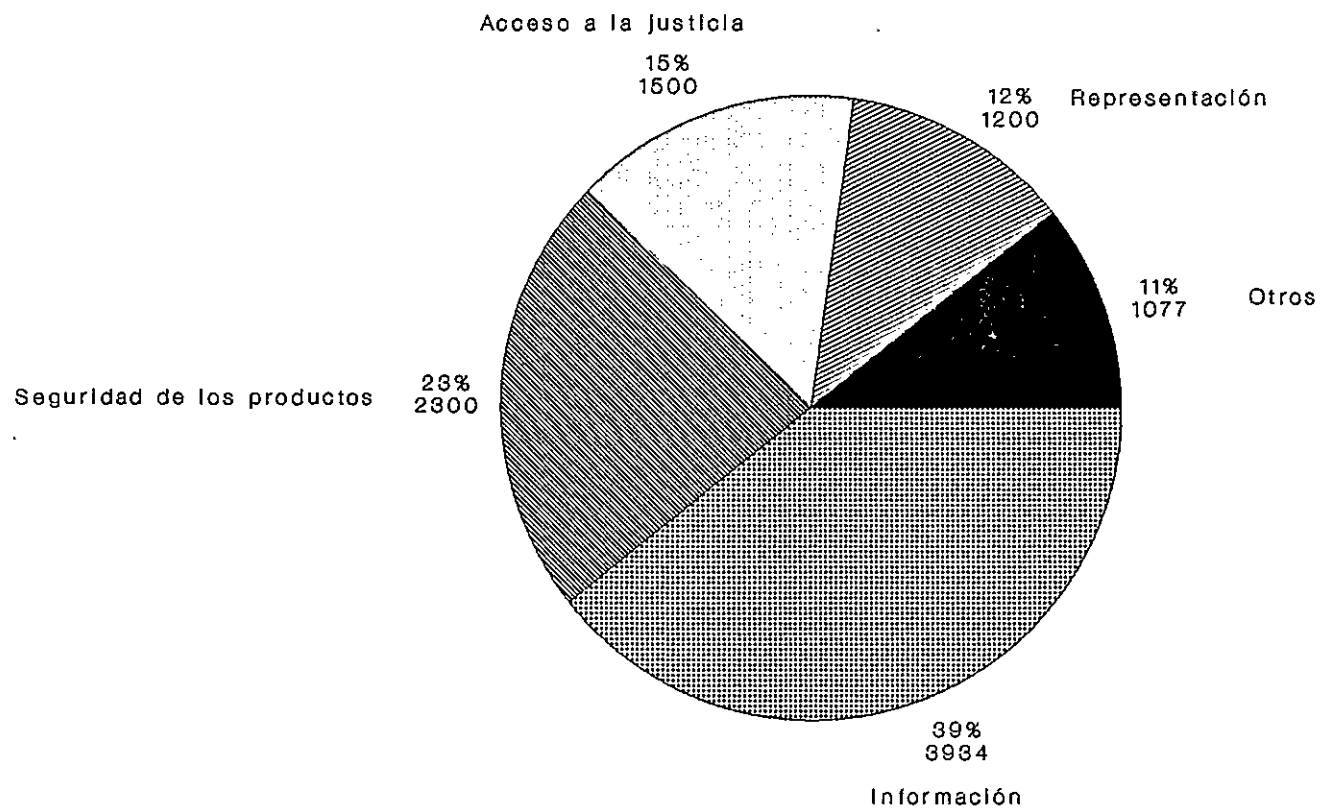


Gráfico 17

Fuente: DO n° L 31 y 345.

## X.2 LA POLITICA INDUSTRIAL

### 2.1 MARCO JURIDICO.

Los Tratados Constitutivos de la CEE y CECA en sus respectivas áreas, sectores carbo siderúrgicos y energía atómica, establecen unos objetivos concretos y unas políticas específicas para alcanzar esos objetivos. Por el contrario el Tratado de la CEE, bajo cuyo egida se encuentra el resto de los sectores industriales, centraría todo su contenido en la constitución del mercado común a través de la libre circulación de mercancías, capital, trabajo y servicios. Fuera del contexto de aquellas políticas nacionales que pudiesen distorsionar el comercio intracomunitario, el Tratado CEE no confiere a la comunidad competencia alguna en el sector industrial. El desarrollo de la industria europea fue concebido pues como colorario de la construcción del mismo mercado común.

Sin embargo, la idea inicial de política industrial pronto se tornaría insuficiente. La comunidad se vería completamente desprovista de instrumentos de apoyo general a la industria europea frente a la creciente internacionalización de las empresas y el incremento de la competencia proveniente de países terceros. Por otra parte el mismo proceso de construcción del mercado común había ampliado su cometido básico en cuanto al desmantelamiento de las barreras arancelarias, pero en su lugar fueron apareciendo barreras no arancelarias que bien por falta de voluntad política o por falta de tipificación en el tratado CEE, entorpecían el avance en el proceso de integración.

Estas carencias que fueron surgiendo en el transcurso de los años serían, en parte, suplidas con la aprobación del Acta Unica Europea, (1987). En ella se hace explícito la eliminación de todos los obstáculos a la consecución del mercado interior, a la vez que se impulsa otras políticas colaterales como I+d que permite abordar la competitividad de la industria europea desde un punto de vista comunitario.

Finalmente el tratado de la Unión eleva la política industrial al rango de política comunitaria. A tales efectos el artículo 130/CE prevé que la Comunidad y los Estados miembros aseguran la existencia de condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos. Su acción se encaminará a:

- Acelerar la adaptación de la industria a cambios estructurales.
- Fomentar un entorno favorable a la iniciativas y al desarrollo de las empresas.. y en particular las pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar un entorno favorable a la cooperación entre empresas.
- Favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.

Como iremos viendo, en las páginas siguientes el Tratado de la Unión vino a consagrar jurídicamente el desarrollo que se había tomado la política industrial durante los años ochenta.

## 2.2 UNA APROXIMACION HACIA LA DEFINICION DEL TERMINO

La definición de política industrial ha sido durante décadas objeto de debate a nivel académico. En primer lugar, en el centro de ese debate, surge la disyuntiva entre los partidarios de una activa intervención pública en el sector y aquellas que creen en el mercado como el mejor medio para la asignación óptima de los recursos. En segunda lugar si se acepta como una necesidad la intervención pública esta puede adoptar modalidades muy diferentes y campos de acción muy diversos. Actualmente "todavía existen reticencias y ambigüedades en torno definición" de política industrial, si bien podría tomarse como "el conjunto de medidas gubernamentales cualesquiera que éstas sean, diseñados para elevar la competitividad de la industria nacional (CALLEJON, (1988), pág.119). Al margen de las connotaciones que pueda entrañar la definición del término a continuación estudiaremos de modo un tanto somero las fases por



las que atraviesan la política industrial comunitaria hasta llegar al diseño de las principales líneas de acción en la década de los noventa y enumerar así los créditos presupuestarios en el contexto de esas líneas de acción.

### 2.3 LAS PRIMERAS INICIATIVAS HACIA EL SECTOR.

En los albores del Mercado Común no faltaron las tentativas, a favor de una intervención activa en el sector industrial, tentativas que tal y como ocurría en el mundo académico, tuvieron sus defensores y detractores fruto de las concepciones ideológicas encontradas entre intervencionistas y liberales en los Estados miembros. Países como Francia fueron, en su momento, partidarios de medidas de acompañamiento, mientras que Alemania apostó desde un primer momento por el mercado y la competitividad como las vías más racionales y saludables para la industria, (SWAM, 1984, págs. 289-290).

Como exponentes en esas primeras aproximaciones hacia una intervención supranacional más activa en el sector surge en 1961 la creación del Comité de Política Industrial que elaboró varios programas sobre la necesidad de introducir acciones públicas para la mejora de las estructuras de las industrias europeas<sup>10</sup>. En época más tardía, la Comisión también laboró los denominados informes "Colonna, (1970)" y "Spinelli, (1973)"<sup>11</sup> en los que efectivamente se defiende la idea de articular una auténtica política de desarrollo industrial para la Comunidad. Particularmente el "Informe Colonna, (1970) propone: a) La construcción de un mercado supranacional único; b) armonización del marco jurídico-fiscal y financiero; c) la reestructuración de las empresas para adaptarlos al mercado común; d) apoyo a la innovación tecnológica; e) el desarrollo de los aspectos sociales y regionales de las empresas; f) y la solidaridad en las relaciones económicas con países terceros.

---

<sup>10</sup> Véase a este respecto TAMAMES, R., (1994), págs. 251-252.

<sup>11</sup> Sobre los informes Colonna, (1970) y Spinelli, (1973), véase: Bayliss, B.T., (1982), pág.114.

Pese al enfoque liberal de las propuestas, las discusiones a nivel del Consejo de Ministros no condujeron hacia resultados satisfactorios.

"El papel de la Comunidad estuvo pues circunscrito, en un principio, al marco general de desarrollo industrial mientras, que las acciones directas de política industrial, (ayuda), a la inversión, investigación, han sido durante mucho tiempo terreno exclusivo de los Estados miembros" (DEFRAIGNE, (1985), pág.216).

Las razones que explican esta inactividad comunitaria durante los primeros años son múltiples. Junto a las dificultades que planteaba el aunar las diferentes percepciones e ideologías concebidas en los Estados respecto de la política industrial, existe otra realidad subyacente a todo proceso de integración que hacen los países se sientan reticentes a su plena realización: El mero incremento de la competencia puede acarrear, a corto y medio plazo, grandes costes socioeconómicos para algunos participantes<sup>12</sup>.

#### 2.4 LAS DIFICULTADES DE LA INDUSTRIA EUROPEA Y LAS INTERVENCIONES COMUNITARIAS.

Los primeros cambios que alteran considerablemente el "status quo" en esos primeros años se produce a raíz de la crisis económica de los años setenta<sup>13</sup>. En el transcurso de esa década un gran número de sectores productivos, (siderurgia, textil, construcción, naval, calzados e industria de bienes de equipo, entre otros) se vieron amenazados por la competitividad del exterior y por tanto sufrieron una continua pérdida de puestos de trabajo. Algunos de ellos como la siderurgia, el textil y la construcción nava, fueron declarados oficialmente en situación de crisis. Los gobiernos nacionales pronto se volcarían en su auxilio mediante planes de ajuste cuyo contenido

---

<sup>12</sup> Véase a este respecto marco teórico de los Fondos estructurales, Capítulo II.

<sup>13</sup> Para un estudio detallado y minucioso sobre la Política Industrial de la Comunidad en los años setenta, véase SWANN, D., (1983), particularmente págs. 135-176.

llevaba aparejado ayudas estatales y por tanto presentaba serias amenazas para el buen funcionamiento del mercado.

La Comisión jugó, en todo el proceso de reestructuración y reajuste un papel fundamental como máxima responsable de velar por el cumplimiento de los principios de libre competencia que le asignan, los artículos 85 al 94 del Tratado CE<sup>14</sup> .

La práctica totalidad de los sectores productivos fueron objeto de orientaciones de carácter genérico sobre la necesidad de mantener vivo el espíritu del mercado común. Pero sobre todo, las intervenciones mas activas se efectuaron precisamente en los grandes sectores industriales declarados en crisis, (la siderurgia, al textil y la construcción naval). La Comunidad, dictó para todos ellos medidas de control sobre las ayudas otorgadas por los Estados; estipuló la reducción de su capacidad productiva y facilitó ayudas financieras a través de los Fondos Estructurales, a fin de aminorar los efectos negativos sobre el desempleo. En el sector textil incluso negoció el Acuerdo Multifibras AME, en el marco del GATT, mediante el cual se redujeron considerablemente el incremento de las exportaciones procedentes de países terceros y por tanto las presiones momentáneas sobre la industria europea.

Con todo y con ello en la década de los setenta aún no se puede hablar de una conceptualización global sobre los problemas y soluciones de la industria europea y entre otros, por las adversidades de la situación económica y la inclinación de los Estados a procurarse, en todo momento, sus mercados para sus propias producciones. No obstante, el hecho de que la Comunidad hubiese intervenido tan activamente para defender y mantener la libertad de mercado la proporcionó los conocimientos y la experiencia que le sirvieron como base para reformular la política industrial en los años precedentes.

---

<sup>14</sup> Sobre las normas de competencias y los poderes de la Comisión, véase KORAH, V., (1988).

## 2.5 HACIA UNA DEFINICION DE LOS CRITERIOS DE POLITICA INDUSTRIAL.

Una vez superada parcialmente la crisis económica, la política industrial será objeto de un enfoque más dinámico y completo: frente al proteccionismo velado de los Estados en la década de los setenta y principios de los ochenta cobra prioridad la apertura de los mercados y el desmantelamiento de aquellas barreras no arancelarias que aún atenazaban el mercado común e impedía la libre circulación de las personas, mercancías y capitales y libre prestación de servicios y derecho de residencia. El proceso de apertura fue, a su vez, acompañado por una movilización de recursos para la puesta en marcha de los primeros programas de I+D a fin de incrementar la competitividad de las empresas y hacer más viable la reindustrialización. A mediados de los ochenta aparece, a su vez, la política de la empresa, particularmente para la Pequeña y Mediana Empresa PYME. Por otra parte la "Europa Social"<sup>15</sup> lo que podríamos denominar como una mayor preocupación por el bienestar social de los trabajadores comienza a ser tratado como un tema indisolublemente ligado a la política industrial. Igualmente las políticas de medio ambiente y consumidores se insertan progresivamente en el marco en el que debe desenvolverse la actividad económica<sup>16</sup>. En otras palabras, la política industrial adquiere una dimensión propiamente comunitaria la cual exige de esfuerzos considerables en los ámbitos de la competencia el bienestar social pero también prevé apoyos a través de los programas de I+D.

El punto de inflexión de esta nueva filosofía viene marcado por la presentación y aprobación del Libro Blanco en el Consejo Europeo de Milán de junio de 1.985. En este documento se señalan 280 propuestas legislativas para la eliminación total de las barreras no arancelarias. A su vez, el Acta Unica Europea, 1987,

---

<sup>15</sup> Véase a este respecto "el marco de lo social" y su desarrollo, Capítulo VIII.

<sup>16</sup> Sobre la Política de medio ambiente véase Capítulo IX y sobre la Política de los consumidores véase primer apartado de este Capítulo.

consagraria jurídicamente este resurgir por la creación de un gran mercado interior; por el incremento de la competitividad de las empresas a través de la política de I+D y por la mejora del entorno y bienestar social plasmados en la política de medio ambiente y política de los consumidores.

En el proceso de aplicación del nuevo código jurídico, o consecución del mercado interior, se despejarían muchas de las incógnitas existentes en años anteriores, perfilándose y definiéndose una idea más clara de lo que debe ser la política industrial comunitaria. La noción inicial sobre intervención pública en el sector, o no intervención pierde parte de su significado. "El principal debate no gira entorno a la conveniencia o no de una política industrial, ya que cada vez resulta más evidente que en las economías avanzadas los gobiernos tienen una gran influencia sobre el desarrollo y resultado de la industria, sino que la cuestión fundamental es definir las condiciones que deben darse para fortalecer la asignación óptima de recursos resultante de las fuerzas del mercado", (Bol, CE suplemento 3/91, pág.7). Los Estados han aceptado, en mayor o menor medida, la inutilidad de postergar los ajustes industriales indefinidamente en el tiempo; la necesidad de que las empresas actúen en un entorno abierto y competitivo y como los principales responsables de adaptación al cambio y las ventajas que supone el mantener un espacio físico más limpio y saludable. A cambio, los poderes públicos, en este caso la comunidad se confiere dos misiones fundamentales: una de introducir la normativa adecuada que facilite las actividades de las empresas en el mercado interior, otra el estímulo a todas aquellas políticas que alienten unos mayores niveles de competitividad.

## 2.6 LA POLITICA INDUSTRIAL DE LOS AÑOS NOVENTA.<sup>17</sup>

Los objetivos de la política industrial para los años noventa se proyectan inexorablemente sobre los criterios de competitividad y apertura de mercado y bienestar social que hemos comentado en las páginas anteriores. Para la Comisión se trata de la búsqueda de un equilibrio adecuado entre tres elementos fundamentales: a) el mantenimiento de unos requisitos que permitan un mercado abierto y competitivo; b) la provisión de catalizadores para que se pueda desarrollar la competitividad; c) la creación de aceleradores que faciliten una pronta adaptación de las empresas al proceso continuo de ajuste industrial al que se ven sometidas en los últimos tiempos.

A) El mantener unos requisitos que permitan un mercado abierto y competitivo se refiere a las responsabilidades que debe continuar ejerciendo la Comunidad, entre ellas el velar por los procesos de concentración y fusiones que puedan perturbar la libre competencia de las empresas en el mercado interior; el control de las ayudas nacionales de modo tal que no haya lugar a distorsiones en el mercado; el procurar un nivel elevado de educación y de cohesión económica y social; procurar también un grado elevado de protección del medio ambiente sobre el principio de quien contamina paga.

B) La provisión de catalizadores se resuelven en dos componentes prioritarios: uno la liberalización del comercio internacional, hecho que ya se produjo, en buena medida, con la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT en 1993; el otro, la realización del mercado interior, éste último conlleva un significado puesto que para la Comisión entraría en sí mismo la "política industrial comunitaria por excelencias". La expresión no quiere decir la asunción de un estado de "Laissez-faire" sino, mas bien, una intervención activa que contribuya a la ordenación de un mercado sin trabas burocráticas para el establecimiento de las empresas.

---

<sup>17</sup> Este apartado ha sido extraído en su totalidad del BoI CE, Suplemento 3/91, donde se recogen precisamente las pautas que ha de seguir la política industrial comunitaria en esta década.

Entre las acciones a acometer se destaca la canalización y armonización mínimas que permitan por una parte garantizarla seguridad y la salud pública, protección del medio ambiente y del consumidor y por otra parte eliminar todas aquellas trabas y barreras no arancelarias que desincentivan el comercio y la competitividad. Asimismo, se destaca la liberalización de los contratos públicos dada la gran cantidad de recursos que mueven en los Estados miembros y la concentración de estas actividades en un reducido número de empresas. La liberalización estimularía el comercio intracomunitario con un mejor aprovechamiento de las economías de escala y de la productividad. Además se mencionan otros aspectos como la creación de un marco jurídico coherente sobre derecho de sociedades: fusiones transfronterizas, política fiscal, escisiones y cesión de activos de tal modo que las empresas puedan elegir la forma jurídica y la dimensión más adecuadas a las necesidades.

C) La creación de aceleradores que faciliten el ajuste industrial se concretiza en el fomento a las políticas sectoriales directamente intrincadas a la competitividad del sector industrial. Entre ellas, la política de I+d, la de capacitación profesional del factor humano y el fomento a la pequeña y Mediana Empresa PYME. Las dos primeras se consideran esenciales para aminorar los efectos del ajuste estructura, el apoyo a la PYME resultaría imprescindible dada su contribución al crecimiento económico y su flexibilidad para adaptarse a las nuevas tendencias del mercado. Como colofón también se menciona como acelerar la definición y construcción de Redes Transeuropeas, puesto que, éstas facilitarían la integración de la industria y los mercados.

Las directrices generales que acabamos de concretar pueden considerarse como el producto final de una labor plagada de devaneos y controversias. Pese a todo, hoy en día esas directrices gozan de un alto grado de consenso. En la Comunidad parte de su contenido ha sido incorporado al Tratado de la Unión, (artículo 129/CE) y en los últimos años muchos de esos objetivos se han convertido en normativa. El primer informe anual sobre el funcionamiento del mercado interior,

correspondiente al año 1993, publicado por la Comisión en 1994<sup>18</sup>, menciona que el 95% de las medidas legislativas contempladas en el Libro Blanco, (1985) han sido aprobadas por el Consejo. Los sectores en los que menos ha progresado el mercado interior son: la contratación pública, la propiedad intelectual e industrial, derecho de sociedades anónimas, sector de la energía e impuestos directos. El mismo resumen del Informe sobre el funcionamiento del Mercado interior se manifiesta en su página 5 que "la fecha del 1 de enero de 1993 no representa el final del proceso sino más bien su inicio".

## 2.7 LAS DOTACIONES Y CONTENIDO.

La política industrial apenas si encuentra expresión como tal, en el presupuesto. Los créditos relacionados directa o indirectamente con la mejora del sector, o más bien con las directrices generales de política industrial que hemos analizado en páginas anteriores, se encuentran de forma dispersa y un tanto imprecisa en la práctica totalidad de las subsecciones del presupuesto, tal vez, ello sea debido a la tardía configuración del esquema de política industrial comunitaria, o tal vez, se deba a la necesidad de integrar el sector en el resto de las políticas. Los créditos mas significativos y más directamente relacionados con la competitividad de las empresas se ubican en la subsección B-6, (política de I+D); la subsección B-2, (Fondos estructurales), dispone en su gran mayoría de créditos destinados al sector industrial y muy en especial el FEDER y FSE, a través del objetivo N° 2, incluso, muchas de las iniciativas comunitarias están vinculadas a la regeneración empresarial. Por otra parte la subsección B-3 del presupuesto, en concreto, algunos programas de formación profesional tiene como finalidad la adaptación y preparación del factor trabajo a las necesidades cambiantes de las empresas. Asimismo el presupuesto CECA y sistema de empréstitos y préstamos facilitan créditos al sector industrial.

---

<sup>18</sup> El Mercado Interior, Comisión Europea, Bruselas, 1994.



Las dotaciones presupuestarias que tratamos bajo el enunciado de Política industrial se han agrupado para su estudio en tres apartados: Título B5-3, Mercado interior; Título B5-4 y B5-5, Industrias y mercado de la información respectivamente; y Título B5-6, Información estadística. Muchos de los subapartados incluidos en estos títulos, tiene como finalidad el contribuir a la aplicación y ejecución de alguna especificidad de las directrices generales de política industrial tal y como las hemos planteado en páginas anteriores. El título mercado interior y en cierta medida industria y mercado de la información, se enmarcan perfectamente, como iremos viendo a continuación, en lo que la Comisión denomina como "catalizadores" y "aceleradores" del ajuste industrial. Por el contrario, el Título "Información estadística" tiene poco que ver con el sector industrial.

A continuación serán estudiados de forma extensiva el contenido de los Títulos mercado interior, mientras que los dos restantes se tratarán de modo menos detallado.

# CREDITOS DE PAGO RELACIONADOS CON EL MERCADO INTERIOR (1993).

TOTAL: 93,868 millones de ecus.

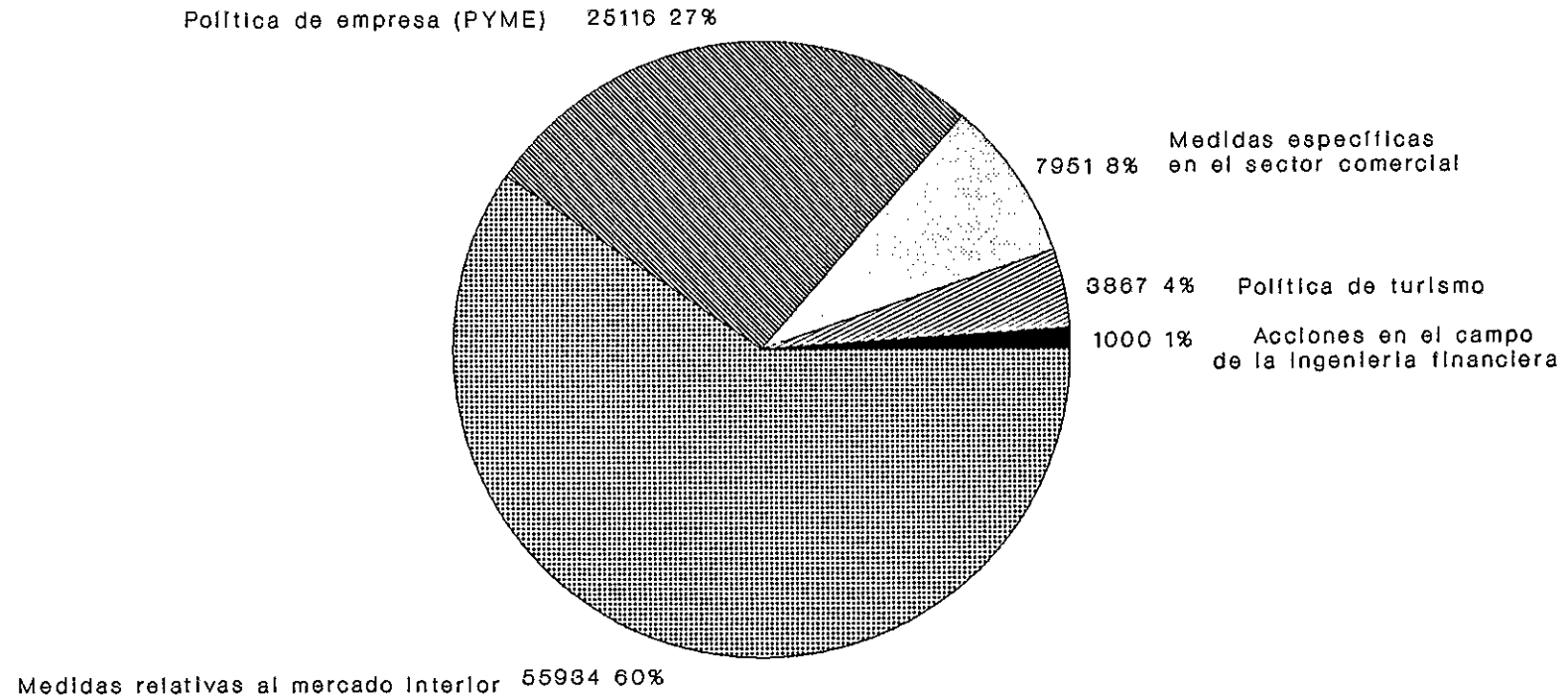


Gráfico N° 18

Fuente: DO n° L 31 y 345.

### 2.7.1 Mercado interior.

El gráfico N° 18 recoge los créditos del apartado Mercado interior, un total de 93,868 millones de ecus distribuidos en cinco subapartados: medidas relativas al mercado interior; medidas específicas en el sector comercial; política de la empresa; política de turismo; y acciones en el campo de la ingeniería financiera.

#### 2.7.1.1 **Medidas relativas al mercado interior: Las Sociedades Anónimas Europeas y otras entidades.**

Las medidas relativas al mercado interior incluyen varios artículos y partidas cuyos créditos revistan fines muy variados. Algunos de ellos, tiene un carácter genérico de apoyo a todas aquellas medidas encaminadas hacia un mejor funcionamiento y articulación del mercado interior mediante acciones de información y de la aproximación de las legislaciones; otras contienen créditos para gastos de colecta de datos y publicaciones de anuncios de contratos públicos tanto en la Comunidad como en países terceros; asimismo se recogen en este subapartado los créditos del programa de acción comunitaria en materias de formación profesional para los funcionarios de aduanas y hacienda (MATTAEUS-TAX). El objetivo de este programa es, entre otros, el "preparar a los funcionarios encargados de la imposición indirecta de los Estados miembros para las necesidades operativas del mercado interior"<sup>19</sup>.

Pero, sobre todo destacamos los créditos del artículo B5-303 que tienen como finalidad el apoyo a la creación de Sociedades Anónimas Europeas (SAE) y Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE). Estas entidades representan lo que podíamos considerar como el andamiaje jurídico de la empresa europea. La constitución de (SAE), es una vieja aspiración de la Comunidad que aún no se ha podido llevar a efecto en toda su extensión, si bien, se han dado avances considerables en la

---

<sup>19</sup> Véase, Decisión 588/93 CEE, DO n° L 280 de 13.11.1993, págs. 27-29.

armonización de partes de su estructura. Por el contrario (AEIE) fue puesta en marcha en 1985, entró en vigor en 1989 y se caracteriza por ser la única entidad jurídica; hasta este momento, con dimensión propiamente comunitario. Su objetivo es el de dar cobertura legal y apoyo logístico, tanto en el interior como en el exterior de la Comunidad, a toda persona física o jurídica de derecho público o privado que desee promover una actividad conjunta en áreas tales como la Investigación y desarrollo, producción y comercialización, entre otros. La constitución de una AEIE es relativamente sencilla, la mera inscripción en el registro de un Estado miembro es suficiente, no existiendo ni siquiera la obligatoriedad de aportaciones mínimas de capital. El único requisito para su composición es la participación de al menos dos miembros de dos Estados de la Comunidad.

La (AEIE), carece de la entidad jurídica de una sociedad anónima pero contiene ingredientes de transnacionalidad útiles para las empresas que lo deseen.

En este orden de cosas también conviene destacar las líneas presupuestarias referidas a los gastos de la "Oficina Comunitaria de Marcas"<sup>20</sup>. la subvención presupuestaria a la "Agencia Europea para la Evolución de los Medicamentos"<sup>21</sup>. La oficina Comunitaria de Marcas tiene como función el expedir, velar y proteger el nuevo título de propiedad intelectual de marca comunitaria, creado por un período de 10 años. En el futuro las empresas europeas podrán continuar registrando sus diseños y marcas tal y como lo venían haciendo o bien optar por el registro supranacional con validez y protección en todo el ámbito comunitario. La Agencia Europea para la evolución de los medicamentos fue creada en 1993<sup>22</sup> y tiene como misión el ejecutar los procedimientos de autorización y supervisión de los

---

<sup>20</sup> Reglamento 40/92 CEE.

<sup>21</sup> En el ejercicio presupuestario de 1993 estas líneas presupuestarias venían seguidas de las iniciales PM. En el ejercicio presupuestario de 1994 ya vienen dotadas de créditos.

<sup>22</sup> La ordenación de esta entidad se encuentra en el DO n°L, 214 de 24.8.1993, págs.1-40.

medicamentos de uso humano y veterinario en la Comunidad. Los créditos de este capítulo no deben valorarse en función de su cuantía económica, sino en relación a los fines que tienen asignados, esto es, a lo que parece perfilarse como la génesis de la empresa europea del futuro y del espacio europeo industrial.

#### 2.7.1.2 Medidas específicas en el sector comercial.

La política Comercial Común es una parcela económica, eminentemente de competencia comunitaria. El establecimiento de la misma se ha desarrollado tal y como preveían los artículos 3 y III-113 del Tratado CEE. Tal vez sea una de las pocas políticas donde los Estados han ido perdiendo progresivamente y de forma decidida la soberanía a favor de las instituciones comunitarias. Hoy en día, puede considerarse como uno de los apartados donde más avanzado se encuentra el proceso de integración. La Comunidad es la máxima responsable de la política arancelaria, regímenes de importación, acuerdos bilaterales y multilaterales, sistema de Preferencias Generalizadas, SPG, y otras medidas de defensa comercial. Sin embargo, la trascendencia socioeconómica que supone el poder de articulación de esas medidas, apenas si encuentra expresión en términos de dotaciones presupuestarias.

Las medidas específicas en el sector comercial recogidas en el gráfico N° 18 se refieren, sobre todo, a créditos destinados a fomentar las exportaciones con destino a países terceros y muy en particular a Japón. No se trata de subvenciones a las exportaciones como tal, sino del apoyo a un Programa de Formación de Recursos Humanos, encaminado a familiarizar a los empresarios europeos con la organización del trabajo, de la producción, marketing y otras actividades empresariales llevadas a cabo en Japón<sup>23</sup>. En otros casos el apoyo a las exportaciones puede adoptar fórmulas diferentes tanto en Japón como en otros

---

<sup>23</sup> El apartado del gráfico, (Medidas específicas en el sector Comercial), cubre también los gastos de funcionamiento del Centro de Cooperación industrial, ubicado en Japón y cuya finalidad es la de promover la cooperación industrial entre la Comunidad y Japón. Véase, a este respecto, Decisión 92/278/CEE, DO n° L 144 de 26.5.1992, pág. 19.

países terceros: participaciones en misiones comerciales, ferias, o simplemente organización de seminarios de información.

### 2.7.1.3 Política de la empresa, (PYME).

La importancia de la Pequeña y Mediana Empresa, PYME, <sup>24</sup> en el mantenimiento del tejido industrial es una idea que aparece reiteradamente plasmada en la literatura comunitaria y el apoyo a sus actividades se enmarca entre los objetivos prioritarios de la Comisión para acelerar el proceso de industrialización.

El primer programa de acción comunitaria en apoyo de las PYME fue aprobado en 1986 y se ha ido renovando y consolidando en el transcurso de los últimos años. El programa actualizado se rige por la Decisión 93/379<sup>25</sup>, y está dotado con 112,1 millones de ecus para el período 1993-1996.

El anexo II de la Decisión 93/379 op.cit., establece como objetivos en un primer apartado: el reforzamiento de los ejes prioritarios de la política empresarial para aumentar el crecimiento económico mediante la mejora del entorno administrativo y jurídico; la mejora de sus redes de información y cooperación y el fomento a la subcontratación transnacional. En el segundo apartado señala la necesidad de favorecer la europeización y la internacionalización de las empresas alentándolas y facilitándolas los cambios estructurales provenientes tanto de los ajustes industriales como del mercado interior, haciendo particular mención a) las empresas del artesanado y pequeñas empresas; b) empresas de comercio y distribución; c) cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones. Este mismo apartado también incluye acciones como la mejora del entorno financiero y el perfeccionamiento de los canales de observación y evaluación económica de las empresas.

---

<sup>24</sup> Debe mencionarse que la Comisión considera PYME a todas aquellas empresas que no sobrepasen los 500 empleados.

<sup>25</sup> Decisión 93/379 CEE, DO n° L 161 de 2.7.1993, págs. 68-74.

Las dotaciones presupuestarias cubren los gastos derivados de la aplicación de esos objetivos, entre los que destacamos como máximos exponentes de apoyo a las PYME las redes de información y cooperación.

#### A.1) Información.

A fin de que las PYME puedan obtener una mejor comprensión de los entresijos del mercado interior y aprovechar el potencial que éste les brinda, la Comunidad ha dispuesto una red de mas de 200 centros de información empresarial, mas conocidos como Euroventanillas en todo el territorio comunitario y otros países terceros. Generalmente las Euroventanillas se encuentran situadas en el seno de organizaciones empresariales, (Cámaras de Comercio, Centros de información y Desarrollo empresarial, Cooperaciones empresariales...) y tienen como finalidad el asesoramiento a la PYME en materias de ayudas presupuestarias, posibilidades de participación en programas de demostración, investigación, posibles participaciones en la cooperación al desarrollo o condiciones jurídicas en el entorno comunitario.

#### A.2) Cooperación.

Paralelamente al establecimiento de las redes de información, la Comunidad promueve la cooperación entre las empresas por medio de la "Oficina de Cooperación Empresarial", (BERD), o del "Business Cooperations Network", (BC-CET). Estas redes se ubican en la mayoría de los casos en el mismo lugar de las Euroventanillas, extendiendo su radio de acción por todo el territorio de la Comunidad y algunos países terceros.

Los servicios de cooperación prestados por las redes se desarrollan del modo siguiente: Aquellas PYME con carencias generales o específicas de orden técnico, económico o de recursos humanos, que les impidan alcanzar su máximo potencial de expansión, pueden solicitar al BRE o al BC-NET, la búsqueda de algún socio que supla esas carencias; del mismo modo, pero en sentido inverso, las PYME también pueden ofertar sus capacidades

generales o específicas. Si los primeros contactos resultasen exitosos, las empresas podrían iniciar un proceso de colaboración permanente basado en el beneficio mutuo de los participantes. EL BRE se encarga de la difusión de ofertas y demandas de cooperación de carácter no confidencial por el contrario el BC-NIT tramita el conjunto de solicitudes confidenciales en las que el nombre de las empresas no figuran en los listados de la red.

El marco del BRE y BC-NET existen, a su vez, otros proyectos como EROPARTANA RIAT o ITERPRISE que también persiguen la intensificación de los acuerdos, si bien estos últimos tienen un carácter marcadamente regional y desarrollan su actividad en encuentros y conferencias periódicas organizadas por la Comisión, en lugares concretos de la Comunidad e incluso en países terceros. Las conferencias suelen girar en torno a muchos sectores: artesanía, subcontratación, agroalimentario, construcción, textil-confección, etc.

### A.3) ECONOMIA SOCIAL.

Los organismos de economía social los constituyen las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones en el contexto de la política de la empresa; el Anexo II de la Decisión 93/379, op.cit., alude ala europeización e internacionalización de estos organismos, no obstante el artículo B5-321 les reserva 840.000 ecus para la financiación de proyectos de evaluación sobre el impacto del mercado único en el sector y en febrero de 1994, la Comisión presentó una propuesta de Decisión (COM(93) 650 final) en la que se solicitan un presupuesto de 5,6 millones de ecus para el período 1994-1996. En los objetivos marcados por la Comisión en su propuesta se señalan: un mejor conocimiento de los organismos de economía social y el apoyo a acciones específicas que favorezcan búsqueda de nuevas actividades sociales y la difusión de la innovación social.



#### 2.7.1.4 Política de turismo.

El turismo es una actividad económica con una elevada capacidad productiva, representando aproximadamente en la Comunidad una media del 5,5 del PIB. Su progresión ascendente en el contexto de las economías europeas, incluso en épocas de crisis le convierten en una alternativa a las actividades económicas en declive. Además, es un sector con connotaciones muy particulares en el proceso de integración, al ser un medio de contacto para el conocimiento de las costumbres y culturas entre los pueblos europeos<sup>26</sup>.

Como sector en continuo crecimiento y dadas sus particularidades productivas y connotaciones sociales los Fondos estructurales le han venido dedicando una parte sustancial de medios a través de los objetivos nº 1, 2 y 5b<sup>27</sup>. Pero, independientemente de las medidas integradas y financiadas por los Fondos estructurales, los créditos inscritos en este apartado sin que puedan considerarse cuantitativamente de gran magnitud, cubren varias acciones puntuales dirigidas explícitamente al sector turístico en virtud de la normativa introducida para el sector. En este sentido el Consejo ha venido adoptando, desde 1984, una serie de resoluciones y recomendaciones sobre información normalizada en los hoteles, seguridad de los mismos contra riesgos de incendios y mejor reparto estacional y geográfico del turismo. Realmente, la normativa vinculante ha sido mas bien escasa, concentrándose, durante los años ochenta, en la Decisión 664/86<sup>28</sup> mediante la cual se establece un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito del turismo entre los estados miembros. Con la declaración "año europeo del turismo" se acrecientan la actividad comunitaria hacia el sector en forma de estudios y colecta de datos estadísticos para su mejor conocimiento.

---

<sup>26</sup> Sobre la importancia del turismo en la Comunidad y sus características véase COM(94) 74 final.

<sup>27</sup> La Comisión en el mismo COM(94) 74, op.cit., calcula el apoyo al sector turístico a través de los Fondos estructurales durante el período 1989-93, en unos 2.300 millones de ecus.

<sup>28</sup> Decisión 664/86 CE, DO nº L 384 de 31.12.1986, págs. 52-56.

Este interés creciente por el sector tuvo su expresión en la Decisión 421/92<sup>29</sup> al poner en marcha el primer plan de acciones comunitarias a favor del turismo. El plan tiene una duración de 3 años, 1993-1996 y está dotado con 18 millones de ecus. Su objetivo general es, ante todo, dar al sector, una visión supranacional e integrada. Dentro de ese objetivo general el anexo de la Decisión 421/92, op.cit., plantea tres grandes ejes de actuación:

- Incorporar mejor el turismo a la política comunitaria y de los Estados miembros mediante una estrecha coordinación tanto en el seno de las instituciones de los Estados miembros de modo tal que se pueda lograr una mayor coherencia de las iniciativas emprendidas por todos los responsables del sector.
- Colaborar con los representantes del sector y los diferentes grupos profesionales facilitándoles la información sobre las iniciativas comunitarias procurando extraer de ellas la mayor rentabilidad.
- Apoyar el desarrollo de acciones específicas: información a los turistas; proyectos piloto de los cuales se pueden extraer experiencias positivas; y mejora en general de la calidad de los servicios.

Las dotaciones presupuestarias están directamente relacionadas con la aplicación de las acciones contempladas en la Decisión 421/92, op.cit. Su ejecución se realiza en forma de apoyo financiero a iniciativas de cooperación transfronteriza que favorezcan fórmulas de acercamiento entre las regiones de los Estados miembros así como entre éstas y otros países vecinos del Espacio Económico Europeo y Europa Central y Oriental. También cubren gastos derivados de publicaciones, información a los turistas, colecta de datos estadísticos, creación de un premio "europeo de turismo y medio ambiente" en 1993 y otras acciones como la promoción de Europa como destino turístico.

---

<sup>29</sup> Decisión 421/92 CEE, DO n° L 231 de 13.8.1992, págs. 26-31.

#### 2.7.1.5 Medidas en el campo de la ingeniería financiera.

Las medidas de ingeniería financiera tienen como misión el fomentar las actividades europeas de capital riesgo a favor de las PYME que desarrollan proyectos transnacionales de alta tecnología. Dichos proyectos pueden proceder de los programas comunitarios de I+d o de los programas nacionales. Se trata de una iniciativa lanzada por la Comisión en forma de proyecto piloto en 1988 y que se ha constituido en una red de sociedades europeas de capital riesgo conocida con el nombre de EUROTEC-CAPITAL<sup>30</sup>. Las dotaciones presupuestarias se refieren a gastos derivados de la búsqueda, identificación y evaluación de aquellos proyectos susceptibles de ser aceptados por los operadores de EUROTEC-CAPITAL. A juzgar por el descenso continuado de los créditos asignados en el presupuesto en los últimos años, las iniciativas de capital riesgo han perdido el ímpetu inicial con que fue lanzada<sup>31</sup>.

#### 2.7.2 Industria y mercado de la información

El gráfico N° 19, contiene los créditos del apartado industria y mercado de la información, un total de 43,421 millones que hemos dividido en tres subapartados: medidas en el sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; medidas en el sector industrial; y mercado de la información, (Programa IMPACT).

---

<sup>30</sup> Véase a este respecto Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 1988: "Lanzamiento de un proyecto piloto EUROTECH CAPITAL" (E/1781/91).

<sup>31</sup> En el ejercicio presupuestario de 1991 los créditos de pago ascendían a casi 4 millones de ecus. Aquella cuantía se ha ido reduciendo progresivamente hasta llegar al millón que se le asignan en el ejercicio presupuestario de 1993.

### 2.7.2.1 Medidas en el sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

#### A) TELECOMUNICACIONES Y NORMALIZACION.

Las telecomunicaciones avanzadas tienen una importancia trascendental para la Comunidad., Hoy en día se las considera como un sector que dispone de una gran capacidad para movilizar ingentes cuantías de recursos y actuar como estimulante sobre el conjunto de la actividad económica. No obstante, las telecomunicaciones están dominadas mayoritariamente por grandes monopolios nacionales en los que los postulados del mercado interior apenas si han hecho su aparición. Los Estados miembros han venido apoyando y desarrollando durante los últimos años, sus propios sistemas al margen de la propia Comunidad. Durante los últimos años se ha comenzado un proceso normativo, tendente a la coordinación, homologación y normalización de los sistemas existentes en los Estados, lo cual supone un paso más hacia la plena explotación del potencial de crecimiento en el sector. Las llamas "autopistas de la información" tienen infinitas ampliaciones en el sistema de intercambio de información entre agentes económicos y entre éstos y la sociedad en general, (transportes, finanzas y banca, compras, marketing, e incluso creación de un mercado de trabajo en el que los desplazamientos quedan anulados). Asimismo, también pueden contribuir a la plena realización del mercado interior mediante el intercambio de información entre las instituciones comunitarias y los Estados, (procesos legislativos, ayudas presupuestarias, agencias de empleo, entre otros).

Las telecomunicaciones disponen de su propio programa específico de investigación, en el Programa Marco plurianual de I+D. Las dotaciones consignadas en este apartado se destinan al apoyo de medidas tendentes a la realización del mercado interior de las telecomunicaciones; (definición de normas, medidas de coordinación, de homologación y normalización. En su gran mayoría se trata gastos en contratos de investigación, asociación y evaluación, realizados por agentes económicos y empresas de los Estados miembros y por organismos europeos de normalización: Instituto Europeo de normalización en Telecomunicaciones; Conferencia Europea de Correos y

Telecomunicaciones; Comité Europeo de normalización y Comité Europeo de normalización Electrónico).

B) PROGRAMA TEDIS.

El Programa Tedis (Trade Electronic DATA Interchange System) relativo al intercambio electrónico de datos (EDI) en los ámbitos del comercio, la industria y la administración, fue puesto en marcha por primera vez en 1988, actualmente se está llevando a cabo la segunda fase de su ejecución reglada por la Decisión 91/263<sup>32</sup> que le dota con 25 millones de ecus para el período 1991-1994. En el mercado del objetivo prioritario (EDI) sus acciones tratan de actividades de normalización; interconectabilidad de los servicios EDI; seguridad de los mensajes; proyectos intersectoriales y transeuropeos y actividades de gestión y sensibilización.

Los proyectos o estudios para la consecución de las acciones previstas en el programa, al estar fuera del Programa Marco de I+D no tienen porqué cumplir los requisitos establecidos por éste en cuanto a la participación de dos o más agentes económicos provenientes de otros tantos Estados miembros ni máximos ni mínimos de financiación.

---

<sup>32</sup> Decisión 91/263 CEE DO n° L 128 de 23.5.1991, págs. 66-72.

# CREDITOS DE PAGO RELACIONADOS CON LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION, TELECOMUNICACIONES Y SECTOR INDUSTRIAL (1993).

TOTAL: 48,421 millones de ecus.

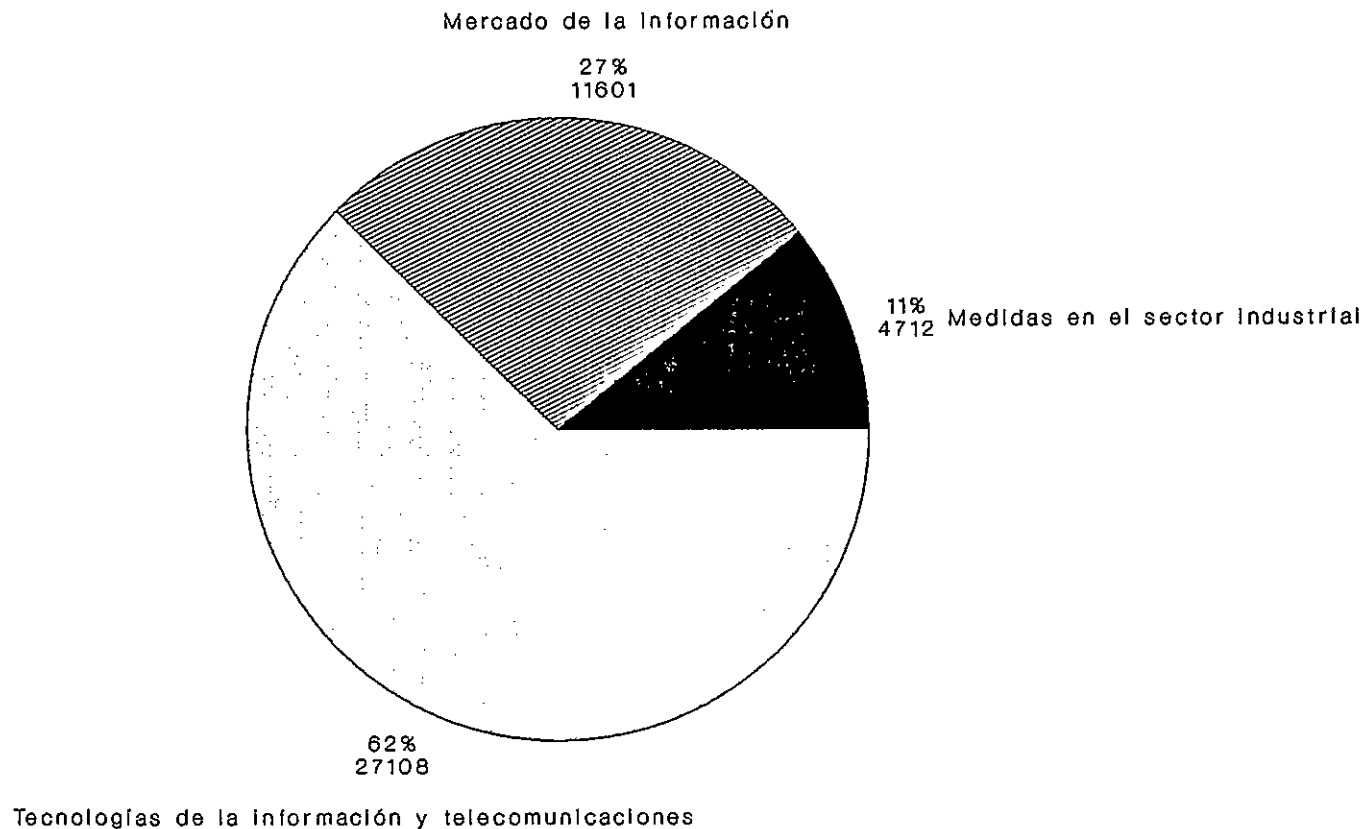


Gráfico N° 19

Fuente: DO n° L 31 y 345.

### 2.7.2.2 Medidas en el sector industrial.

La única línea presupuestaria que lleva expresamente por título "medidas en el sector industrial" se refiere a créditos que cubren entre otros gastos de colecta de datos y elaboración de análisis técnico económicos para un mejor conocimiento del sector. Se trata en gran medida de costes del análisis general prospectivo publicado por la Comisión con el título "Programa de la industria de la Comunidad". En este documento, publicado a partir de 1988, se expone una visión global por sectores de la actividad industrial y de los servicios en la comunidad, (empleo, importaciones, exportaciones, cuotas de mercado), al mismo tiempo el documento efectúa innumerables comparaciones con subsectores análogos en otros países terceros y evalúa las perspectivas sobre el futuro. Ello permite a la Comisión conocer con bastante minuciosidad la composición y desarrollo del sector en el mercado interior y la estrategia de países terceros.

### 2.7.2.3 El mercado de la información: programa IMPACT.

El título B5-5 mercado de la información se refiere, en el ejercicio presupuestario de 1993, exclusivamente al programa "IMPACT" ( Information Market Policy Detion) relativo al plan de acción para el desarrollo de un mercado deservicios de la información. La primera fase, IMPACT I, fue desarrollada durante el período 1989-1990. La Decisión 91/691<sup>33</sup> establece la segunda fase, IMPACT II, y le dota de 64 millones de ecus para el período 1992-1995. Las iniciativas, IMPACT II, van encaminadas hacia el Info EURO ACCES, mejora del acceso a la información para todos los agentes interesados, con ello se pretende reforzar la cohesión interna de la Comunidad.

En el ejercicio presupuestario de 1994, los créditos destinados a las acciones del programa IMPACT II, fueron trasladados a la subsección B6, I+D del presupuesto en cumplimiento del artículo 130F-G/CE cuyo enunciado establece que

---

<sup>33</sup> Decisión 91/691 CEE, DO n° L 377, p0ágs. 41-48.

los programas de Investigación y demostración deberán presentarse en un único apartado. Por ello los proyectos de I+d destinados a la consecución de los objetivos deberán cumplir los criterios del IV Programa Marco en lo que a participaciones y financiación se refiere.

## 2.8 Informaciones estadísticas.

El apartado informaciones estadísticas, Título B5-6 del presupuesto, se refiere a la aplicación del programa Marco estadístico de la Comunidad para el período 1993-1997<sup>34</sup>. Sus objetivos son la reestructuración del sistema de estructuras estadísticas de modo tal que los datos permitan la comparación y la fiabilidad en todo el entorno comunitario. Las acciones prioritarias a desarrollar por el programa se enmarcan a) en el funcionamiento del mercado único; b) política social, cohesión económica y social y protección de los consumidores; c) unión económica y monetaria; d) relaciones entre la Comunidad y el resto del mundo; e) desarrollo de tecnologías estadísticas y de recursos humanos. De hecho, el radio de acción del programa cubre la práctica totalidad de las políticas comunitarias. Los créditos de pago asignados a este apartado en el ejercicio presupuestario de 1993, asciende a 923,027 millones de ecus.

## 2.9 Créditos ejecutados.

La media de créditos ejecutados durante los ejercicios 1991/1992, en lo que hemos denominado Política Industrial e Informaciones estadísticas, asciende a 194,150 millones de ecus.

## 2.10 Nota final.

Después de innumerables discusiones y enfrentamientos, la política industrial comunitaria acabaría encontrando unos parámetros en torno a los cuales debe desarrollar su actividad futura. Estos parámetros no son, sino la apertura del mercado,

---

<sup>34</sup> Véase a este respecto la Decisión 93/464 CEE, DO n° L 212 de 2.8.1993, págs. 1-21. En particular el artículo 2, donde se han tomado las acciones prioritarias a desarrollar.



el incremento de la competencia y en definitiva la plena consecución del mercado interior. En este proceso de apertura y consecución del mercado interior, se enmarca la gran mayoría de las medidas de apoyo auspiciadas por la Comunidad y que hemos incluido bajo el término de Política Industrial.

### **X.3 REDES TRANSEUROPEAS**

#### **3.1 MARCO JURIDICO: OBJETIVOS Y MEDIOS QUE PREVE EL TRATADO DE LA UNION.**

La articulación y vertebración física de la Comunidad se limitó en el Tratado CEE a la creación de una política Común de transporte. Sin embargo, en el transcurso de los años y en la medida en que la consecución del mercado interior se va haciendo realidad, esa articulación y vertebración se hace extensible a los sectores de las telecomunicaciones y la energía.

El Tratado de la Unión añade al Tratado CEE el Título II, (artículos 129B-D/CE) en los que se establece que la acción comunitaria tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interpolalidad de las redes nacionales, entendiéndose por tales: redes transeuropeas en los sectores de la infraestructura del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía. El artículo 129B/CE dispone que las redes tendrán como finalidad el "permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un ejercicio sin fronteras interiores", pero también hace mención a la consecución de los objetivos previstos en el artículo 130A/CE sobre desarrollo armonioso y cohesión económica y social y al artículo 7A/CE sobre realización del mercado interior. La importancia de las redes, tanto desde el punto de vista económico como estratégico, trasciende el ámbito de cualquier política comunitaria y se sitúa en el mismo corazón de todos ellos y en el eje fundamental del proceso de integración.

Dada su trascendencia, el artículo 129C/CE confiere a la Comunidad la facultad de: elaborar las orientaciones relativas a objetivos, prioridades y proyectos de interés común; realizar las acciones necesarias para garantizar la interpolaridad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las ramas técnicas. Para ello, podrá apoyar los esfuerzos financieros de los Estados miembros en proyectos de interés común, en forma de estudios de viabilidad, de garantías de créditos o de bonificaciones de interés, asimismo también podrá aportar una contribución financiera por medio del Fondo de cohesión en el ámbito de las infraestructuras del transporte.

Al margen de la financiación el mismo artículo 129C/CE exhorta a los Estados miembros a coordinar entre sí, en colaboración con la Comisión, las políticas a desarrollar a escala nacional que puedan tener incidencia en el marco transnacional y faculta a la Comunidad para entablar y desarrollar la cooperación con países terceros para el fomento de proyectos de interés común y garantía de interpolaridad de las redes. Finalmente el artículo 129D/CE establece, entre otros, la necesidad de que las orientaciones y proyectos de interés común, relativos a un Estado miembro, sean aprobadas por el Estado miembro en cuestión.

### **3.2 LAS PRINCIPALES DIRECTRICES DE LAS REDES TRANSEUROPEAS.**

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión, la Comunidad había desplegado todo un arsenal de medios en forma de normativa, bien tendente a la liberalización de los transportes y creación de un mercado común de la energía, o bien tendente a la coordinación y homologación de los procesos en telecomunicaciones, Asimismo se habían realizado innumerables estudios sobre los posibles efectos de las redes en el medio ambiente, necesidades mas acuciantes de interconexión y posibles costes de ejecución<sup>35</sup>. A partir de 1993 y en consonancia con el artículo 129B/CE que faculta a la Comunidad para "elaborar las

---

<sup>35</sup> Véase por ejemplo "Europa 2000, outlook for the development of the community's territory". Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1991, págs. 69-95

orientaciones relativas a objetivos, prioridades y proyectos de interés común", el Consejo aprobó las primeras líneas directrices sobre las prioridades más inmediatas de las redes transeuropeas de transporte combinado, (enlaces ferroviarios y fluviales), redes de transporte por carretera y vías navegables<sup>36</sup>.

Las directrices sobre redes ferroviarias para trenes de alta velocidad y redes energéticas están en proceso de estudio y aprobación. Por lo tanto la Comunidad ya dispone, al menos sobre el papel, de los trazos prioritarios de articulación e integración.

### 3.3 LA FINANCIACION: NECESIDADES Y CONDICIONANTES.

Apenas ratificado el Tratado de la Unión por los Parlamentos nacionales, la construcción de las grandes redes transeuropeas, se proyectan en el Libro Blanco, (1993), como uno de los ejes fundamentales para paliar la recesión económica que sufre la Comunidad;propiciar una ruta de crecimiento duradera y reducir el número de parados.

Las necesidades de financiación fueron calculadas en unos 400.000 millones de ecus para los próximos 15 años, a partir de 1994, (Libro Blanco,1993, pág.37). La cifra desborda todas las previsiones del presupuesto comunitario e incluso las de los presupuestos nacionales. La Comisión advierte en el mismo Libro Blanco que el aumento desproporcionado del gasto público por parte de los Estados puede poner en peligro las orientaciones del déficit público y deuda pública establecidos por el Tratado de la Unión para la creación de la Unión monetaria y recuerda que el presupuesto comunitario tampoco podrá hacer frente a empresas de tal alcance, puesto que debe respetar las previsiones financieras 1993-1999.

---

<sup>36</sup> Véase Decisión 93/628 CEE, 93/629 CEE y 93/630/CEE, DO n° L 305 de 10.12.1993, págs. 1-39.

Ante las limitaciones presupuestarias de orden técnico y jurídico, tanto en los Estados como en la propia Comunidad y dadas las necesidades apremiantes de estimular la actividad económica la Comisión ha diseñado en 1993 una verdadera obra de ingeniería financiera en la que aparentemente se incluyen instrumentos de crédito tradicionales con otros de nueva creación. De las necesidades calculadas en 400.000 millones de ecus para los próximos 15 años, el volumen considerado como fundamental para la financiación de proyectos prioritarios ya diseñados o en fase de diseño, asciende a 20.000 millones de ecus anuales<sup>37</sup>. La mayor cuantía aproximadamente, 14.700 millones de ecus serían financiados mediante préstamos y garantías. El resto 5.400 millones correría a cargo del presupuesto comunitario. A continuación tratamos brevemente las propuestas de los instrumentos de préstamo y garantías, y dotaciones en el ejercicio presupuestario 1993.

### 3.3.1 Préstamos y nuevos instrumentos de garantía: el Fondo Europeo de Inversiones.

Las necesidades fundamentales de préstamos y garantías calculadas por la Comisión en 14.700 millones de ecus anuales serían asumidos con arreglo al siguiente reparto: 6.700 millones corresponderían a préstamos del BEI (recuérdese que el Banco ya está facilitando préstamos para la financiación de las redes a través del Mecanismo Financiero de Edimburgo)<sup>38</sup>, el resto, es decir, 8.000 millones se emitirían en forma de garantías en obligaciones de la Unión Europea y mediante la creación de un nuevo instrumento denominado "Fondo Europeo de Inversiones" FEI. Hasta la fecha las obligaciones de la Unión no han recibido mas consideraciones que las expresadas en el Libro Blanco, (1993), op.cit. Sin embargo, la constitución del FEI recibió luz verde, en el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de enero de 1993, el mismo día en que se invita al Consejo Ecofin a crear el

---

<sup>37</sup> Datos tomados del Libro Blanco, (1993).

<sup>38</sup> Véase a este respecto la flexibilidad del Banco, Capítulo XIII.

Mecanismo financiero de Edimburgo<sup>39</sup>. La propuesta de Decisión sobre la creación del FEI, (COM(93) 3 final, pág.20), lo define como una "organización tripartita en la que participarán la Comunidad, el BEI y otras entidades financieras". Como nuevo órgano las instituciones comunitarias han empezado los trámites jurídicos que de prosperar le dotarán de identidad propia. Su actividad principal consistirá en la concesión de garantías financieras tanto para la construcción de redes transeuropeas como en apoyo de las inversiones a las PYME. Los proyectos a los que se les concede garantías deben autofinanciarse o ser comercialmente viables total o parcialmente y lograr un rendimiento aceptable.

De acuerdo con la propuesta de Decisión (COM(93) 3 final, op.cit.) el FEI se pondría en funcionamiento con un capital inicial suscrito de 2.000 millones de ecus de los cuales, el presupuesto comunitario proporcionaría un 20%; el BEI un 40% y otras instituciones financieras el 30% restante. Como sólo se prevé un desembolso del 20% del capital suscrito, el presupuesto comunitario debe aportar 120 millones de ecus en cuatro plazos anuales de 30 millones cada uno. De hecho, el ejercicio presupuestario de 1994 recoge esta cantidad. El BEI, principal accionista, financiará la cuota que le corresponde mediante sus excedentes. Queda aún por determinar las modalidades de participación que se adoptarán para el resto de las instituciones financieras.

### **3.3.2 Las dotaciones presupuestarias.**

Por primera vez en el ejercicio presupuestario de 1993 se abre el Título B5-7 con créditos destinados a financiar las redes transeuropeas. Como acabamos de comentar en página anteriores, el Libro Blanco, (1993), op.cit., menciona que el

---

<sup>39</sup> El FEI es un órgano estrechamente vinculado al BEI pero con identidad propia para ello, el Consejo, en la Conferencia convocada el 25 de marzo de 1993 en Bruselas, aprobó una propuesta de enmienda al protocolo de los Estatutos del BEI, añadiendo un nuevo artículo 30 a dichos Estatutos y autorizando por tanto al Consejo de Gobernadores del Banco a crear el FEI y participar en su capital. Esta medida deberá ser ratificada por los Parlamentos nacionales ya que conlleva las modificaciones a los Estatutos del BEI que forman parte del Tratado CE.

presupuesto podría aportar a la consecución de las redes 5.400 millones de ecus anuales. Sin embargo esa cuantía merece ser tratada con cautela. En primer lugar, no se refiere a un incremento de los recursos por ese importe, sino a créditos ya asignados (en el marco de las previsiones financieras 1994-1999) a los Fondos estructurales, Fondo de cohesión e investigación y desarrollo. En segundo lugar, recuérdese que el Tratado de la Unión, (artículo 129B/CE) únicamente prevé el apoyo financiero a los estudios de viabilidad, a las bonificaciones de interés y por supuesto mediante créditos del Fondo de Cohesión. Por tanto, será bastante difícil de justificar unos gastos por importe de 5.400 millones de ecus anuales en virtud de los instrumentos de apoyo previstos en el Tratado de la Unión.

Si examinamos los créditos inscritos en el Título B5-7. Redes Transeuropeas, (ejercicio presupuestario de 1993), nos encontramos con magnitudes bastante inferiores a las anotadas en el (Libro Blanco y mas ajustadas a los enunciados del artículo 129B/CE. Los tres capítulos en que está subdividido el Título se refieren a: infraestructuras del Transporte, capítulo B5-70; redes de energía, capítulo B5-71 y Redes de Telecomunicaciones, capítulo B5-72: El capítulo infraestructura del transporte, dotado con 94,841 millones de ecus se refiere a los créditos asignados, con anterioridad a 1993, a la política de transporte,. (subsección B2 del presupuesto)<sup>40</sup>. El capítulo redes de energía viene seguido de las iniciales PM a la espera de dotaciones financieras. La comisión ha elaborado una propuesta de Decisión (COM(93) 685 final) en la que se solicita una cuantía de 90 millones de ecus para la financiación de estudios de viabilidad, fomento a la cooperación técnica y bonificaciones de interés, (período 1993-1999). El capítulo, redes de telecomunicaciones, incorpora 12,967 millones de ecus que, con anterioridad a 1993, se ubicaban en el Título B5-4, (industria), en concreto en el capítulo B5-40, (telecomunicaciones y normalización). Se refiere pues a gastos derivados de la armonización de las telecomunicaciones,

---

<sup>40</sup> Los 94,841 millones de ecus ubicados en este apartado se tratan en la Política de transporte, véase, a este respecto, Capítulo VII..

particularmente los relacionados con la preparación y puesta en funcionamiento de la Red Digital de Servicios Integrados, (RDSI)<sup>41</sup> y aplicación de los Principios de Oferta de Red Abierta, (ONP)<sup>42</sup>. Asimismo, incorpora gastos relacionados con el proyecto, Intercambio de Datos entre las Administraciones, (IDA).

Los créditos ejecutados en concepto de este título presupuestario en 1991 y 1992 corresponden a la política de transporte y telecomunicaciones y normalización.

### 3.4 NOTA FINAL

La articulación política de los Estados Europeos, uno de los objetivos fundamentales del Tratado de la Unión, también tiene su analogía física en las redes transeuropeas. La cobertura legal que facilita el Tratado a las redes produjo grandes expectativas en todo el entorno comunitario, tal vez alentadas por el baile de miles de millones de ecus previstos de una u otra forma para su construcción. En la actualidad aquellos miles de millones han quedado reducidos a algunos cientos, al menos en lo que al presupuesto comunitario se refiere.

---

<sup>41</sup> La RDSI "es una red comunitaria de circuitos que integra una gran velocidad de servicios de voces, datos, texto e imágenes y a la que el usuario puede acceder a través de una interfaz única". Véase COM(93) 347 final, pag.6, Bruselas 1 de septiembre de 1993.

<sup>42</sup> La ONP están especialmente destinados a permitir, en todos los Estados miembros, la apertura de las redes y a armonizar las condiciones de acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones. Véase a este respecto Directiva 90/387, DO n<sup>o</sup> L 192 de 24.7.1990, págs. 1-5.

## **Capítulo XI:**

### **INVESTIGACION Y DESARROLLO**



## Capítulo XI: INVESTIGACION Y DESARROLLO

XI.1	Marco jurídico .....	405
XI.2	La evolución de la política de investigación y desarrollo en la Comunidad Europea .....	406
2.1	De la Europa de las tecnologías a la cooperación transnacional europea .....	406
2.2	El impulso de principios de los ochenta ..	408
XI.3	El Tratado CEEA, el Programa Marco y las modalidades de investigación .....	409
3.1	Modalidades de financiación: Acciones directas y Acciones indirectas .....	412
3.2	El Programa Marco: alcance y contenido ..	413
3.3	La evaluación del Programa Marco y la ampliación de horizontes .....	416
3.4	Solapamiento de los Programas Marco .....	418
XI.4	La presentación de los créditos de Investigación y Desarrollo .....	420
4.1	Acciones indirectas (acciones de gastos compartidos y acciones concertadas) .....	422
4.1.1	Dotaciones .....	425
4.2	Acciones directas .....	427
4.2.1	Los créditos del Centro Común de Investigaciones .....	427
4.3	Actividades complementarias y de ayuda a los Programas Marco .....	432
XI.5	Créditos ejecutados .....	436

XI.6	Una apreciación sobre la política de Investigación y Desarrollo .....	438
XI.7	El IV Programa Marco .....	440

## **XI.1 MARCO JURIDICO.**

Los fundamentos jurídicos de la Investigación y Desarrollo (I+D) se encuentran dispersos en los Tratados fundacionales. Los Tratados CECA, (artículo 55) y CEEA, (artículo 7), prevén el fomento y realización de las investigaciones en sus respectivos ámbitos: el carbón y el acero y la energía nuclear. El Tratado CEE sólo se ocupa de la I+D en el artículo 43 referido a la agricultura y pesca. Ninguno de los Tratados aborda, pues la puesta en práctica de una política de I+D con carácter global.

El gran cambio desde el punto de vista jurídico se produjo precisamente en 1987. Con la entrada en vigor del Acta Unica Europea el artículo 130F fija como objetivos el fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional. Para ello dicho artículo prevé estimular el esfuerzo investigador y la cooperación entre las empresas, incluyendo las pequeñas y medianas centros de investigación y universidades. Para la consecución de esos objetivos el artículo 130G, autoriza a la comunidad para realizar las siguientes acciones a) aplicar los programas de investigación b) promocionar la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales c) difundir los resultados de la investigación d) y estimular la formación y a la movilidad de los investigadores en la Comunidad. El artículo 130I consagra el Programa Marco plurianual como patrón de la I+D comunitaria y el artículo 13K, los programas específicos como medio de ejecución de dicho Programa Marco. Los artículos 130L y siguientes establecen una serie de modalidades tendentes a flexibilizar la participación y cooperación de los Estados miembros, de la misma comunidad e incluso de países terceros en la investigación del Programa Marco y de la Comunidad en general.

El Tratado de la Unión refuerza, a su vez, el papel de la Comunidad respecto de la investigación. El Título XV del Tratado CE se le dedica por completo al tema. Aparentemente, las modificaciones al Acta Unica Europea no son muy apreciables, sin

embargo, se introducen matizaciones de fondo importantes. Particularmente, los artículos 130F y G ya no sólo prevén el favorecer la mejora de la competitividad de la industria europea sino también el resto de las políticas, de tal modo que la investigación adquiere un nuevo papel de servir como instrumento de innovación al total de las políticas comunitarias, con especial énfasis en los principios de cohesión económica y social<sup>1</sup>.

Asimismo los nuevos artículos 130 F y G/CE, establecen que el Programa Marco debe de recoger todas las acciones de I+D incluidas los programas de demostración, lo cual implicará, la desaparición de parte de los programas de investigación hoy en día adscritos a otras subsecciones del presupuesto.

## X1.2 LA EVOLUCION DE LA POLITICA DE I+D EN LA COMUNIDAD EUROPEA.

### 2.1. DE LA EUROPA DE LAS TECNOLOGIAS A LA COOPERACION TRANSNACIONAL EUROPEA.

La idea de una Europa de las tecnologías es tan antigua como la misma Comunidad, fue incorporada en el Programa del Comité de Acción de Jean Monnet para los Estados Unidos de Europa a principios de los años cincuenta y una vez constituida la Comunidad no faltaron otros intentos por parte de las instituciones para darle forma y contenido<sup>2</sup>. Los mismos informes Colonna, (1970), y Spinelli, (1973), sobre política industrial defienden, entre otros, la necesidad de impulsar una política de I+D<sup>3</sup>. En la última mitad de los años sesenta y principios de los setenta, incluso se sucedieron una serie de contactos, entre los grandes grupos europeos, (Olivetti, Siemens, etc), para iniciar un proceso de

---

<sup>1</sup> El título XV del Tratado CE no habla de la I+D y la cohesión económica y social. Pero la Comisión viene dando gran importancia a este nexo. El mismo Programa Marco menciona la Cohesión económica y Social en las consideraciones.

<sup>2</sup> Véase a este respecto SHARP., M., (1990), pág. 203.

<sup>3</sup> Véase a este respecto "primeras iniciativas hacia el sector", (Política industrial), Capítulo X.

colaboración tendente a aunar esfuerzos y contrarrestar de esta forma la posible hegemonía de los Estados Unidos<sup>4</sup>.

Sin embargo, la idea de una Europa de las tecnologías se tropezaría, de forma reiterada, con la heterogeneidad de las estructuras de I+D en los países miembros y de aquí con la oposición de muchos de ellos, especialmente los más avanzados, a compartir un espacio común. Análogamente, aquellos primeros escauceos entre los grandes grupos europeos tampoco dieron sus frutos a nivel comunitario.

A falta de un mercado común de las tecnologías, los países europeos entre ellos Alemania, Francia y el Reino Unido, iniciaron durante la última mitad de los años sesenta y principios de los setenta la reestructuración de sus empresas de I+D, apoyaron la investigación con fondos públicos y en general se preocuparon por hacer frente a los restos planteados por EE.UU., (Sandholt and Wayne, (1992), pág.2).

A mediados de los años setenta la Comunidad optó, mediante la Resolución del Consejo del 14 de enero de 1974<sup>5</sup> por ampliar el marco jurídico de la I+D a todos los sectores y políticas comunitarias, hasta ese momento limitado a las investigaciones propias del Tratado CEEA y CECA. Paralelamente a esa ampliación, la Comunidad propugnaría un nuevo modelo de investigación para la Comunidad no ya basado en la construcción de una Europa de las tecnologías, sino en la cooperación transnacional europea en materia de I+D. Todo un cambio de filosofía sobre el diseño de la investigación comunitaria. El apartado 9 de la Resolución del 14 de enero de 1974, op.cit., exhorta a recurrir de modo adecuado a

---

<sup>4</sup> BARRY, A., (1990), pág.339 sostiene que mientras los EE.UU. justifican sus programas de I+D en aras de superar la posible hegemonía soviética, la Comunidad adquiere su identidad en materia de I+D en respuesta a la amenaza de hegemonía de los EE.UU.

<sup>5</sup> Resolución del Consejo del 14 de enero de 1974 relativa al primer programa de acción de las Comunidades europeas en el ámbito de la Ciencia y tecnología, DO n° C 7 de 21.1.1974, Edición especial N° 16, investigación, Información, educación y estadística, Volumen 1, (1985), pág. 37. El mismo 14 de enero de 1974 el Consejo emite otra Resolución relativa a la coordinación de las políticas nacionales y la definición de proyectos de interés comunitario en el ámbito de la Ciencia y la tecnología. Esta Resolución se encuentra en el mismo DO n° C 7, edición especial, (1985), págs. 33-35.

toda la gama de vías y medios: proyectos directos, proyectos indirectos, proyectos concertados para impulsar la política de I+D. En virtud de esta Resolución y hasta la aprobación del I programa Marco en 1984, se introdujeron los primeros programas plurianuales de I+D en temas de medicina, salud pública y medio ambiente, entre otros. Todos ellos basados en el principio de cooperación transnacional. La crisis de identidad que sufre el proceso de integración, en esa década, también se deja sentir en la confirmación de la política de I+D.

## 2.2 EL IMPULSO DE PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA.

tras el despertar de la crisis de los setenta la Comunidad y sus Estados sienten de forma más directa los éxitos y los fracasos de la industria europea y de sus políticas de I+D. Los esfuerzos desplegados de forma individual por cada Estado tuvieron indudablemente sus éxitos, algunos países europeos disponen hoy día de una elevada capacidad investigadora en determinadas áreas. No obstante, a principios de los ochenta ya se apreciaba que los resultados globales de las investigaciones europeos eran relativamente pobres al contrastarlos con aquellos obtenidos en Estados Unidos y Japón. Si examinamos el comercio mundial de 65 productos de alta tecnología, vemos que, a principios de los años setenta, a Estados Unidos le correspondió un tercio del total de las exportaciones OCDE de estos productos al resto del mundo, a la CEE un cuarto, (excluyendo los intercambios intracomunitarios), y a Japón aproximadamente un 15%. A finales de los ochenta, estas proporciones habían evolucionado del siguiente modo: Japón, un cuarto; Estados Unidos, casi un tercio; Europa menos de un quinto", (Bol CE, suplemento 2/92, pág.3).

La pérdida progresiva del mercado mundial en algunas tecnologías junto a la creciente confianza que los Estados van depositando en el proceso de integración, acabarían por propiciar el clima adecuado para el relanzamiento definitivo de la colaboración y cooperación en materia de I+D. En qué medida influyó cada una de las variables no es tarea fácil de delimitar. SHARP, (1992), op.cit., pág. 207, menciona que el comisario europeo de industria, (VICONTE DAVIGNON, (1977-1981)), uno de los principales

impulsores del primer Programa Marco, (1984-1987), al explicar los motivos que le indujeron a dar una nueva dimensión a la política de I+D alude a tres razones fundamentales a) la diferencia de comportamiento de la industria europea (respecto de EE.UU y Japón) b) el deseo de incrementar su competencia c) falta de cooperación industrial.

Ese resurgir por la colaboración en I+D tuvo sus primeras señas de identidad en la Resolución del Consejo del 15 de noviembre de 1981<sup>6</sup> sobre la cooperación en un programa de tecnología microelectrónica. Dicho programa tras una fase piloto desarrollada en 1983 acabaría por convertirse en el actual programa ESPRIT, símbolo de la investigación en la Comunidad. Su elaboración y lanzamiento corresponde a la Comisión junto a los grandes grupos europeos en el sector de la electrónica, entre ellos, Bull, Thomson, Nixdorf, Siemens, Olivetti y Philips. El éxito de participación de estos grupos en aquella primera fase piloto del Programa ESPRIT, (1983), estimuló la estrategia del diseño y la puesta en marcha del I Programa Marco 1984-1987. En él quedaron definidas las orientaciones de I+D para la Comunidad.

### XI.3 EL TRATADO CEEA, EL PROGRAMA MARCO Y LAS MODALIDADES DE INVESTIGACION.

Como hemos apuntado anteriormente los fundamentos jurídicos de la Política de I+D en el Tratado CEE son mas bien escasos. Por el contrario, el Tratado de la CEEA es un instrumento jurídico de incalculable alcance donde se despliegan una amplia normativa en los ámbitos de la inversión e investigación así como en la creación de un mercado común de energía nuclear para usos pacíficos (FONSECA, (1985), op.cit, pág.163; FORD Y LAKE, (1991), pág.39).

El Tratado de la CEEA prevé entre otros:

- La coordinación de las investigaciones y de las inversiones nucleares en los Estados miembros (artículo 4).

- La creación de programas comunes y plurianuales de investigación y enseñanza, (artículo 7).
- La creación de un Centro Común de investigación el cual se encargará de la ejecución de los programas de investigación y de las demás tareas que le confiera la Comisión, (artículo 8).
- La posibilidad de crear empresas comunes para el desarrollo de la industria nuclear con participación comunitaria, de terceros países y/o de una organización internacional, (artículo 45-50).

El primero de los enunciados que hemos apuntado, (artículo 4), "la coordinación de las investigaciones nucleares en los Estados y en definitiva la creación del mercado común de la energía nuclear para usos pacíficos se encontró con innumerables impedimentos. Para algunos autores la Comunidad no eligió en su día el tipo de energía adecuada (FORD AND LAKE, (1991), pág.39). La abundancia de petróleo a precios módicos durante los años sesenta y parte de los setenta, relegó la energía nuclear a un segundo plano, haciendo de ella no necesariamente una de las prioridades esenciales<sup>7</sup>. Estos acontecimientos junto a la desconfianza de los países miembros para compartir altas tecnologías condujo hacia el desarrollo y utilización de diferentes técnicas de producción de uranio enriquecido<sup>8</sup>, una de las principales materias primas de la energía nuclear. Todo ello hizo de la creación de un mercado común de la energía nuclear un estrepitoso fracaso. Frente a las dificultades planteadas en ese ámbito, el resto de los apartados del Tratado CEEA fueron convenientemente desarrollados. En cumplimiento de las previsiones del artículo 8 se crea el Centro Común de Investigaciones, (CCI), al cual se le dota de personal y medios para llevar a cabo su trabajo. Algunos Estados miembros, (Alemania, Países Bajos), ante los desacuerdos surgidos en la adopción de una política común energética, incluso, optaron por la puesta en funcionamiento de los llamados "programas complementarios" sobre investigaciones nucleares, financiados por sus propios medios en el entorno del (CCI). Asimismo los artículos 45-50 que prevén la creación de empresas comunes con la participación comunitaria, de terceros países o de una organización internacional han sido

---

<sup>7</sup> Véase "antecedentes del mercado interior de la energía", Capítulo IX.

<sup>8</sup> Véase a este respecto, TAMAMES, R., (1994), págs. 261-164.



profusamente utilizados. La comunidad ha establecido innumerables acuerdos y contratos de asociación con institutos de investigación de carácter internacional y nacional. Pero el exponente máximo de empresa común, fue creada en 1978, lo constituye el dispositivo Tokemak Jet (Joint European Torus), creada en 1978 y dedicado a la fusión termonuclear controlada<sup>9</sup>. Paralelamente al desarrollo de programas complementarios y creación de empresas comunes, la Comunidad fue estableciendo de modo casi ininterrumpido y como prevé el artículo 7 del Tratado CEE, programas plurianuales de investigación en los cuales se incluyen las investigaciones propias sobre energía nuclear realizadas en el CCI y las investigaciones en otros sectores, como medio ambiente y cuya base jurídica se encuentra en el artículo 235, (Resolución del Consejo del 14 de enero de 1974, op.cit.).

Con la puesta en marcha del I Programa Marco (1984-1987), las investigaciones comunitarias fueron integradas en su entorno, tanto las realizadas en virtud del Tratado CEEA como las realizadas en virtud del artículo 235 del Tratado CEE. Asimismo las diferentes formulas de investigación a las que hemos aludido anteriormente han sido recopiladas y clarificadas en el Acta Unica Europea y Tratado de la Unión<sup>10</sup>. Actualmente el Tratado CE dispone que en la ejecución del Programa Marco: 1) podrán aprobarse programas complementarios en los que sólo participen aquellos Estados miembros que aseguren su financiación sin perjuicio de una participación de la Comunidad, (artículo 130K); 2) la Comunidad podrá prever, de acuerdo con los Estados miembros interesados, una participación en programas de investigación y desarrollo emprendidos por varios Estados miembros, incluida la participación en las estructuras creadas para la ejecución de dichos programas, (artículo 130L); 3) la Comunidad podrá prever una cooperación con

---

<sup>9</sup> El dispositivo TOKEMAK JET está situado en Culham, (Reino Unido); se rige por sus propias normas y no sigue los dictados de la Comunidad, si bien ésta forma parte de la misma y financia parte de sus gastos. Las desavenencias o más bien sus consecuencias darían lugar a lo que STRASSER, D., (1978), op.cit., pág. 296, denomina como la "Europa a la Carta" de la energía nuclear.

<sup>10</sup> La integración de la investigación de la Comunidad en el Programa Marco y su posterior formulación jurídica en el Acta Unica Europea y Tratado de la Unión, Tratado CE, no quiere decir que se hayan derogado las disposiciones del Tratado CEEA. La presentación de los créditos de investigación en el presupuesto se distingue entre las investigaciones propias del Tratado CEEA y las incorporadas posteriormente.

terceros países y organismos internacional, (artículo 130M); 4) la Comunidad podrá crear empresas comunes, (artículo 13N).

### 3.1 MODALIDADES DE FINANCIACION: ACCIONES DIRECTAS Y ACCIONES INDIRECTAS.

Las diferentes fórmulas de investigación iniciadas al amparo del Tratado CEEA, han dado lugar, a su vez, a varias modalidades de financiación que también se han hecho extensibles al Programa Marco. El mismo artículo 174(2) del Tratado CEEA hace una distinción entre a) los gastos relativos a la ejecución del programa de investigación de la Comunidad y b) los gastos de la participación eventual en las empresas comunes y en determinadas acciones comunes. Para los primeros, llevados a cabo en el CCI, se prevé una financiación íntegra con cargo al presupuesto. Para los segundos, ejecutados en el marco de contratos celebrados con terceros, se prevé una financiación parcial con cargo al presupuesto.

Las actuales modalidades de financiación quedan recogidas en el artículo 92 del Reglamento financiero. Dicho artículo establece que los créditos destinados a la realización de objetivos de investigación se desarrollaron mediante:

- a) Acciones directas llevadas a cabo en el CCI, financiadas en un principio íntegramente con cargo al presupuesto general.
- b) Acciones indirectas llevadas a cabo en el marco de contratos celebrados con terceros, financiados, en principio, parcialmente con cargo al presupuesto general, (también se les conoce con acciones de gastos compartidos).
- c) Acciones concertadas, es decir, acciones indirectas de investigación llevadas a cabo en los Estados miembros sólo financiadas por el presupuesto en lo referente al gasto de coordinación o administración.
- d) Posibles participaciones financieras de la Comunidad en programas complementarios con arreglo a lo dispuesto en los artículos 130 K-N/CE.
- e) Otras actividades llevadas a cabo por el CCI como la investigación exploratoria, los trabajos en apoyo científico

y técnico a la Comisión y las actividades por cuenta de terceros.

En suma, los artículos del Tratado CEEA relacionados con la investigación podrían considerarse como el embrión de la política de I+D. Lo que en un primer momento fue sólo considerado para regular las investigaciones nucleares acabaría por imprimir su impronta en la inmensa mayoría de las actividades de investigación llevadas a cabo hoy en día por la Comunidad.

### 3.2 EL PROGRAMA MARCO: ALCANCE Y CONTENIDO

El Programa Marco Plurianual podría definirse como el esqueleto en torno al cual se ha ido construyendo prácticamente la totalidad de las intervenciones de la Comunidad en materia de I+D. La Comisión elabora su contenido asesorada por los Comités científicos compuestos por representantes de los Estados miembros, científicos de reconocido prestigio y representantes de la industria, confluyendo en el todo un repertorio de opiniones y reflexiones respecto de la investigación comunitaria. Su elaboración conlleva por tanto un proceso que parte desde las bases y culmina en la cúspide con su aprobación definitiva por el Consejo y el Parlamento Europeo. La ejecución adquiere, por el contrario, a excepción de las investigaciones realizadas en el CCI, un carácter marcadamente horizontal y multisectorial en todo el entorno de los 12 países miembros y algunos países terceros.

El cuadro N° 23 nos proporcionaría una visión general y al mismo tiempo integrados del III Programa Marco 1990-1994, aprobado por la Decisión 91/221<sup>11</sup> y dotado inicialmente con una cuantía de 5700 millones de ecus, cuantía que fue incrementada en 900 millones de ecus por la Decisión 93/167<sup>12</sup>, elevando el monto total a 6.600 millones. En dicho cuadro aparecen descritos en lo que podríamos considerar como un primer plano las grandes líneas de investigación (I tecnologías de Difusión, II gestión de los recursos naturales,

---

<sup>11</sup> Decisión 91/221 EURATOM, CEE, DO n° L 117 de 8.3.1990, págs. 28-43.

<sup>12</sup> Decisión 93/167 EURATOM, CEE DO n° L 69 de 20.3.1993, págs. 43 y siguientes.

etc) en un segundo plano se especifican las áreas de investigación (1 tecnologías de la información, 2 tecnologías industriales etc.) y en un tercer plano se detallan los temas de investigación (-tecnologías de la información-telecomunicaciones, etc) y quizá en último lugar y a la par se destacan las asignaciones presupuestarias por períodos de tiempo, áreas y temas. Algunos de estos temas como veremos más adelante son llevados a cabo por el CCI otros son ejecutados mediante acciones indirectas, acciones concertadas y otras modalidades contempladas en el artículo 92 del Reglamento financiera.

**CUADRO N.23: DESGLOSE DE LAS CANTIDADES ESTIMADAS  
NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO LAS  
DIVERSAS ACTIVIDADES PREVISTAS.**

En millones de ecus.

	90/92	93/94	TOTAL	%
<b>I. TECNOLOGIAS DE DIFUSION</b>				
1. Tecnologías de la información y las comunicaciones	974	1542	2516	38,12
-Tecnologías de la información			1532	23,21
-Telecomunicaciones			554	8,39
-Desarrollo de sistemas telemáticos de interés general			430	6,51
2. Tecnologías industriales y de los materiales	390	617	1007	15,26
-Tecnologías industriales y de los materiales			848	12,85
-Medidas y pruebas			159	2,41
<b>II. GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES</b>				
3. Medio ambiente	227	360	587	8,89
-Medio ambiente			469	7,11
-Ciencia y tecnología marina			118	1,79
4. Ciencias y tecnologías de los seres vivos	325	515	840	12,73
-Biotecnología			186	2,82
-Investigación agraria y agroindustrial <sup>(1)</sup>			377	5,71
-Investigación biomédica y salud			151	2,29
-Ciencias y tecnologías de los seres vivos para los países en desarrollo			126	1,91
5. Energía	357	706	1063 <sup>(2)</sup>	16,11
-Energías no nucleares			217	3,29
-Seguridad de la fusión nuclear			228	3,46
-Fusión termonuclear controlada			568	8,61
<b>III. OPTIMIZACION DE LOS RECURSOS INTELECTUALES</b>				
6. Capital humano y movilidad	227	360	587	8,89
-Capital humano y movilidad			587	8,89
<b>TOTAL</b>	<b>2500</b>	<b>4100</b>	<b>6600(3)(4)</b>	<b>100</b>

(1).- Incluida la pesca.

(2).- Incluidos 50 millones de ecus que se asignaran prioritariamente a "energías no nucleares".

(3).- Incluidos 66 millones de ecus para la acción centralizada de difusión y aprovechamiento contemplada en el art. 4, y que se deduciran proporcionalmente de cada actividad.

(4).- Incluidos 180 millones de ecus para 1990-92 y 370 millones de ecus para 1993-94 para el Centro Común de Investigación.

Fuente: Tomado del Anexo I del DD n L 69/44.

### 3.3 LA EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA MARCO Y LA AMPLIACIÓN DE HORIZONTES.

El principio de la competencia es uno de los más arraigados en la Comunidad. A fin de respetarlo la I+D se ha caracterizado desde el primer momento por ser esencialmente de carácter precompetitivo y prenормativo. El producto o servicio final no tiene necesariamente una aplicación directa sino que tiende a situarse en un lugar intermedio entre la investigación básica y la última fase de aplicación. Sin embargo la de limitación del contorno no ha impedido la ampliación de los objetivos.

El I Programa Marco 1984-1987 pretendía, ante todo, estimular la competitividad de la industria europea, en otras palabras, perseguía el contrarrestar la superioridad y el dominio tecnológico de los EE.UU. y Japón (BARRY, (1990), pág.340) y muy particularmente en los sectores de las tecnologías de la información y las comunicaciones. De ahí que de un total de 3750 millones de ecus asignados al I Programa Marco, el 28,3% fuese destinado a esos fines; un 47,2% a la mejora de la gestión de los recursos energéticos y el 24,5% restante a otros fines<sup>13</sup>. La misma Acta Unica Europea recoge el objetivo competitividad de la industria europea como la clave esencial de la investigación en la Comunidad. En el II Programa Marco, 1987-1991 dotado con 5396 millones de ecus, la competitividad industrial absorbe el 58%, por el contrario la investigación en el sector energético desciende hasta un 22% y van ganando terreno temas de investigación que reflejan la aparición de otras inquietudes estrechamente relacionadas con la pronta aplicación de esas tecnologías, con la vertebración y articulación socioeconómica del Mercado Común, con el medio ambiente y tecnologías de los seres vivos. La misma Comisión manifiesta que "los métodos que resultaron útiles y apropiados para solucionar los problemas que se plantean a la Comunidad hace diez años en el ámbito de las tecnologías de la información ya no responden actualmente a las preocupaciones de I+D

---

<sup>13</sup> Cifras tomadas del Informe anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 1992, pág.168.

de las empresas ni a las exigencias de adaptación a una tecnología en rápida transformación" (COM(92) 2000 final, pág.11).

Esta evolución sobre la idea de I+D se hace explícita en la distribución de las dotaciones asignadas al III Programa Marco 1990-1994 (Véase cuadro N° 23). Las tecnologías relacionados con la competitividad industrial (Tecnologías de difusión) continúan siendo la estrella, en términos cuantitativos con aproximadamente un 53,38% del total de las dotaciones. Si bien, los temas "desarrollo de sistemas telemáticos de interés general" y "Medidas y pruebas" dotados con 430 y 159 millones de ecus respectivamente no están relacionados tanto con la competitividad de la industria "per se" sino que sus programas específicos despliegan unos objetivos más bien relacionados con aspectos de vertebración, articulación y armonización socioeconómica de la misma comunidad. La investigación en el sector energético continúa descendiendo hasta el 16,11% del total de las dotaciones. En tanto que las asignaciones para investigación en "medio ambiente", "ciencias y tecnologías de los seres vivos" y "capital humano y movilidad se lleva aproximadamente el 20,5% sobre el total.

La ampliación del horizonte de la I+D continúa siendo una realidad en el IV Programa Marco 1994-1998. Con motivo de las negociaciones en torno a su aprobación "entre las delegaciones nacionales se vislumbra una tendencia a favor de los trabajos acerca del medio ambiente y relativos a las ciencias y tecnologías de los seres vivos paralelamente a un cierto retroceso del interés primordial concedido en el III Programa Marco a las tecnologías de la información y las comunicaciones". (Europa N°3215, pág.15).

Independientemente de las razones que puedan haber impulsado la Comunidad hacia la toma en consideración de temas no directamente relacionados con la competitividad de las industrias, lo cierto es que su política de I+D hoy en día engloba programas estrella sobre tecnologías de la información y sus comunicaciones, los programas sobre energía, herencia muchos de ellos del Tratado CEEA, programas de apoyo logístico y sin olvidar los programas de medio ambiente y cooperación internacional y movilidad de los investigadores.

### 3.4 SOLAPAMIENTO DE LOS PROGRAMAS MARCO.

Desde julio de 1983, fecha de aprobación del I Programa Marco, (1984-1987)<sup>14</sup> se han sucedido, la aprobación, en septiembre de 1987<sup>15</sup>, del II Programa Marco, (1987-1991), la aprobación, en abril de 1990<sup>16</sup>, del III Programa Marco, (1990-1994), y la aprobación del IV Programa Marco en mayo de 1974. Esta concatenación y planificación plurianual asegura por una parte continuidad requerida en los temas de I+D y por otra parte la revisión periódica de los mismos, de forma que sus objetivos se vayan adaptando a las necesidades cambiantes de los sectores industriales a las iniciativas de los estados miembros.

En este proceso de continuidad en el tiempo y modificación plurianual de prioridades nos encontramos con que los Programas Marco no necesariamente se ponen en marcha una vez aprobados, ni finalizan en el período establecido. Existe un solapamiento muy acusado entre ellos tal y como se muestra en el cuadro N° 24. Ello se debe al momento y período de duración de los programas específicos mediante los cuales se aplica el Programa Marco. La Comisión puede presentar propuestas de modificación o iniciar nuevos programas específicos a lo largo del período de duración del Programa Marco siempre y cuando se respeten los objetivos y dotaciones plurianuales de éste<sup>17</sup>. De aquí que los créditos de compromisos y de pago asignados a esos programas trasciende el ámbito temporal del Programa Marco.

---

<sup>14</sup> Resolución del Consejo de 25.7.1983, DO n° C 208 de 4.8.1983, págs. 1 y siguientes.

<sup>15</sup> Decisión 87/516 EURATOM, CEE, DO n° 302 de 24.10.1987. págs. 1 y siguientes.

<sup>16</sup> Decisión 90/221 EURATOM, CEE, op.cit.

<sup>17</sup> Las modificaciones en los programas específicos pretenden compaginar a nivel base las prioridades lanzadas por la Comunidad con los intereses de los agentes que las ejecutan. La falta de éxito de un programa concreto se remedia reconduciendo su contenido hacia fines más atractivos para las empresas los centros de investigación y universidades.



**CUADRO N.24: TOTAL DE COMPROMISOS POR PROGRAMA MARCO.**  
**En millones de ecus.**

	DOTACION	1984-1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL	DIFERENCIA CON RELACION A LA DOTACION
PROGRAMA MARCO I 1984-1987	3.750,0	2.202,2	701,8	260,8	101,1	4,9	—	—	—	3.270,8	479,2
PROGRAMA MARCO II 1987-1991	5.396,0	—	100,1	817,3	1.241,3	1.596,9	1.202,3	242,9	15,8	5.304,6	11,4
PROGRAMA MARCO III 1990-1994	6.600,0	—	—	—	—	—	296,4	1.674,6	1.776,9	3.747,9	2.852,1
<b>TOTAL</b>	<b>15.746,0</b>	<b>2.202,0</b>	<b>809,9</b>	<b>1.078,1</b>	<b>1.342,4</b>	<b>1.601,8</b>	<b>1.578,7</b>	<b>1.917,5</b>	<b>1.792,7</b>	<b>12.403,3</b>	<b>3.342,7</b>

Fuente: Tomado del Informe anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 1992. Los datos para los años 1992 y 1993 se han tomado de la aprobación definitiva del presupuesto para el ejercicio 1993 y únicamente se recogieron los créditos para acciones indirectas. Por lo tanto, el cuadro debe de verse solo como una aproximación a la idea de solapamiento de los programas y no tanto como un análisis exacto de los créditos de compromiso para cada ejercicio.

#### XI.4 LA PRESENTACION DE LOS CREDITOS DE INVESTIGACION Y DESARROLLO

En el gráfico N° 20 hemos querido hacer una primera presentación del destino de los créditos de la subsección B6 del presupuesto dedicado en su totalidad a (I+D). De un total de 2.201,5 millones de ecus asignados al ejercicio presupuestario de 1993, un 79% corresponde a actividades de gastos compartidos y proyectos concertados, (las llamadas acciones indirectas); un 11% se destina al CCI, (las llamadas acciones directas), y el 10% restante se refiere a actividades complementarias cuyos créditos se sitúan al margen de las dotaciones plurianuales del Programa Marco. En línea con las características de solapamiento de los Programas Marco apuntadas en páginas anteriores, el total de créditos corresponde al II y III Programa Marco. A continuación se efectuará un análisis más detallado de cada uno de los tres apartados, y en este análisis se muestran las particularidades que encierra cada sección.

# CREDITOS DE PAGO PARA I+D SEGUN LOS TIPOS DE ACCION (1993).

TOTAL: 2201,543 millones de ecus.

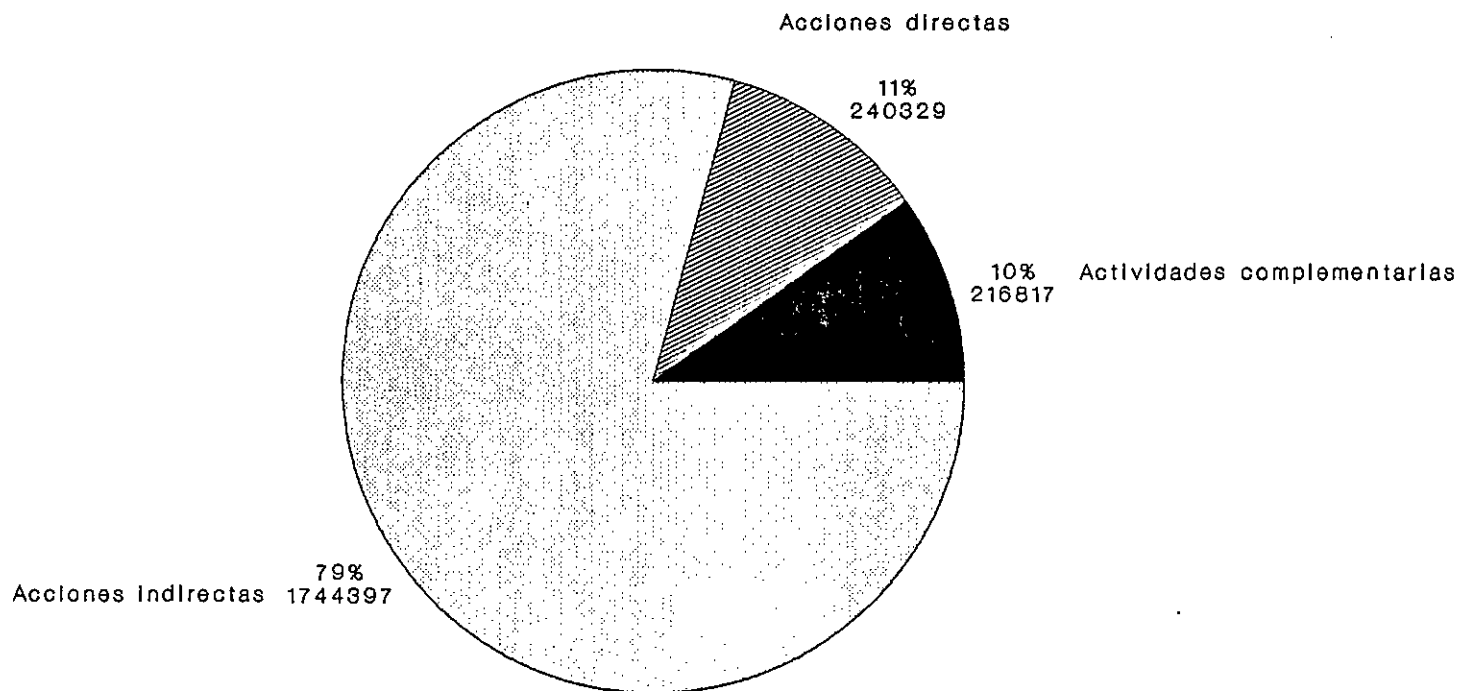


Gráfico N° 20

Fuente: DO n° L 31 y 345.

#### 4.1. ACCIONES INDIRECTAS (ACCIONES DE GASTOS COMPARTIDOS Y ACCIONES CONCERTADAS).

Las acciones indirectas, obtienen el grueso de los créditos del presupuesto de I+D. La mayoría de los programas se llevan a cabo a través de acciones de gastos compartidos en los que la Comunidad participa normalmente con un 50% del total del gasto de cada proyecto<sup>18</sup>, las universidades, empresas y centros de investigación deben sufragar el 50% restante. Por el contrario en las acciones concertadas la Comunidad sólo se hace cargo de los gastos administrativos de la concertación.

El esquema N° 11 recoge los Programas Específicos de Investigación y Desarrollo Tecnológico, (PEIDT), DEL III Programa Marco, (1990-1994). Cada tema le corresponde un (PEIDT) en el cual se delimitan varias acciones no recogidas en el cuadro, período de duración, créditos asignados para el período, e incluso tipo de participación comunitaria. De hecho, es un método de ordenamiento del Programa Marco a nivel micro. Una vez, aprobados los (PEIDT), la Comisión hará una llamada, en forma de licitación, a los agentes de la investigación (empresas, universidades centros de investigación). Aquellos que estén interesados y sean elegidos concentrarán su participación en los llamados proyectos, último eslabón de Programa Marco, en lo que a su ejecución se refiere. Un requisito imprescindible en la gran mayoría de los (PEDT) es la colaboración de dos o más agentes de la investigación de otros tantos países miembros.

En la columna de la derecha se hace referencia a algunos programas específicos del II Programa Marco, 1987-1991 y su correspondencia aproximada en términos de objetivos con los (PEIDT) del III Programa Marco, (1990-1994). El número de programas es más elevado en el II Programa Marco, aún cuando en el cuadro no aparecen todos.

---

<sup>18</sup> Esto es lo establecido por el Programa Marco en la negociación de cada proyecto pueden surgir otras cifras.

Sin embargo ello no quiere decir que se haya reducido el ámbito de la investigación lo que realmente determina ese ámbito, es el número de acciones en cada programa en función de las cuales se presentan los proyectos<sup>19</sup>. Algunos (PEIDT) del III Programa Marco apenas si cambian de contenido respecto del II Programa Marco, tal es el caso de ESPRIT, RACE, BRITE-EURAM y JOULE. Por el contrario, otros PEIDT del III Programa/Marco como los servicios telemáticos de interés general, medio ambiente y capital humano y movilidad o el tema difusión y aprovechamiento de los recursos, tienden a englobar varios programas específicos del II Programa Marco.

---

<sup>19</sup> Muchos de los (PEIDT) tienen de cuatro a cinco acciones, otros incluso más.

## ESQUEMA N.11: III PROGRAMA MARCO (1990-1994).

TEMAS	PROGRAMAS ESPECIFICOS DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. (PEIDI).	PERIODO DE DURACION	ALGUNOS PROGRAMAS ESPECIFICOS DEL II PROGRAMA MARCO (1987-1991) <sup>1</sup> .
-TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION.	ESPRIT III	1991-1994	ESPRIT II (PROGRAMA ESTRATEGICO EUROPEO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO EN TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION).
-TELECOMUNICACIONES	PEIDI EN EL AMBITO DE LAS TECNOLOGIAS DE LA COMUNICACION.	1991-1994	RACE (TECNOLOGIAS AVANZADAS DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EUROPA).
-DESARROLLO DE SISTEMAS TELEMATICOS DE INTERES GENERAL	PEIDI EN EL AMBITO DE LOS SERVICIOS TELEMATICOS DE INTERES GENERAL.	1991-1994	DELTA (TECNOLOGIAS AVANZADAS EN EL CAMPO DE LA EDUCACION Y LA FORMACION), DRIVE (INFORMATICA DE LOS TRANSPORTES POR CARRETERA Y DE LAS TELECOMUNICACIONES).
-TECNOLOGIAS INDUSTRIALES Y DE LOS MATERIALES.	BRITE-EURAM II	1991-1994	BRITE-EURAM (TECNOLOGIAS DE LA FABRICACION INDUSTRIAL Y APLICACIONES DE LOS MATERIALES AVANZADOS)
-MEDIDAS Y PRUEBAS	PEIDI EN EL AMBITO DE LAS MEDIDAS Y ENSAYOS.	1992-1994	MEDIDAS Y ENSAYOS.
-MEDIO AMBIENTE	PEIDI EN EL AMBITO DEL MEDIO AMBIENTE.	1991-1994	STEP (CIENCIA Y TECNOLOGIA EN MATERIA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE), EPOCH (CLIMATOLOGIA Y PELIGROS NATURALES).
-CIENCIAS Y TECNOLOGIAS MARINAS.	PEIDI EN EL AMBITO DE LAS CIENCIAS Y TECNOLOGIAS MARINAS.	1991-1994	MAST (CIENCIA Y TECNOLOGIA MARINA).
-BIOTECNOLOGIAS	PEIDI EN EL AMBITO DE LA BIOTECNOLOGIA	1992-1994	BRIDGE (INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO EN MATERIA DE BIOTECNOLOGIA).
-INVESTIGACION AGRARIA Y AGROINDUSTRIAL	PEIDI Y DEMOSTRACION EN EL AMBITO DE LA AGRICULTURA, AGROINDUSTRIA Y PESCA.	1991-1994	FLAIR (INVESTIGACION AGROINDUSTRIAL RELATIVA A LA ALIMENTACION), ECLAIR (COLABORACION EUROPEA ENTRE AGRICULTURA E INDUSTRIA).
-INVESTIGACION BIOMÉDICA.	PEIDI EN EL AMBITO DE LA BIOMÉDICA Y LA SALUD.	1991-1994	MEDICINA, SALUD Y GENOMA HUMANO.
-CIENCIAS Y TECNOLOGIAS DE LOS SERES VIVOS PARA LOS PAISES EN DESARROLLO	PEIDI EN EL AMBITO DE LAS CIENCIAS Y TECNOLOGIAS DE LOS SERES VIVOS PARA LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.	1991-1994	STD-2 (CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO).
-ENERGIAS NO NUCLEARES.	PEIDI EN EL AMBITO DE LAS ENERGIAS NO NUCLEARES.	1991-1994	JOULE (ENERGIAS NO NUCLEARES Y UTILIZACION RACIONAL DE LA ENERGIA).
-SEGURIDAD DE LA FISION NUCLEAR.	PEIDI Y ENSEÑANZA EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LA FISION NUCLEAR.	1991-1994	TELEMAN (TELEMANIPULACION EN AMBIENTES NUCLEARES PELIGROS Y ALTERADOS).
-FUSION TERMONUCLEAR.	FUSION PROGRAMA GENERAL Y PARTICIPACION EN LA EMPRESA COHUNJET.	1991-1994	FUSION.
-CAPITAL HUMANO Y MOVILIDAD.	PEIDI CAPITAL HUMANO Y MOVILIDAD.	1992-1994	SCIENCE (FOMENTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL Y DE LOS INTERCAMBIOS NECESARIOS PARA LOS INVESTIGADORES EUROPEOS), SPES (PLAN DE FOMENTO DE LAS CIENCIAS ECONOMICAS).

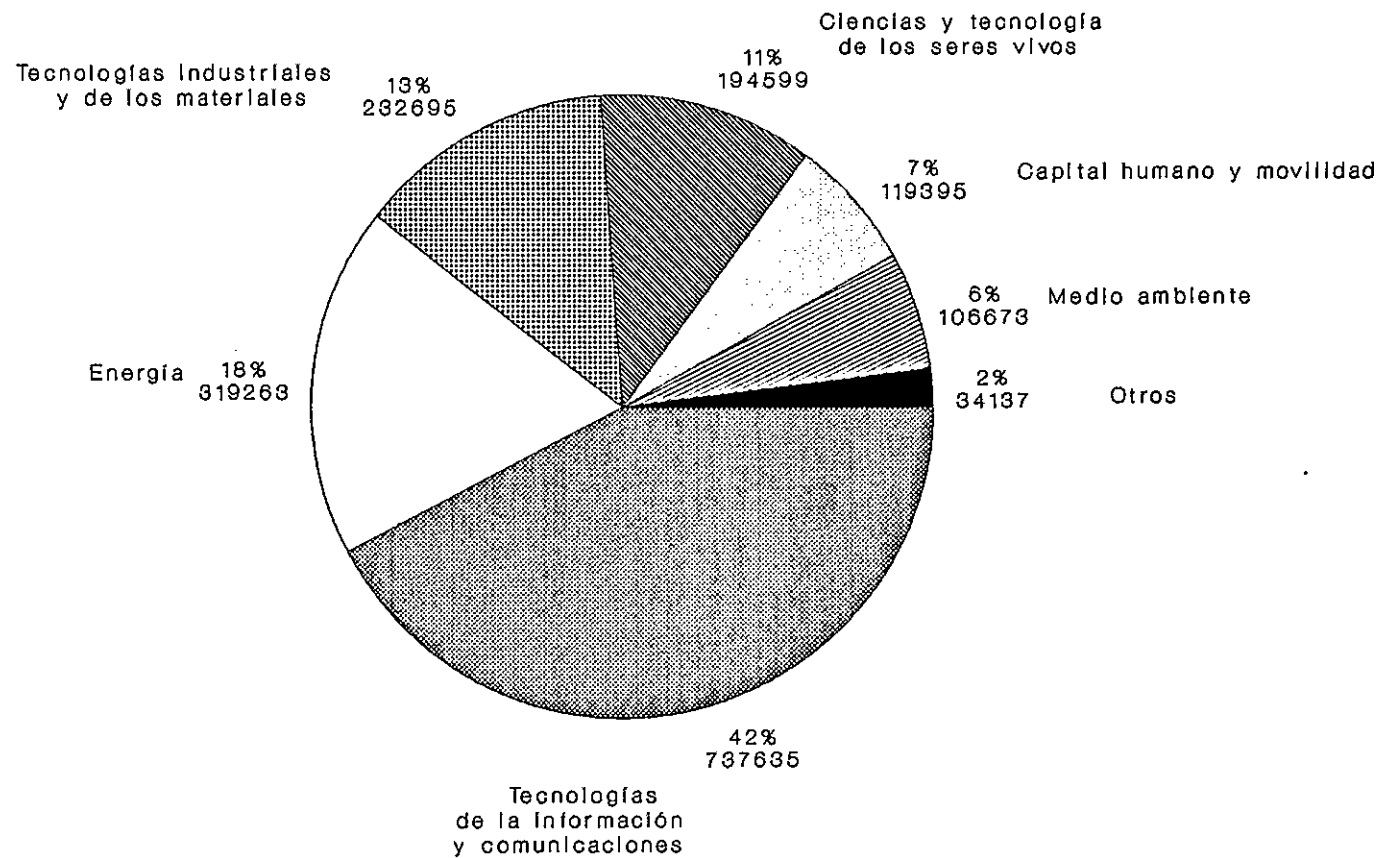
Fuente: Elaboracion propia a partir del DO N.L 31.

(1).- Las siglas de los programas corresponden a la nomenclatura inglesa, sin embargo se ha tratado de dar su aproximacion al castellano.

#### 4.1.1. Dotaciones .

Anualmente a cada PEDIT se le asigna una dotación presupuestaria en función de su dotación plurianual y período de duración. El gráfico N° 21 recoge los créditos de pago para el ejercicio presupuestario de 1993, un total de 1.744,397 millones de ecus, distribuidos por grandes líneas de investigación, (tecnologías de la información y las Comunidades, Tecnologías industriales y de los materiales...etc.). A las cuantías señaladas en el gráfico N° 21 habría que añadir la participación de los países de la Asociación Europea de libre comercio, (AELC), en muchos de los PEIDT del Programa Marco, cifradas en aproximadamente unos 50 millones de ecus en 1993. Estos son ingresos afectados a programas concretos, forman parte del sistema de ingresos. Por otra parte también ha de tenerse en cuenta que algunos temas, en concreto, el de la energía engloba la participación comunitaria en la financiación de la empresa común, (dispositivo Tokemak Jet situado en Culham, Reino Unido).

CREDITOS DE PAGO PARA ACCIONES INDIRECTAS (1993).  
TOTAL: 1744,397 millones de ecus.



426

Gráfico Nº 21

Fuente: DO nº L 31 y 345.



## 4.2. ACCIONES DIRECTAS.

### 4.2.1. Los créditos del Centro Común de Investigaciones.

El CCI está emplazado en cuatro Estados de la Comunidad, (Bélgica, Alemania, Italia y Holanda). Durante los últimos años ha sido objeto de múltiples críticas. Las evaluaciones llevadas a cabo han destacado algunos aspectos negativos tales como la falta de eficacia en su gestión y funcionamiento, así como un excesivo apego hacia actividades de investigación poco satisfactorias en relación a las necesidades de la industria y en general del mercado (Informe del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 1989, pág.160). Como consecuencia de estas críticas, la Comisión, máxima responsable del CCI, emprendió en 1988 un proceso de reestructuración y racionalización. El CCI fue subdividido en 8 institutos especializados en otras tantas áreas de investigación a fin de dotarle de una mayor dinamicidad y autonomía interna. Paralelamente a esta reestructuración, las instituciones han procurado en los últimos años orientarle hacia el desarrollo de trabajos para terceros, intentando de ese modo aminorar la carga que represente para el presupuesto comunitario.

En línea con el proceso de reestructuración iniciado en 1988, la Resolución del Consejo de 29 de abril de 1992<sup>20</sup> asigna al CCI dos grandes cometidos: su contribución a la ejecución del Programa Marco y la realización de Trabajos por contrato.

Para afrontar el primero de los cometidos el Consejo aprobó las Decisiones 92/273 y 92/274<sup>21</sup> relativas a programas específicos de investigación que deberá llevar a cabo el Centro Común de Investigaciones. Estos programas específicos, dotados con 544,50 millones de ecus para el período de 1992-1994, son análogos a los (PDIT) en los diferentes ámbitos de las tecnologías que hemos reseñado en el esquema N° 11. Tanto unos como otros se enmarcan en

---

<sup>20</sup> DO n° C 118 de 9.5.1992, págs. 8 y siguientes.

<sup>21</sup> Decisiones 92/273 CEE y 92/274 EURATOM, DO n° L 1212 de 23.5.1992 págs. 11-19.

los objetivos y dotación es plurianual del Programa Marco 1990-1994. La diferencia entre ellos estriba en que los programas realizados en el CCI, son íntegramente financiadas por el presupuesto, es decir, dentro de los créditos considerados necesarios para llevar a cabo el Programa Marco y además no son participados por otras entidades investigadoras. Mientras que las (acciones indirectas) programas de gastos compartidos y concertados son como hemos visto anteriormente cofinanciados y participados por varias entidades de investigadoras.

Los programas específicos del CCI constan del programa específico de la CE (Decisión 92/273), op.cit. y el programa específico de la CEEA, (Decisión 92/274), op.cit. El programa específico de la CE tiene como objetivo la I+D en los temas de tecnología industriales y de los materiales; medidas y ensayos; medio ambiente y capital humano y movilidad. El programa de la CEEA, atiende los temas propios e inherentes al Tratado CEEA: seguridad de la fisión nuclear y fusión termonuclear controlada.

El segundo cometido del CCI: trabajos por contrato, se sitúa al margen del Programa Marco, tanto en lo referente a dotaciones presupuestarias como a las fórmulas de intervención. En este cometido cabe distinguir dos apartados: los trabajos efectuados en apoyo de la Comisión y los trabajos para terceros.

Los trabajos de apoyo a la Comisión consisten en investigaciones técnico-científicos relacionados con las políticas comunes (la PAC, la Política de medio ambiente y política de desarrollo y energética). Estos se llevan a cabo en forma de acuerdos plurianuales entre el CCI y las Direcciones generales de la Comisión o bien mediante solicitudes de apoyo por parte de las Direcciones con carácter mas puntual. Los créditos se ejecutan de acuerdo con el procedimiento presupuestario anual aunque la Resolución del Consejo del 29 de abril de 1992, op.cit., les confiere a los trabajos en apoyo de la Comisión una cantidad indicativa de 190 millones de ecus para el período 1992-1994. La misma resolución en su apartado 4 indica que los trabajos deben de tener en cuenta la totalidad de los costes reales y deben basarse en una auténtica relación cliente/contratista, relación, un tanto,

difícil de llevar a la práctica dado que las Direcciones generales encargadas de las diferentes políticas comunes con las que el CCI realiza los acuerdos plurianuales o puntuales, no son las que aportan los créditos sino que estos son asignados por la Autoridad presupuestaria, en el curso anual del proceso presupuestario<sup>22</sup> teniendo en cuenta las dotaciones indicativas plurianuales.

El gráfico N° 22 recoge los créditos de pago del CCI para el ejercicio 1993, un total de 240,329 millones de ecus, distribuidos en costes de personal y medios, créditos destinados a los programas específicos de la CEEA y CEE, y créditos procedentes de contratos de colaboración con los servicios de la Comisión.

El trabajo para terceros se desdobra, a su vez, en dos componentes: uno, los llamados programas complementarios de investigaciones nucleares llevadas a cabo por Alemania y Países Bajos en el llamado Reactor de Investigación de flujo intensivo, (High Flux Reactor), HFR,, situado en Patten; el otro componente se refiere a otros trabajos realizados en el CCI por cuenta de terceros. Las dotaciones presupuestarias para estos trabajos no aparecen en el gráfico N° 22.

La I+D en el ámbito del HFR es objeto de programas plurianuales, el último y actualmente en vigor, fue dotado con 75 millones de ecus por un período de duración de cuatro años desde enero de 1992 (Decisión 92/275)<sup>23</sup>. Dichos programas son financiados al 50 por ciento por Alemania y Países Bajos. Los pagos efectuados por parte de estos dos países se consignan en el capítulo de ingresos, están afectados a los programas complementarios y dan lugar a la apertura de créditos suplementarios que contribuyen a la financiación del CCI. Para el año 1993, los programas complementarios tienen asignados aproximadamente uno 13 millones de ecus, correspondientes al programa 1992-1995 y programas anteriores.

---

<sup>22</sup> Véase a este respecto el Informe anual del tribunal de Cuentas para el ejercicio 1992.

<sup>23</sup> Decisión 92/275 Euratom D.O. L. 1412 de 23 de mayo de 1992 págs. 27-28.

Los trabajos por cuenta de terceros se refiere a los contratos de I+D realizados por el CCI para organismos públicos y privados de los Estados miembros o países terceros. Son aquellos hacia los que las instituciones comunitarias han pretendido encaminar y reforzar las actividades del Centro obtenidos por trabajos realizados por cuenta de terceros contribuyen a la disminución de los costes presupuestarios, si bien hasta la fecha los contratos conseguidos por el Centro no son muy numerosos. En 1993 ascienden a unos 9 millones de ecus.

CREDITOS DE PAGO  
PARA EL CENTRO COMUN DE INVESTIGACIONES (1993).

TOTAL: 240,329 millones de ecus.

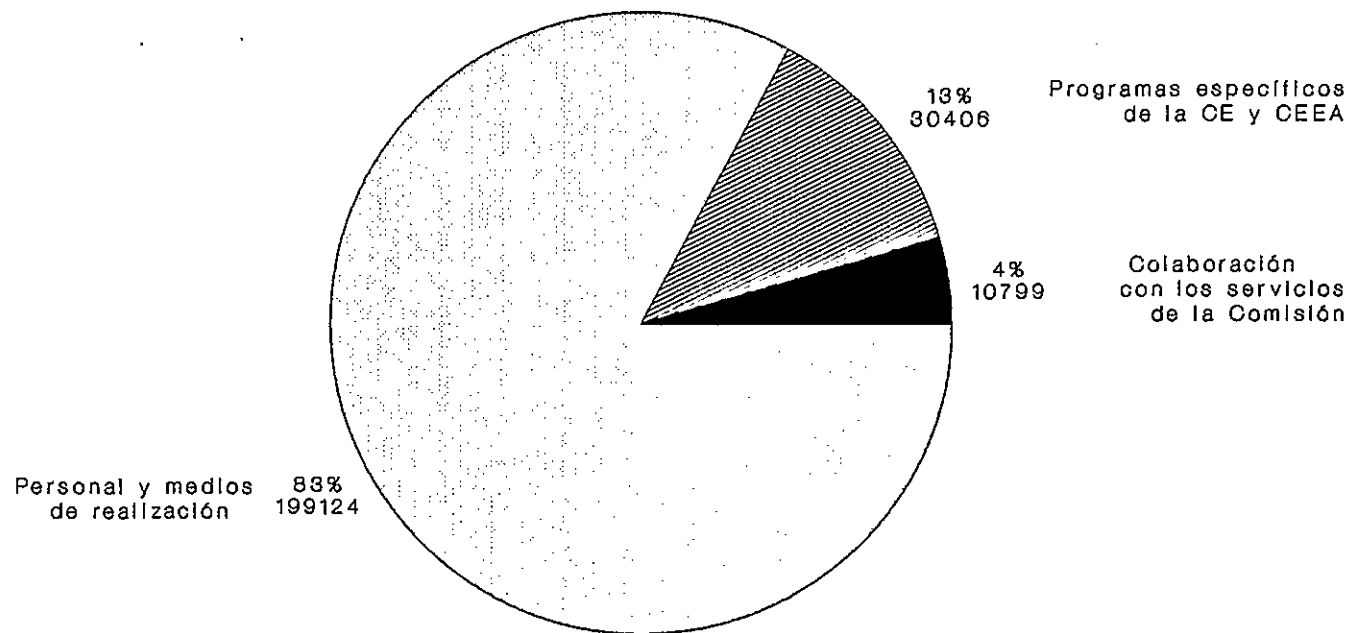


Gráfico Nº 22

Fuente: DO nº L 31 y 345.

#### 4.3. ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS Y DE AYUDA A LOS PROGRAMAS MARCO.

El Programa Marco lo hemos descrito anteriormente como el eje central que ordena e incluye la práctica totalidad de acciones de I+D. La subsección B6 del presupuesto (investigación y Desarrollo tecnológico) recoge dos títulos, el B6-8 y el B6-9 en los que figuran un conjunto de medidas cuyos créditos no corresponden al Programa Marco. Para el Tribunal de Cuentas algunas de esas acciones son programas independientes desprovistos de acto de base, por el contrario, para la Comisión dichas acciones se derivan de sus propias competencias en materia de ejecución presupuestaria<sup>24</sup>. En cualquier caso, lo cierto es que, algunas de ellas se destinan al apoyo de la ejecución de los programas Marco, aunque también se encuentran programas y acciones de índole muy variada y en su gran mayoría, a juzgar por los comentarios en la hoja de la derecha, (en el Diario Oficial que recoge el presupuesto general), muchas de esas acciones podían considerarse como gastos administrativos.

El gráfico N° 23 recoge los créditos de pago destinados a actividades complementarias en el ejercicio presupuestario de 1993, en total 216,812 millones de ecus distribuidos en cuatro apartados: apoyo a la política científica, apoyo a otras políticas, cooperación internacional y apoyo a las infraestructuras.

El apoyo a la política científica y técnica engloba varias medidas entre las que se encuentran acciones de preparación, seguimiento y control de los Programas Marco; asignación a terceros de personal de investigación en virtud de los convenios firmados entre la Comunidad, (artículo 6 del Tratado CEEA) y otros organismos de estudios en materia de energías nucleares en Europa<sup>25</sup>. Destaca ante todo en este apartado, en términos

---

<sup>24</sup> Véase Informe Anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 1992, pág. 169 y la contestación de la Comisión a los comentarios del Tribunal en la pág. 319.

<sup>25</sup> Se refiere a la colaboración y cooperación con el Kenforschungszentrum Karlsruhe y con el Commissariat a l'énergie atomique français (CEA).

cuantitativos la partida B6-8008 destinada al Programa (SPRINT)<sup>26</sup> dotado con 90 millones de ecus para el período 1989-1995 y el artículo B6-711 sobre Difusión y aprovechamiento de los resultados de las actividades comunitarias de investigación, desarrollo y demostración tecnológica.

En el apoyo a otras políticas, merecen mención las líneas presupuestarias destinadas al programa de formación para la gestión del medio ambiente; la acción en el ámbito de la seguridad de los sistemas de información; el apoyo a la televisión de alta definición; los proyectos preparatorios del programa (TIDE)<sup>27</sup> sobre el estudio de la calidad y de las posibilidades de tecnologías para las personas de edad avanzada; los gastos de teledetección incluidos en la cooperación de la Comunidad con la Agencia Espacial Europea (AEE) y las iniciativas europeas de producción regional cuyos créditos se destinan a cubrir la cofinanciación de centros de vanguardia en las regiones desfavorecidas de la Comunidad.

Entre las medidas de cooperación internacional se encuentra la cooperación con países ACP y países en desarrollo; la cooperación con los Estados independientes de la antigua Unión soviética en materia de seguridad nuclear, la misma ayuda a la participación de los países de Europa Central y Oriental en los programas específicos del III Programa Marco, así como también los créditos en la participación administrativa de la secretaria de EUREKA<sup>28</sup> y el programa COST<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Decisión 89/286, DO L 112 de 25 de abril de 1988, págs.112-15 (SPRINT) (proyectos comunitarios de innovación y transferencia tecnológica).

<sup>27</sup> TIDE (integración socioeconómica de los minusválidos y personas de Edad avanzada). El programa aún no ha sido aprobado por el Consejo los créditos se encuentran asignados en virtud de una propuesta de resolución.

<sup>28</sup> EUREKA es la otra gran empresa en la que participan los 12 Estados miembros de la Comunidad los seis de la EFTA, Turquía y la propia Comisión a título personal.

<sup>29</sup> El Programa COST, (cooperación europea en el campo de la ciencia y tecnología), tiene por objetivo alentar la cooperación entre las empresas europeas. Los países participantes son los mismos que en el programa EUREKA. La Comunidad puede participar a título propio en las acciones COST o bien en forma de colaboración-coordinación con los Estados miembros. Sobre la iniciativa COST, véase, MUNOZ, E., (1990).

En último lugar, el apoyo a las infraestructuras se refiere a los créditos destinados a un proyecto de modernización de las instalaciones del Centro Común de Investigaciones en Ispra, (Italia).



CREDITOS DE PAGO  
DESTINADOS A ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS (1993).

TOTAL: 216,812 millones de ecus.

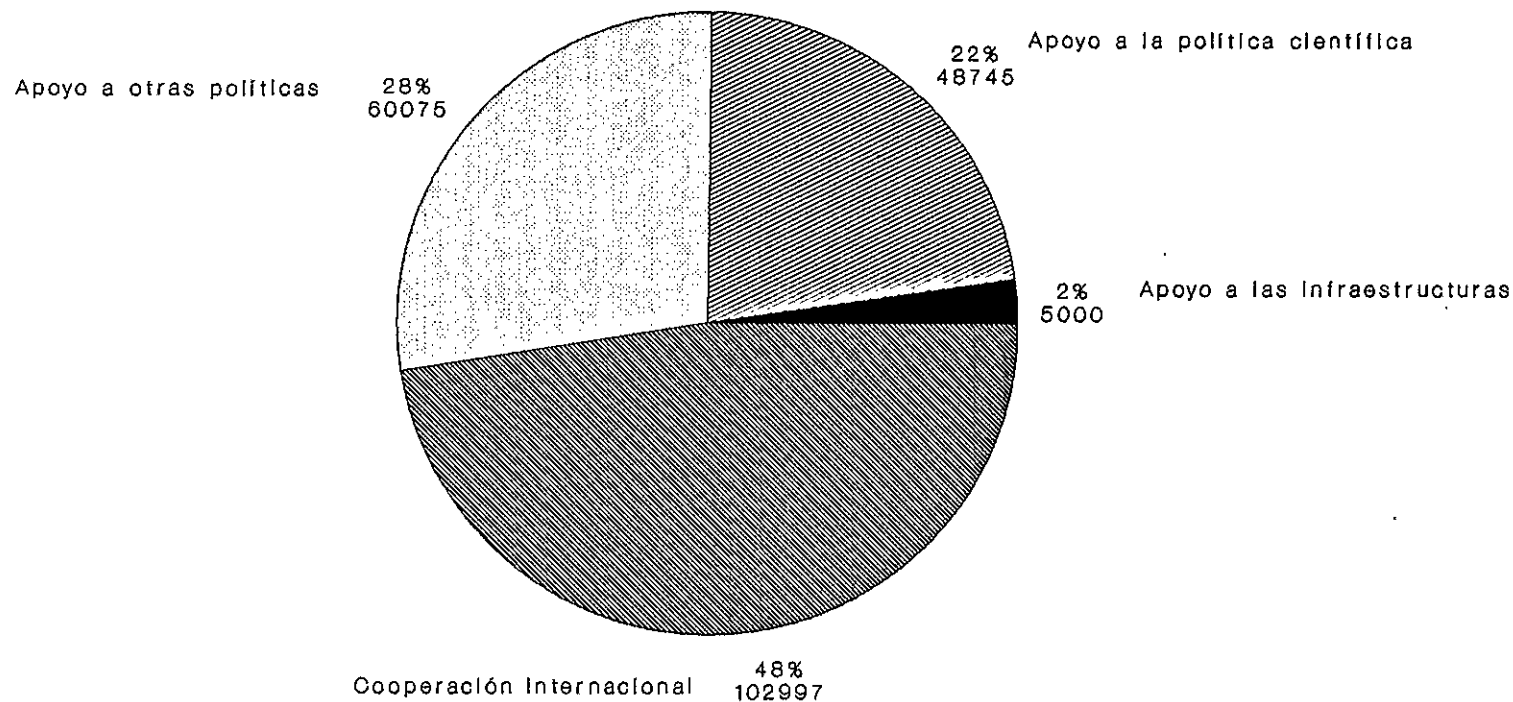


Gráfico N° 23

Fuente: DO n° L 31 y 345.

## **XI.5 CREDITOS EJECUTADOS**

El Cuadro N°25 recoge la media de los créditos ejecutado durante el período 1991/1992 en la política de (I+D), subsección B6 del presupuesto, un total de 1596,763 millones de ecus de los cuales 260,729 corresponden al CCI y 247,812 corresponden a medidas complementarias y de apoyo a los programas marco.

Los Estados mas agraciados por la política de I+D son en primer lugar Francia, seguida de cerca por Alemania, Reino Unido, Italia, Holanda y Bélgica. En realidad los ocho países más desarrollados de la Comunidad obtienen aproximadamente el 87,97% de los créditos de I+D, mientras que los cuatro estados menos desarrollados, (España, Grecia, Irlanda y Portugal), obtienen el 13,03% restante.

**CUADRO N.25: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN I+D.  
EJERCICIOS 1991/1993. En millones de ecus.**

ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL PAISES	CCI	OTROS	TOTAL
267.003	63.740	45.472	57.118	213.798	34.354	89.299	23.473	10.509	1.101	22.063	188.405	1051.020	260.769	247.012	1596
%	19,71	6,06	4,33	5,43	20,34	3,27	8,50	2,23	10,00	0,10	2,10	17,93			100

Fuente: Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991/1992. Balances financieros para los mismos ejercicios  
Datos facilitados por la CICYT, (Comision Interministerial de Ciencia y Tecnologia) y otros datos facilitados  
por la DG XII de la Comision.

## XI.6 UNA APRECIACION SOBRE LA POLITICA DE INVESTIGACION Y DESARROLLO.

El despegue de la política de I+D en la Comunidad a principios de los años ochenta y su consolidación progresiva tanto en términos jurídicos (Acta Unica Europea, Tratado de la Unión) como en términos presupuestarios, constituye todo un éxito para la propia Comunidad y así ha de reconocerse. Su asentamiento definitivo es una prueba fehaciente de que se han superado buena parte de las reticencias de décadas pasadas, al menos en lo que a cooperación se refiere. La valoración de los resultados, bien de forma global, bien de forma parcial por programas específicos, no resulta tarea fácil y en cualquier caso esa labor corresponde al Programa FAST. A continuación sólo haremos mención a la importancia cuantitativa del Programa Marco y posibles repercusiones de la presente distribución de los créditos por temas específicos y a las percepciones de los Estados miembros.

Su importancia en términos cuantitativos debe ser encuadrada en su justo ámbito de actuación y en función de los recursos disponibles. En este sentido cabe señalar que la I+D comunitaria respeta el principio de subsidiaridad que le confiere el Tratado CE y no contempla el suplantar ni sustituir las políticas de I+D llevadas a cabo por los Estados miembros. Su objetivo es el incremento de la competitividad mediante el estímulo a la cooperación y aprovechamiento de las sinergías. Los créditos presupuestarios que tiene asignados son ejemplificadores del papel que se le encomienda "los gastos de investigación sólo suponen el 4% de los gastos públicos (o el 2% de los gastos Públicos y privados de los doce Estados miembros) (citado en el informe anual del Tribunal de cuentas para el ejercicio 1992, pág.173). No es razonable pues esperar que estas cuantías puedan proveer al conjunto de las políticas comunitarias con el soporte e input necesarios para afrontar los desafíos del futuro. Sin ánimo de subestimar la gran empresa común, que supone el Programa Marco, debemos reiterar que la competitividad de las políticas

comunitarias dependerá ante todo de la capacidad investigadora en cada Estado miembro.

Por otra parte también debe destacarse que la cuantía de los créditos disponibles no parece canalizarse necesariamente hacia aquellos sectores o empresas más necesitadas de nuevas tecnologías. Los créditos para acciones indirectas, (programas de gastos compartidos y acciones concertadas), son fruto de una operación conjunta de la Comunidad y de grandes grupos europeos de las tecnologías de la información y éste gran nexo aún continúa siendo muy acentuado. Un porcentaje muy elevado de los recursos del Programa marco son destinados a las tecnologías de la información y comunicaciones. Dentro de esa cifra relativamente elevada, si examinamos la participación de las empresas nos encontramos con que son precisamente los grandes grupos los mas activos y los mas favorecidos en estos ámbitos de la investigación. La misma comisión admite que "la investigación comunitaria sigue estando mas específicamente orientada hacia los laboratorios públicos y las grandes empresas, habida cuenta de la aplicación del principio de competitividad. La mayor parte de los programas se refiere fundamentalmente trabajos de investigación de alto nivel que muy pocas PYME puede llevar a cabo" (COM(93) 356 final, pág.4). Estas apreciaciones no tienen por qué ser consideradas como aspectos negativos. Al fin y a la postre la comunidad pretende incrementar la competitividad de las empresas. Sin embargo, el sesgo detectado hacia la participación de grandes grupos no deja de plantear algunas cuestiones tales como el dar pleno cumplimiento a los objetivos del Tratado CE procurando el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa o el de la cohesión económica y social. De hecho, las PYME, tal vez sean las más necesitadas del apoyo del Programa Marco y las mas capaces de producir una mayor articulación en la Comunidad, mientras que los grandes grupos probablemente hubieran realizado la investigación sin su apoyo. El giro dado, en el Programa Marco hacia la ampliación de los temas de investigación se anticipa tal vez así a las posibles críticas que hubieran podido surgir en cuanto a la asignación racional de los recursos de I+D.

En este orden de cosas las mismas percepciones de los Estados parecen haber evolucionado ligeramente. En un primer momento los

países menos desarrollados de la Comunidad, a la espera de encontrar en la política de I+D una fuente que pudiese subsanar sus propias deficiencias, fueron ardientes defensores y apoyaron sin reservas, el aumento de los créditos para el Programa Marco. Ultimamente, a la luz de los retornos obtenidos, su actitud es un tanto más prudente respecto del aumento de los créditos y más exigente en cuanto a su destino. Sus objetivos parecen ir encaminados hacia un mayor énfasis en temas de medio ambiente y agricultura, donde las capacidades de participación son más esperanzadoras que en los temas de las tecnologías de la información cuyas empresas tienden a estar establecidas en los países mas desarrollados.

La comunidad ha promocionado de modo incansable la I+D y el Programa Marco es un instrumento ideal para crear vínculos y favorecer la colaboración entre las empresas y los científicos y sobre todo avivar el debate en torno a las suficiencias y carencias de la investigación en la comunidad, pero su capacidad para suplirlas carencias tecnológicas y crear una comunidad articulada debe de verse con cautela.

#### XI.7. EL IV PROGRAMA MARCO (1994-1998).

Con más de un año de antelación a la extinción del III Programa Marco, (diciembre 1994), la Comisión presentó durante los meses de julio y octubre de 1993 las propuestas de decisión (COM(93) 276 final) sobre la puesta en marcha del IV Programa Marco (1994-1998). Con ello se pretende que a lo largo de 1994 el Consejo y el Parlamento lo apruebas en concediendo así la continuidad ininterrumpida necesaria en la Política de I+D.

Las propuestas para el nuevo programa guardan bastante similitud con las líneas maestras aplicadas en los programas anteriores, aunque también presentan algunas novedades respecto de éstas. En primer lugar el nuevo programa se enmarca en las previsiones financieras 1993-1999 y en segundo lugar viene jurídicamente arropado por las modificaciones del Tratado de la Unión Tratado CE en materia de I+D.

Las previsiones financieras 1993-1999 permiten a la política de I+D obtener desde la mitad hasta 2/3 del total de los créditos asignados a la rubrica de políticas internas<sup>30</sup>. Teniendo en cuenta esta horquilla la propuesta de crédito de la Comisión para el IV Programa Marco ascendía a un total de 13.100 millones de ecus a precios corrientes de 1993. El Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron en mayo de 1994 el IV Programa Marco, (1994-1998), por un importe de 12.300 millones de ecus, Cuadro N° 26. De acuerdo con el artículo 130/CE esa cuantía debería tomarse como un "importe global máximo" en vez de un "importe estimado necesario" como fue el caso del III Programa Marco. Ello no quiere decir que las cuantías sean inmutables, en efecto, se prevé un ligero incremento de las mismas, (véase a este respecto las notas que acompañan al cuadro N° 26).

---

<sup>30</sup> Véase a este respecto (Contenido de las rúbricas, Capítulo III).

## CUADRON.26: DOTACIONES DEL IV PROGRAMA MARCO.

	IV PROGRAMA-MARCO		TOTAL	
	CE	CEEA		
		PROGRA/ MA CCI		
<b>PRIMERA ACCION</b>				
TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES	3405		3405	
TECNOLOGIAS INDUSTRIALES	1995		1995	
MEDIO AMBIENTE	1080		1080	
CIENCIAS Y TECNOLOGIAS DE LA VIDA	1572		1572	
TECNOLOGIAS ENERGETICAS LIMPIAS Y EFICACES	1002			
SEGURIDAD Y CONTROL DE LA SEGURIDAD NUCLEARES		160	254	414
FUSION TERMONUCLEAR CONTROLADA		794	46	840
INVESTIGACION PARA UNA POLITICA EUROPEA DE TRANSPORTES	240			240
INVESTIGACION SOCIOECONOMICA	138			138
	94320 (1)	954	300	10686
<b>SEGUNDA ACCION</b>				
FOMENTO DE LA COOPERACION CON TERCEROS PAISES Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	540			540
<b>TERCERA ACCION</b>				
ACCION COMUNITARIA PARA LA DIFUSION Y EXPLOTACION DE RESULTADOS	330(2)Y(3)			330
<b>CUARTA ACCION</b>				
ESTIMULO A LA FORMACION Y LA MOVILIDAD DE LOS INVESTIGADORES	744			744
		954	300	
<b>TOTAL</b>	11046 (4)	1254 (5)		12300

(1).- 600 millones de ecus corresponden al presupuesto de funcionamiento del CCI.

(2).- Además de los fondos asignados a la tercera acción, un promedio del 1% del presupuesto total del cuarto programa Marco será asignado a la difusión y optimización de los resultados en el marco de la primera acción.

(3).- 37 millones de ecus corresponden al CCI para apoyo a otras políticas por parte de la Comisión.

(4).- Con la posibilidad de incrementarlos hasta 11641 millones de ecus.

(5).- Con la posibilidad de incrementarlos hasta 1359 millones de ecus.

Fuente: Decisión 1110/94 CE DO n. L 126 de 18.5.1994 y Decisión 268/94 Euratom DO n. L 115 de 6.5.1994.



El Total de créditos (12.300 millones de ecus), a diferencia de otros Programas Marco anteriores, se presentan desdoblados en dos grandes apartados: el Programa Marco de la CE dotado con 11.046 millones de ecus y el Programa Marco de la CEEA dotado con 1.254 millones de ecus reservados exclusivamente para atender las obligaciones derivadas de la seguridad y control de la seguridad nuclear y fusión termonuclear controlada.

El contenido cualitativo del IV Programa Marco se presenta por grandes acciones siguiendo el enunciado del artículo 130G del Tratado CE. Dicho artículo establece que los objetivos de I+D se llevarán a cabo mediante las siguientes acciones: a) ejecución de programas de investigación, de desarrollo, y de demostración...b) promoción de la cooperación...c) difusión y explotación de los resultados y d) estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores. El cuadro N° 26 refleja precisamente esas prioridades. En ellas se deben de incluir tanto cualitativamente como cuantitativamente el total de las acciones emprendidas por la Comunidad en el ámbito de la I+D, programas de I+D; de demostración y difusión; actividades de preparación y acompañamiento y seguimiento (APAS); cooperación internacional. Se trata pues de reorganizarse y reagrupar el total de las actividades en torno al Programa Marco a una subsección de el presupuesto. Muchas de las acciones a incluir en el IV Programa-Marco se encuentran actualmente dispersas por otros capítulos del presupuesto.

La primera acción, la mas importante en términos cuantitativos, recoge mayoritariamente las líneas de actuación en curso del III Programa Marco y Programas anteriores y añade dos nuevos temas: la investigación en el transporte y la investigación socioeconómica, sectores estos que han despertado una atención creciente por parte de la Comunidad en los últimos años. La segunda acción, (Fomenta a la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales), recoge varias formas de intervención financiadas actualmente en otras subsecciones del presupuesto o en la misma subsección de I+D pero fuera del Programa Marco: la cooperación con los países de la Europa Occidental (Secretería EUREKA y Programa COST); la cooperación y ayuda a la

I+D en países de la Europa Central y Oriental y países de la antigua Unión Soviética ; la cooperación y ayuda a la I+D en países en vías de desarrollo; así como la participación de la Comunidad en organizaciones Europeas (CERN, ESA, EMB y ESI). La Tercera acción, (acción comunitaria para la difusión y explotación del resultado), ha tomado durante los últimos años una trascendencia creciente por la necesidad imperiosa de difundir los resultados, a fin de obtener los máximos rendimientos de la I+D. Esta acción engloba, entre otros, el actual programa SPRINT fuera del Programa Marco, y tal vez acciones de difusión creadas en el entorno de algunos (PDIT). La cuarta acción, (estímulo a la formación y movilidad de los investigadores), recoge el programa "capital humanos y movilidad" del (III Programa Marco), a través del cual se han venido canalizando becas postdoctorales, redes de cooperación y euroconferencias.

## **Capítulo XII:**

### **LA POLITICA DE COOPERACION Y DESARROLLO**

Capítulo XII: LA POLITICA DE COOPERACION Y DESARROLLO...	448
XII.1 Marco jurídico .....	448
XII.2 El presupuesto y la cooperación al desarrollo.	449
2.1 Un hecho común a algunos créditos para la cooperación al desarrollo .....	451
XII.3 Países de Africa, Caribe y Pacífico .....	453
3.1 IV Convenio LOME .....	454
3.2 El funcionamiento político-administrativo del Convenio .....	456
3.3 El Sistema financiero (ACP) .....	456
3.3.1 Los Ingresos .....	457
3.3.2 Las dotaciones .....	457
3.4 Países y territorios de Ultramar (PTU)..	462
3.5 Asignación y distribución de los créditos de cada FED .....	462
3.5.1 Formas de gestión y ejecución ..	463
3.6 Créditos ejecutados .....	464
XII.4 Países Mediterráneos .....	466
4.1 Protocolos financieros .....	467
4.1.1 Los IV Protocolos: la política renovada del Mediterráneo .....	468
4.1.2 Los objetivos de los protocolos.	469
4.2 Dotaciones .....	471
4.2.1 Gestión y ejecución .....	474
4.2.2 Créditos ejecutados .....	475

XII.5	Países en Vías de Desarrollo, América Latina y Asia .....	477
5.1	Algunas particularidades sobre las ayudas y cooperación con (PVD-AL-A) .....	478
5.2	El replanteamiento de la ayuda y la cooperación con los países (PVD-AL-A)...	478
5.2.1	El nuevo ordenamiento .....	479
5.3	Dotaciones .....	480
5.3.1	Modalidades de gestión y ejecución .....	482
5.3.2	Créditos ejecutados .....	483
XII.6	Países de la Europa Central .....	485
6.1	Acuerdos europeos de cooperación .....	486
6.2	Los objetivos de las operaciones PHARE y TACIS .....	487
6.3	Otras operaciones de apoyo a los PECO y CEI: El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, (BERD) .....	488
6.4	Dotaciones .....	489
6.4.1	Modalidades de gestión y ejecución .....	491
6.4.2	Créditos ejecutados .....	492
XII.7	Otras medidas de cooperación .....	494
7.1	Otros .....	494
7.2	El ECIP .....	494
7.3	Las Organizaciones No Gubernamentales ..	499
7.4	Programas de Medidas relacionadas con Sudáfrica .....	499
7.5	Otros títulos .....	500
XII.8	Ayuda alimentaria .....	501
8.1	La Comunidad en el contexto internacional de la ayuda humanitaria .....	501

8.2	Las competencias en materia de ayuda alimentaria .....	502
8.3	Tipos de ayuda .....	503
8.3.1	La ayuda normal y sus modalidades .....	503
8.3.2	Ayuda humanitaria de emergencia.	505
8.4	Dotaciones .....	506
XII.9	Nota final .....	508

## XII.1 MARCO JURIDICO.

El Tratado Constitutivo de la CEE carece de una competencia explícita en materia de cooperación al desarrollo. Efectivamente, los artículos 131-136 confieren a los Países y Territorios de Ultramar (PTU) una serie de privilegios, pero ello podría tomarse como una concesión de carácter regional pensada mayoritariamente para las entonces colonias de algunos de los Estados miembros sin trascendencia particular en el ámbito global. En el transcurso de los años y pese a las omisiones del Tratado la política de cooperación al desarrollo se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de la Comunidad: el diseño inicial mentado para los (PTU) acabaría incorporando a la práctica totalidad del continente africano, partes del Caribe y del Pacífico; amediados de los setenta se hace extensible a los continentes de América Latina y Asia; y por fin a finales de los ochenta principios de los noventa se proyecta hacia los países de la Europa Central y Oriental y Estados independientes de la antigua Unión Soviética. En la actualidad presenta una dimensión eminentemente global.

Con todo y con ello, el Tratado de la Unión (artículos 130U-130Y/CE) incluye la política de cooperación al desarrollo confiriéndole a la Comunidad la competencia en esa materia y definiendo como objetivos el favorecer:

- el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y particularmente de los más desfavorecidos.
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo, en la economía mundial;
- La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

Seguidamente se hace alusión a la consolidación de la democracia y del Estado de derecho.

Estos nuevos preceptos es innegable que vienen a suplir un vacío legal, sin embargo en términos prácticos no aportan

grandes novedades. En todos y cada uno de los acuerdos de cooperación y ayuda firmados por la Comunidad con países terceros, se hacen explícitos unos objetivos generales muy similares a los reproducidos en el Tratado de la Unión. Incluso aquellos nuevos apartados que regulan las formas y modos de intervención tienden a afianzar prácticas anteriores. En este sentido el artículo 130U/CE prevé que la política de la Comunidad ha de ser complementaria a la llevada a cabo por los estados miembros y en otros apartados del artículo se pone especial énfasis en la coordinación, concertación y cooperación. De hecho, estos han sido las claves en la conformación de la política actual puesto que en buena medida hubo de realizarse en virtud del artículo 235 y por tanto ha necesitado del consentimiento de todos los Estados miembros.

Por otra parte es de esperar que la asignación de créditos presupuestarios continúa efectuándose con las prioridades de la Comunidad en cada región. El artículo 130W establece que las disposiciones del Tratado de la Unión no afectaran a la cooperación con los países (ACP-CEE). Por tanto las modificaciones del Tratado de la Unión más que establecer nuevas pautas vienen a consagrar jurídicamente unos hechos ya consolidados.

## **XII.2 EL PRESUPUESTO Y LA COOPERACION AL DESARROLLO.**

El presupuesto actual dedica toda la Subsección B7 a cooperación al desarrollo. En esta Subsección y a partir del ejercicio presupuestario de 1993 se ubican un total de diez títulos, cinco de ellos de carácter horizontal y otros cinco de carácter específico. Entre los de carácter horizontal específico uno de ellos, la política exterior y de seguridad común (título B7-0) se deriva de la entrada en vigor del Tratado de la Unión, en concreto de el segundo párrafo añadido al artículo 199/CE al prever que los "los gastos administrativos que causen a las instituciones las disposiciones del Tratado de la Unión relativos a la política exterior y de seguridad común y a la



cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior correrán a cargo del presupuesto". En el ejercicio presupuestario de 1993 e incluso en el de 1994 este título viene seguido de las iniciales PM, quizá a la espera de la puesta en marcha de las políticas previstas. El resto de los títulos correspondientes a medidas horizontales se refieren a ayuda alimentaria, (Título B7-2); otras medidas de cooperación (Título B7-5); aspectos exteriores de ciertas políticas (Título B7-8) y reserva de ayuda alimentaria (Título B7-9).

Los Títulos que hemos denominado como de carácter específico, esto es, aquellos cuyos créditos van destinados a determinados grupos de países, se disponen en el presupuesto siguiendo la extensión y características que ha tomado la política comunitaria de cooperación al desarrollo. La cooperación con los países ACP, es decir, el FED cuyos créditos no se contabilizan en el presupuesto se anota en el Título B7-1; la cooperación con los países en vías de desarrollo de América latina y Asia en el título B7-3; la cooperación con los países de la cuenca del Mediterráneo en el Título B7-4. La cooperación con los países de Europa Central y Oriental (PECO) y los Estados independientes de la antigua Unión Soviética en el título B7-6 y la cooperación con otros países terceros en el Título B7-7.

A modo de introducción se expone en el diagrama el total de créditos de pago para el ejercicio 1993 (Subsección B7 cooperación y los créditos del FED) distribuidos por títulos tal y como vienen dispuestos en el presupuesto. Únicamente se han incluido los créditos de la cooperación con otros países terceros (Título B7-7) en los créditos de cooperación con los países de la cuenca del Mediterráneo (Títulos B7-4) y la ayuda humanitaria de emergencia anotada en otras medidas de cooperación (título B7-5) se ha agrupado a la ayuda alimentaria (Título B7-2).

A continuación, estudiaremos la Subsección B7, Cooperación al Desarrollo, por Títulos, tal y como se expresa en el presupuesto, resaltando las diferencias en términos de bases

jurídicas, los fines a los que va destinada los créditos y las formas de gestión y ejecución de la misma.

## 2.1 UN HECHO COMUN A ALGUNOS CREDITOS PARA LA COOPERACION AL DESARROLLO.

Como acabamos de mencionar cada Título del presupuesto se estudiará por separado, atendiendo a sus particularidades. No obstante, conviene aclarar antes de entrar en materia que los objetivos, y las fórmulas adoptadas en los procesos de ejecución de los créditos de cooperación en aquellos Títulos que hemos denominado como específicos son muy similares. Estos créditos constan en su gran mayoría de subvenciones a fondo perdido y su objetivo general es el de suplir las carencias socioeconómicas en los países en desarrollo. En el marco de ese objetivo general la ayuda comunitaria, además, trata de estimular la colaboración y la cooperación entre las empresas de los países donantes y las empresas de los países receptores. Las subvenciones a Fondo perdido se canalizan y ejecutan mediante contratos de obras, contratos de suministros y contratos de asistencia técnica. Dichos contratos salen, generalmente, a licitación pública en el Diario Oficial de las Comunidades o en los países receptores y pueden optar a su ejecución todas las empresas establecidas tanto en la Comunidad como en aquel grupo de países donde se ejecuta el contrato. Su designación debe efectuarse de forma transparente, sin incurrir en discriminaciones, siguiendo la normativa establecida para cada caso o/y bien el Reglamento financiero, (artículo 112-119).

Por lo tanto los créditos para la cooperación al desarrollo están concebidos para ser ejecutados en un espíritu de máxima colaboración, cooperación y eficacia donde los beneficios sean percibidos tanto por los donantes como por los receptores.

# CREDITOS DE PAGO PARA COOPERACION Y DESARROLLO DISTRIBUIDOS POR GRANDES AREAS (1993).

TOTAL: 2857,277 millones de ecus.

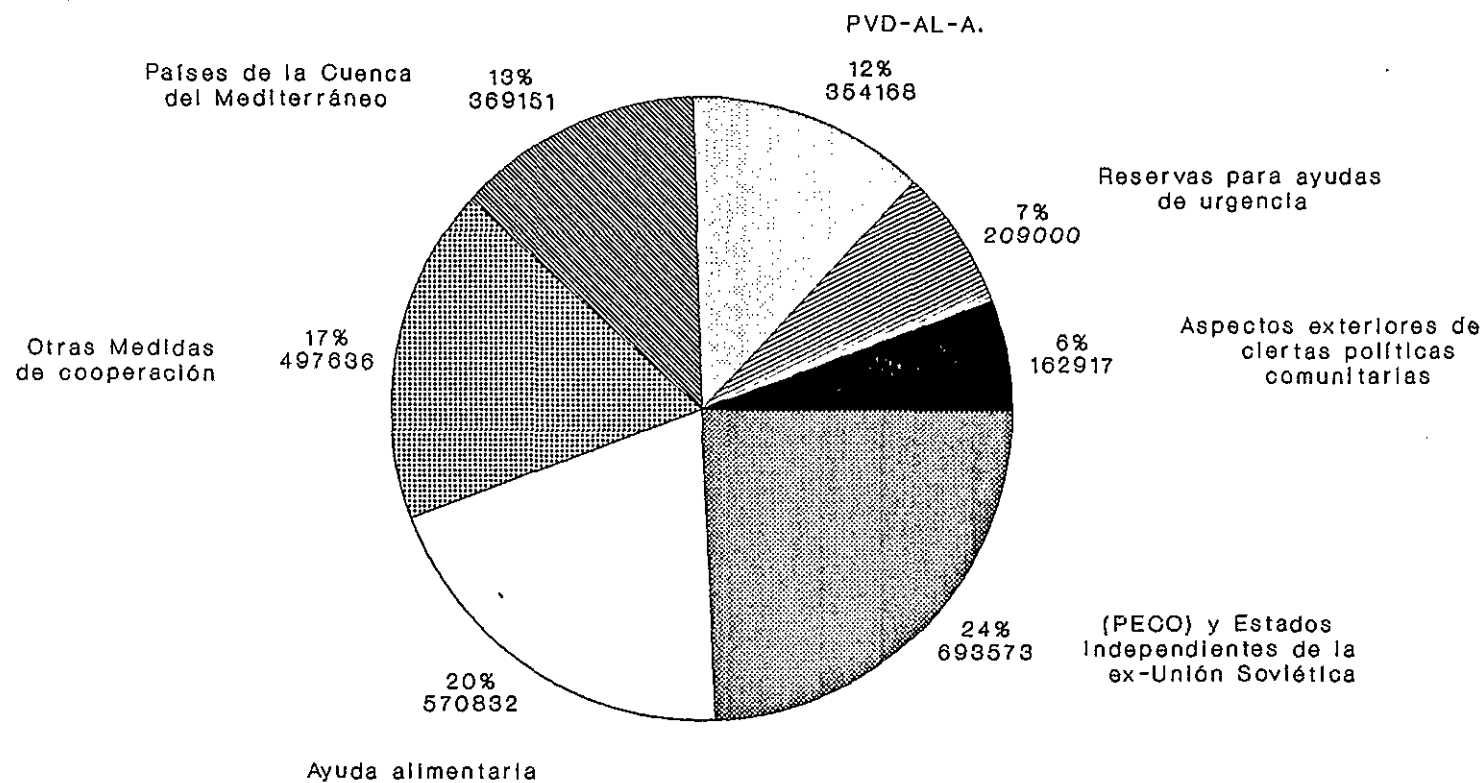


Gráfico 24

Fuente: DO nº L 31 y 345.

### XII.3 PAISES DE AFRICA, CARIBE Y PACIFICO.

La cooperación al desarrollo con los Países de Africa, Caribe y Pacífico, (ACP), tiene su gestación en el mismo Tratado constitutivo CEE, (artículos 131-136) en los que especifica la conveniencia de asociar a la Comunidad los países y territorios de Ultramar, (PTU), dependientes en aquel entonces de la Metrópolis. La asociación-cooperación fue y es altamente concesional por parte de la Comunidad. Sus componentes podrán agruparse en torno a dos variables: un régimen comercial equivalente al que los Estados miembros se otorgan entre sí y una ayuda financiera para el desarrollo que será canalizada a través del Fondo Europeo al desarrollo (FED). Las modalidades y procedimientos de ambas fórmulas fueron explicitadas en un convenio anexo al Tratado con validez por un período de cinco años (1959-1964).

Al concluir aquel primer período (1959-1964), algunos de los (PTU) habían accedido a su independencia, sin embargo, la gran mayoría de ellos manifiesta su deseo de seguir manteniendo los lazos y privilegios que inicialmente se les habían otorgado. Por ello, la Comunidad negoció, en virtud del artículo 238 del Tratado CEE, el Convenio Younde I (1964-1969) con los países independientes de Africa y Malgache Asociados, (EAMA). En el transcurso de los años los convenios no sólo han sido renovados con una periodicidad quinquenal sino que también han ido extendiendo su radio de acción a otros países. El cuadro N° 27 recoge un resumen de los convenios firmados entre la CE y los países beneficiarios y el total de las dotaciones previstas en los FED. A continuación nos centraremos en el análisis del IV Convenio LOME y sobre todo en los recursos del 7° FED.

### 3.1 IV CONVENIO DE LOME.

El IV Convenio de LOME<sup>1</sup> fue firmado el 15 de diciembre de 1989 y entró en vigor en septiembre de 1991 por un período de duración de 10 años en contraste con sus antecesores cuya validez había sido siempre de cinco años. El 7º FED que le acompaña fue dotado con 10.800 millones de ecus<sup>2</sup> para el período (1991-1995), al cabo del cual deberá ser suplido con una segunda dotación para el período (1996-2001).

EL IV Convenio, de forma análoga a los anteriores, es el marco jurídico que regula las relaciones entre la Comunidad y los países ACP. Su contenido viene dispuesto en cinco apartados: el primero enuncia los objetivos de la cooperación, el segundo los ámbitos de esa cooperación, la tercera los instrumentos, la cuarta el funcionamiento de las instituciones y la quinta recoge, entre otros, el protocolo financiero que no es otra cosa sino las dotaciones del FED para la consecución de los instrumentos mencionados en la tercera parte.

El ámbito de la cooperación abarca 12 grandes áreas comenzando por medio ambiente, cooperación agrícola, seguridad alimentaria, cooperación en materia de productos básicos, pasando por desarrollo rural, industrial, minero, energético, empresarial, de la pesca comercio y servicios hasta llegar a la cooperación cultural y regional. En la parte tercera (instrumentos) se detallan las formas en que ha de llevarse a cabo esa cooperación.

---

<sup>1</sup> EL IV Convenio de LOME viene reglado por la Decisión del 91/400 CECA, CEE DO L 229 de 17 de agosto de 1991, págs. 1-301. En este mismo D.O. se encuentran los "acuerdos internos" relativos a la financiación y a la gestión de las ayudas de la comunidad en el marco del cuarto convenio ACP-CEE. Véase páginas siguientes sobre el contenido del acuerdo interno:

<sup>2</sup> No se incluye en las dotaciones para los (PTU). Véase a este respecto páginas posteriores.

**CUADRO N.27: CONVENIOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA CON LOS  
PAISES (ACP) Y LOS CORRESPONDIENTES FED.**

ANOS	(1) 1958 - 1964	(1) 1964 - 1970	(1) 1971 - 1975	(1) 1976 - 1980	(1) 1981 - 1985	(1) 1986 - 1990	(1) 1991 - 2001
CONVENIOS	CONVENIO ANEXO AL TRATADO CEE PARA LOS PTU (2),  PRIMER FED	CONVENIO DE YAOUNDE I  EAMA (3)  SEGUNDO FED	CONVENIO DE YAOUNDE II  PAISES DEL AFRICA ORIENTAL  TERCER FED	CONVENIO LOME I.  PAISES ACP(4)  CUARTO FED	CONVENIO LOME II.  PAISES ACP  QUINTO FED	CONVENIO LOME III.  PAISES ACP.  SEXTO FED	CONVENIO LOME IV.  PAISES ACP.  SEPTIMO FED 1991-1995
(5) DOTACION	(6) 581 MUC	666 MUC	843 MUC	3072 MUC	(7) 4724 MECU	7400 MECU	10000 MECU

**ESTADOS**

**AFRICA OCCIDENTAL:** BENIN, BURKINA FASO, CABO VERDE, COSTA DE MARFIL, GAMBIA, GHANA, GUINEA BISSAU, GUINEE, LIBERIA, MALI, MAURITANIA, NIGER, NIGERIA, SENEGAL, SIERRA LEONA, CHAD, TOGO.

**AFRICA CENTAL:** CAMERUN, CENTROAFRICA, CONGO, GUINEA ECUATORIAL, GABON, SANTO TOME Y PRINCIPE, ZAIRE.

**AFRICA ORIENTAL:** BURUNDI, DIJIBOUTI, ERITREA, ETIOPIA, KENIA, RUANDA, SONALIA, SUDAN, TANZANIA, UGANDA, ZAMBIA.

**AFRICA AUSTRAL:** ANGOLA, BOYSUNA, LESOTO, MALAUI, MOZAMBIQUE, NAMIBIA, SUAZILANDIA, ZIMBABUE.

**ACEANO INDICO:** CONORES, MADAGASCAR, MAURICIO, SEYCHELLES.

**AARIBE:** ANTIGUA Y BARBUDA, BAHAMAS, BARBADOS, BELICE, DOMINICA, REPUBLICA DOMINICANA, GRANADA, GUYANA, HAITI, JAMAICA, SAINT KITTS AND NEVIS, SANTA LUCIA, SAN VICENTE Y GRANADINAS, SURINAM, TRINIDAD AND TOBAGO.

**PACIFICO:** FIJI, KIRIBATI, PAPUA NUEVA GUINEA, ISLAS SALOMON, TONGA, TUVALU, VANUATU, SANDA OCCIDENTAL.

1).- Entrada en vigor de los Convenios.

2).- (PTU): Países y Territorios de Ultramar.

3).- (EAMA): Estados de Africa y Malgache Asociados.

4).- (ACP): Africa, Caribe y Pacifico.

5).- Excluye los recursos del BEI y PTU.

6).- (MUC): Millones de Unidades de Cuenta.

7).- (MECU): Millones de ecus.

Fuente: Dix aus de LOME, Bilan de Cooperacion ACP-CEE 1976-1985 y otros documentos.

### 3.2 EL FUNCIONAMIENTO POLITICO ADMINISTRATIVO DEL CONVENIO.

Los Convenios de LOME y en concreto el cuarto apartado del IV Convenio dispone la composición y funcionamiento en un marco jurídico-político cuya finalidad es la de discutir y solventar los posibles problemas y desavenencias surgidos en el transcurso de la aplicación del convenio. Este marco jurídico-político lo conforman un consejo de ministros, un comite de embajadores y una asamblea, todos ellos de carácter paritario tal y como corresponde alas relaciones entre iguales. El Consejo de Ministros, órgano de máximo arbitraje, se reúne una vez al año y su presidencia la desempeña alternativamente un miembro del Consejo de la Comunidad Europea y un miembro de los Estados ACP. El Comité de embajadores, en quien el consejo de Ministros puede delegar poderes, se encarga de resolver las controversias del día a día. La asamblea formada por miembros del Parlamento Europeo y representantes designados por los países ACP, se reúne dos veces al año en sesión ordinaria, alternativamente en un Estado de la Comunidad y en un Estado ACP.

### 3.3 EL SISTEMA FINANCIERO ACP.

Del mismo modo que los convenios de LOME disponen en su propio sistema político, los FED parte integrante de esos convenios, también se rigen de forma única, al margen de las exigencias y controles del presupuesto general. En el transcurso de los años la Comisión y el Parlamento han intentado someterlo al procedimiento presupuestario normal pero hasta la fecha han fracasado. La Comisión parece no cejar en ese empeño "el FED que, al menos hasta su próxima renovación (1995) permanecerá fuera del presupuesto general, su incorporación al presupuesto, antes de 1997; supondría que habría que proceder en su momento a un aumento del límite máximo de los recursos propios", (COM(93) 2001 final, pág.32). En efecto, el presupuesto de 1994, como los anteriores no contabiliza las dotaciones de FED pero añade en cada línea de acción señaladas con las iniciales PM, la cuantía en créditos de compromiso y de pago para los años 1993 y 1994.

Sea como fuere, y al margen de las disputas institucionales, actualmente el FED se gestiona y ejecuta por la Comisión en virtud de las normas establecidas a tales fines. Las modalidades de ingresos y pagos vienen recogidas en el Reglamento 92/491<sup>3</sup>, equivalente al Reglamento financiero que establece las formas de gestión y ejecución del presupuesto general. La coordinación de las acciones entre la Comunidad y los Estados miembros se regula por el "Acuerdo Interno"<sup>4</sup>, mediante el cual se crea un "Comité de gestión" con motivo de la entrada en vigor del 7º FED. Dicho comité está compuesto por representantes de los Estados miembros del BEI y de la misma Comisión. El Tribunal de Cuentas es la única institución comunitaria con plena autoridad para ejercer sus funciones sobre el FED, del mismo modo que las ejerce sobre el presupuesto general.

### 3.3.1 Los ingresos.

Los ingresos del FED, a diferencia de los recursos propios que nutren el presupuesto general, proceden de contribuciones a desembolsar por los Estados miembros sobre la base de una clave política de reparto. Dichas contribuciones son ingresadas en cuentas especiales abiertas a nombre de la Comisión y quedan afectadas a los gastos del FED. Los 10.800 millones de ecus asignados al 7º FED, deben ser cubiertos por los doce Estados miembros sobre la clave de reparto cuyo porcentaje reproducimos en el cuadro Nº 28.

### 3.3.2 Las dotaciones.

El Cuadro Nº 29 expone el total de medios financieros disponibles para el primer quinquenio, (1991-1995) del 7º FED, las dotaciones para el segundo período, (1995-2000) deberán ser aprobadas. Los 10.800 millones de ecus se distribuyen en

---

<sup>3</sup> Reglamento 91/491 CEE DO nº L 266 de 21.9.1991, págs. 1-16.

<sup>4</sup> Acuerdo Interno 91/402 relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad en el marco del IV Convenio ACP-CEE. DO nº L 229 de 17.8.1991, op.cit.



subvenciones, STABEX, SYSMIN y capital riesgo; a ese total se le añade 1.200 millones de ecus para los préstamos del BEI con cargo a sus propios recursos.

A excepción de los créditos de BEI y del capital riesgo el resto son subvenciones a fondo perdido. La mayor cuantía (6.215 millones de ecus se destina a la realización de programas y proyectos en los ámbitos diseñados para la cooperación. La cuantía de ayuda de emergencia, ayuda a los refugiados y las bonificaciones de interés para los préstamos del BEI y capital riesgo, asciende a 630 millones de ecus. Por lo demás el 7º Fondo reserva, por primera vez, 1.150 millones de ecus para el apoyo al ajuste estructural. Ello quiere decir que aquellos países ACP que se comprometan y apliquen programas de ajuste acordados con los Organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, podrán percibir ayudas en forma de asistencia técnica por parte del FED para el saneamiento de sus economías.

El STABEX tiene como objetivo "poner medio a los nefastos efectos de la inestabilidad de los ingresos de exportación" de los productos básicos agrarios. Un total de 49 productos gozan de una subvención en el supuesto que los ingresos por exportación a la comunidad, y en algunos casos a otros países terceros, caigan por debajo de un cierto porcentaje respecto de años anteriores, (artículos 84-212 del IV Convenio de LOME).

El SYSMIN tiene como fin tanto el saneamiento y ajuste del sector minero como las posibles pérdidas de ingresos por exportaciones, (artículo 215 del IV convenio de LOME). El énfasis, no obstante, se pone en el saneamiento de las empresas mineras que pudiesen ser viables aún cuando los ingresos por exportaciones desciendan. Ello implica, por tanto, subvenciones a los reajustes llevados a cabo en el sector y ayudas por pérdidas derivadas de los descensos en los precios a las exportaciones.

Los préstamos del BEI, (1.200 millones de ecus), sobre recursos propios deben de ajustarse a los requisitos técnicos de

viabilidad exigidos a cualquier programa o proyecto y que no son otros que los aplicados en la comunidad. En cualquier caso los intereses están altamente subvencionados, no pudiendo ser inferiores al 3% ni superiores al 6%, (artículos 235 del IV Convenio de LOME) haciéndoles así bastante atractivos con cargo a la línea de subvenciones. El capital riesgo se gestiona y ejecuta por el Banco en nombre de la Comisión.

El "capital riesgo" puede adoptar la forma en préstamos o de participaciones, pero siempre a unos tipos de interés que no pueden superar el 3 por ciento, (artículo 234 del IV Convenio de LOME), y que por lo tanto están bonificados con cargo a la línea de subvenciones.

**CUADRO N.28: CLAVES DE REPARTO DEL SEPTIMO FED  
POR ESTADOS MIEMBROS.**

---

ALE	BEL	DIN	GRE	ESP	FRA	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL %
25,06	3,96	2,08	1,24	6,66	23,58	5,64	0,55	12,58	0,19	0,88	16,58	100

Fuente: Artículo 1 del Acuerdo interno, op.cit., y IV Convenio de LOME, op.cit.

---

**CUADRO N.29: MEDIOS FINANCIEROS PREVISTOS PARA EL  
SEPTIMO FED (1991-1995).**

En millones de ecus.

		TOTAL	TOTAL
-SUBVENCIONES.....		7995	
-PROYECTOS Y PROGRAMAS DE COOPERACION....	6215		
-AYUDA DE EMERGENCIA.....	250		
-AYUDA A LOS REFUGIADOS.....	100		
-BONIFICACIONES DE INTERES.....	200		
-AYUSTE ESTRUCTURAL.....	1150		
-STABER.....		1500	
-SYSKIN.....		400	
-CAPITAL RIESGO.....		825	10000
-PRESTAMOS DEL BEI (RECURSOS PROPIOS).....		1200	12000

Fuente: IV Convenio de LOME, op.cit., y Acuerdo interno, op.cit.

### 3.4 PAISES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR (PTU).

Muchos de los PTU que fueron en su momento dependientes de los Estados miembros, se convirtieron en Estados independientes, tal y como hemos comentado en páginas anteriores, otros continuaron su condición de asociados e incluso permanecieron bajo el nombre original de PTU. Los FED siempre se les ha concedido un trato particular. En concreto el 7º FED les dotó con una cuantía de 140 millones de ecus que deben ser aportados por los Estados miembros sobre la misma clave política que el resto de los recursos FED y las dotaciones son distribuidas en subvenciones (106,5 millones de ecus); Stabex 6 millones de ecus; Sysmin (2,5 millones) y capital riesgo 25 millones. Al total se le añaden 25 millones de ecus con cargo a los recursos del BEI para la realización de préstamos. Las ayudas se materializan en proyectos de proyectos y programas de desarrollo siguiendo un procedimiento muy similar al que veremos para los países ACP, si bien los PTU disponen de su propia ordenación jurídica<sup>5</sup>.

### 3.5 ASIGNACION DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS DE CADA FED.

Las dotaciones del FED no se agotan con la extinción de cada convenio, cada año suelen ejecutarse fondos procedentes de dos o tres FED. Las cuantías del 4º FED se cerraron el 31 de diciembre de 1990 tras quince años de existencia y para poder hacerlo hubo de transferirse un monto de 125,1 millones de ecus al 6º FED, (Informe del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 1991 pág.196). Al 31 de diciembre de 1992 y tras un período de vigencia de 12 años, las dotaciones del 5º FED habían sido ejecutados en un 87,4% y las del 6º FED, después de siete años en vigor, en un 63,5%. En esa misma fecha algunas arcas del 7º FED como los programas indicativos aún no se habían puesto en práctica. En 1993 los créditos para pagos del FED ascienden

---

<sup>5</sup> Véase a este respecto Decisión 91/482 CEE DO nº L 263 de 19.9.1991. La lista de PTU beneficiaron del FED se encuentra en el anexo I de esta Decisión.

### 3.5.1 Formas de gestión y ejecución.

En cada convenio de LOME y por ende a cada FED se le asigna, como hemos visto en páginas anteriores, un determinado volumen de recursos para un período plurianual de cinco años, distribuido de forma indicativa en varias líneas de acción. En la consecución de los objetivos diseñados por el convenio, las acciones FED pueden ser financiadas únicamente con cargo a sus recursos, en colaboración con los Estados miembros de la Comunidad, con los países ACP, o incluso con organismos internacionales. Una vez aprobados el total de las dotaciones del FED la Comisión junto a cada uno de los países beneficiarios elaborará los llamados Programas Indicativos Nacionales (PIN) en los que se establece la cuantía de las dotaciones disponibles para cada uno de ellos así como el marco de objetivos a abordar y áreas de concentración, (artículos 281 y 284 del IV Convenio). Todo ello permite tanto a la Comisión como a los países agraciados conocer de antemano las orientaciones generales por la que deben guiarse en los próximos cinco años, si bien cabe destacar que son meramente orientaciones que pueden ser modificadas a petición de los países beneficiarios.

Las PIN son pues las bases sobre las cuales los beneficiarios con la asistencia de la Comisión, países si bien que la solicitan, preparan y elaboran los proyectos y programas sectoriales de financiación. Dichos proyectos y programas se someten al Comité del FED, formado por los representantes de los Estados miembros y la Comisión, para su discusión y aprobación o rechazo. Con su aprobación la Comunidad adquiere el compromiso real de financiación y el país beneficiario la responsabilidad de ejecutar lo establecido, (artículos 285 y 292 del Convenio).

El siguiente paso, en el ejercicio de puesta en práctica de las ayudas FED, se refiere a la ejecución de los programas y proyectos en forma de contratos de obras, suministros y asistencia técnica. Generalmente los contratos de obras y suministros salen a licitación pública en el Diario Oficial de las Comunidades y en los Diarios Oficiales de los países beneficiarios, en caso de contratos cuyas cuantías de

financiación sean reducidas se pueden adjudicar de forma directa. Los contratos de asistencia técnica se celebran por licitación restringida o directa. Tanto unos como otros son asignados por los Estados beneficiarios en colaboración con la Comisión procurando eliminar las prácticas discriminatorias y estimular la cooperación entre las sociedades y empresas de los Estados miembros y Estados ACP, (artículo 295 del IV Convenio de LOME). En efecto la convocatoria de licitación está abierta según el artículo 294 del IV Convenio de LOME:

- a las personas físicas, sociedades o empresas, organismos públicos o con participación pública de los Estados ACP y de la Comunidad.
- A las sociedades cooperativas y otras personas jurídicas de derecho público o de derecho privado con excepción de las sociedades sin fines lucrativos, de la Comunidad y/o de los Estados ACP.
- A toda empresa conjunta o agrupación de tales empresas o sociedades ACP y /o de la Comunidad.

### 3.7 CREDITOS EJECUTADOS

El cuadro nº 30 exhibe de acuerdo con la nacionalidad de las empresas las dotaciones para la realización de contratos de obras, suministros y asistencia técnica del 7º FED desde sus comienzos y hasta diciembre de 1993. Aproximadamente el 18,62 de las dotaciones fueron adjudicadas a empresas establecidas en los países ACP/PTU y otros países terceros, el resto se reparte en contratos adjudicados a empresas establecidas en los Estados miembros. Si se compara la clave política de ingresos, Estados miembros con las dotaciones adjudicadas las diferencias son bastante considerables. Las mayores retribuciones. Las mayores retribuciones en términos relativos corresponden a Italia, Bélgica, Irlanda y Portugal, mientras que el resto de los países se mantiene en un discreto segundo plano.

**CUADRO N.30: DISTRIBUCION POR PAISES, DE CREDITOS ASIGNADOS A CONTRATOS, (OBRAS, SUMINISTROS Y ASISTENCIA TECNICA), EN EL SEPTIMO FED, HASTA DICIEMBRE DE 1993.**  
En millones de ecus.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	NOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	ACP/PTU	PAISES TERCEROS	TOTAL
	32,629	12,885	2,039	15,434	55,914	435	10,207	7,791	103,621	2,677	10,901	27,583	61,197	3,372	346,691
%	9,41	3,72	0,59	4,45	16,13	0,13	2,94	2,25	29,09	0,77	3,14	7,96	17,65	0,97	100

Fuente: DOC n.27/94 (ACPFIN).



#### XII.4 PAISES MEDITERRANEOS.

El primer vínculo de cooperación al desarrollo CE-países Mediterráneos aparece en el Tratado Constitutivo CEE, éste además de las previsiones ya comentadas hacia los PTU, (artículos 131-136) y convenios anexos recoge en una declaración de intenciones la buena voluntad de la Comunidad para la concreción de convenios de asociación con Marruecos, Argelia y Libia. En virtud de estas declaraciones y utilizando como instrumento jurídico el artículo 238 del Tratado Constitutivo CEE los convenios de asociación CE-países del Mediterráneo comienzan a proliferar en la década de los sesenta y principios de los setenta. Entre ellos cabe mencionar el Convenio de asociación CE-Marruecos, (1969); CE-Túnez, (1969); CE-Grecia, (1962); CE-Turquía, (1963); CE-Malta, (1970); CE-Chipre, (1972).

El segundo vínculo de cooperación lo proporcionan los acuerdos comerciales CE-Israel, (1970); CE-España, (1970); CE-Yugoslavia, (1970) y CE-Portugal, (1972). Todos ellos firmados al amparo del artículo 113 del Tratado.

Mientras tanto, Egipto, Argelia, Siria y Jordania mantienen negociaciones o entrevistas exploratorias con la Comunidad a fin de llegar también a algún tipo de convenio.

Ante la disparidad de convenios y posibles antagonismos entre los mismos países mediterráneos, la Comunidad decide aplicar "un enfoque global y equilibrado al conjunto", KHADER, B., (1991). págs.269-270. Esta nueva aproximación se tradujo en acuerdos de cooperación CE-países del Magreb, (Marruecos, Túnez y Argelia) en 1976 y acuerdos de cooperación CE-países del Masrek, (Egipto, Líbano, Siria y Jordania) en 1977; Tratado de Cooperación y libre comercio con Israel en 1975. Malta, Chipre y Turquía continuaron bajo los acuerdos de asociación.

Desde esas fechas los acuerdos han sido renovados y modificados con una periodicidad de 3-4 años. Su contenido versa

sobre diferentes formas de cooperación comercial en materia de productos industriales y sobre todo un régimen preferencial muy amplio para los productos agrícolas. Además dichos convenios llevan aparejados una ayuda financiera de cooperación al desarrollo coincide como protocolo financiero, renovado y modificado simultáneamente a los acuerdos de asociación-cooperación. A continuación pasamos a estudiar su contenido ya que son financiados mayoritariamente con cargo al presupuesto.

#### 4.1 PROTOCOLOS FINANCIEROS<sup>6</sup>.

Los protocolos financieros pueden definirse como los instrumentos jurídicos donde se especifican las dotaciones financieras, los objetivos a alcanzar con esas dotaciones y las fórmulas de gestión y ejecución que deben seguirse en la consecución de esos objetivos.

En línea con los acuerdos de cooperación, los protocolos financieros renovados y modificados cada 4-5 años han ido tomando el nombre de primeros, segundos, terceros y cuartos protocolos. Hasta diciembre de 1992, la comunidad había asignado a los países de la cuenca del Mediterráneo en virtud de dichos protocolos un total de 3.783,5<sup>7</sup> millones de ecus de los cuales 1714,5 millones se efectuaron con cargo al presupuesto en forma de préstamos especiales, capital riesgo y ayudas no reembolsables y el resto se efectuó con cargo a los recursos del BEI para la realización de préstamos.

---

<sup>6</sup> Los Protocolos financieros disponen para cada país beneficiario de unas dotaciones específicas y de unos objetivos concretos, por lo demás su redacción es prácticamente la misma. El Diario Oficial N° L 94 de 8 de abril de 1994 recoge varios de los protocolos relativos a la cooperación financiera y técnica con los países del Mediterráneo.

<sup>7</sup> La cifra se refiere al total de los recursos asignados a los primeros, segundos y terceros protocolos con Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Chipre y Malta; Tercer protocolo con Turquía y una ayuda especial a este país. Véase todo ello en el Informe especial del Tribunal de Cuentas N° 3/91, DO n° C 252 de 26 de septiembre de 1991.

Actualmente están en curso los protocolos siguientes.

- El tercer protocolo CE-Yugoslavia 1991-1996, previsto con 730 millones de ecus para préstamos del BEI con bonificaciones de interés de hasta 77 millones de ecus, se ha suspendido y en su lugar se están negociando acuerdos y protocolos con algunas de las repúblicas que anteriormente formaban parte de la confederación yugoslava.
- El cuarto protocolo CE-Turquía 1981-1986 dotado con 600 millones de ecus (375 con cargo al presupuesto y 225 con cargo a recursos del BEI para préstamos bonificados) ha sido bloqueado por parte de la Comunidad debido a problemas de índole político en aquél país y aún no ha sido puesto en marcha.
- En el Magreb, (Marruecos, Argelia y Túnez); en el Masrek, (Egipto, Jordania, Líbano y Siria) y en Israel están en curso los cuartos protocolos financieros, (1992-1996).
- En Malta y Chipre aún están en curso los terceros protocolos financieros 1988-1993.

#### 4.1.1 Los IV Protocolos: la política renovada del Mediterráneo.

La política mediterránea renovada se refiere a la progresiva atención que la Comunidad viene prestando a la zona desde finales de los años ochenta y que encuentra su expresión, por una parte, en el incremento de la ayuda en los cuartos protocolos Magreb y Masrek, (1992-1996), por otra parte, en la asignación, por primera vez, a todas y cada uno de los protocolos, de una partida de 300 millones de ecus destinados al ajuste estructural y que serán distribuidos entre todos los países. Finalmente, y a fin de reforzar los medios y acciones contemplados en los protocolos, se crea, para el período 1992-1996<sup>8</sup>, una línea de cooperación horizontal dotada con 230 millones de ecus con cargo al presupuesto y a una autorización de 1.800 millones para préstamos del BEI con cargo a sus propios recursos.

---

<sup>8</sup> Reglamento 1763/92 CEE, DO n° L 181 de 1.7.92. Págs. 5-8.

El cuadro N° 31 resume el total de las dotaciones financieras de los protocolos en vigor: préstamos del BEI con cargo a sus recursos y ayudas con cargo al presupuesto general diferenciando, a su vez, en capital riesgo y ayudas no reembolsables.

- Las ayudas no reembolsables permiten la financiación de programas y proyectos, asimismo, también pueden destinarse a la bonificación de intereses para préstamos del BEI. El tipo de subvención en los cuartos protocolos puede alcanzar hasta un 3%.
- Las operaciones de capital riesgo adoptan una características muy similares a aquellas realizadas en los países ACP, en cuanto que van dirigidas hacia las inversiones y participaciones en las PYME.
- Los préstamos del BEI exigen, como en los países miembros y otros países terceros, la viabilidad económica, técnica y financiera de la de los proyectos a los que van destinados.

#### 4.1.2 Los objetivos de los protocolos.

Todos los protocolos del Mediterráneo presentan una conformación muy similar, sin embargo los objetivos a los que se destinan los medios financieros varían en función de las necesidades de cada uno de los países beneficiarios. Común a todos ellos se encuentran objetivos como la modernización y diversificación de la producción del sector agrícola, el apoyo a la industrialización a través de las PYME, la protección del medio ambiente, las infraestructuras y los servicios. Dentro de estos ámbitos generales, cada país centra su intervenciones de la ayuda de acuerdo con las prioridades mas inmediatas.

**CUADRO N.31: PROTOCOLOS FINANCIEROS CON LOS PAISES DE  
LA CUENCA DEL MEDITERRANEO.**

En millones de ecus.

		DOTACIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO				
		TIPO DE ACUERDO	PERIODO	AYUDAS NO REEMBOLSABLES	CAPITAL RIESGO	PRESTAMOS BEI CON CARGO A SUS PROPIOS RECURSOS
-MAGREB	-ARGELIA.....	4. PROTOCOLO	1992/1996	52	18	280
	-MARRUECOS .....			193	25	220
	-TUNEZ.....			181	15	168
-MASREK	-EGIPTO .....	4. PROTOCOLO	1992/1996	242	16	318
	-JORDANIA.....			44	2	88
	-LIBANO.....			22	2	45
	-LIBANO (AYUDAS EXCEPCIONALES A LA RECONS- TRUCCION).....					50
	-SIRIA .....		aun no aplicado	41	2	115
-CHIPRE.....		3. PROTOCOLO	1989/1993	13	5	44
-MALTA.....			1989/1993	12,5	2,5	23
-ISRAEL.....		4. PROTOCOLO				82
-TURQUIA.....		3. PROTOCOLO	aun no aplicado	285	25	1800
-ACCIONES HORIZONTALES...			1992/1996			

Fuente: Protocolos financieros y DO n.L 31.

## 4.2 DOTACIONES

La cuantía de los créditos anuales guarda una cierta relación con el total de las dotaciones plurianuales. Cabe mencionar, no obstante que los recursos asignados a cada protocolo no se agotan en la extinción del mismo, sino que continúan desembolsándose por parte de la Comunidad hasta su agotamiento. El Título incorpora anualmente dotaciones pertenecientes a todas las generaciones de protocolos hasta ahora firmados. El gráfico N° 25 recoge los créditos de pago, para el ejercicio 1993, (Título B7-4), correspondientes a los protocolos (Magreb, Masrek, Malta, Chipre, ayuda especial Líbano, ayuda especial a Turquía y la cooperación de carácter horizontal. A su vez, el gráfico incluye otros créditos canalizados hacia el mediterráneo a los que no hemos hecho referencia y que pasamos a comentar de forma breve.

- La ayuda conocida como de preadhesión facilitada a Portugal y otra ayuda financiera específica destinada a la mejora de las estructuras agrarias y pesqueras en ese país. Ambos tipos de ayudas fueron concedidas antes de la integración en la Comunidad y ya han expirado, pero aún quedan pendientes, importantes cuantías de créditos para pagos.
- La cooperación financiera con Grecia relativa al protocolo financiero firmado entre la CE y Grecia en febrero de 1977. Dicho protocolo ha finalizado con la integración del país en la comunidad. El presupuesto recoge créditos pendientes de pago.
- Ayuda financiera a los territorios de Gaza y Cisjordania para la financiación y apoyo a las producciones agrícolas e industriales así como el apoyo a otras medidas de desarrollo rural, salud, formación profesional y enseñanza. De hecho, los créditos para estas poblaciones siguen unas orientaciones muy similares a las ayudas contenidas en los protocolos financieros en el área del Mediterráneo.
- Ayudas a favor del Organismo de obras públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el cercano oriente.

- Ayudas para la "cooperación con los países árabes a escala regional", actividades definidas en el marco del diálogo euro-árabe y otras medidas destinadas a financiar la investigación para abordar de forma positiva la inmigración procedente de la cuenca del Mediterráneo.

El gráfico recoge, a su vez, los créditos anuales correspondientes a una ayuda financiera a favor de Israel y de las poblaciones palestinas de los territorios ocupados, no contemplada en el cuarto protocolo financiero firmado con Israel en 1992. El presupuesto se anota en la "cooperación con otros países terceros", (Título B7-7) y se ha trasladado en este apartado por su relación con los países mediterráneos. La Decisión 91/408<sup>9</sup>, reguladora de esta ayuda establece una cuantía de 160 millones de ecus en forma de préstamos con cargo a los recursos propios del BEI acompañados de una bonificación de interés de 27,5 millones de ecus con cargo al presupuesto comunitario a los que se añaden 60 millones de ecus en forma de ayudas no reembolsables para financiar la mejora de la sanidad, educación y vivienda.

---

<sup>9</sup> Decisión 91/408 CEE, DO n° L 227 de 15.8.1991, págs.33-35.

# CREDITOS DE PAGO PARA LA COOPERACION EN LA CUENCA DEL MEDITERRANEO (1993).

TOTAL: 369,151 millones de ecus.

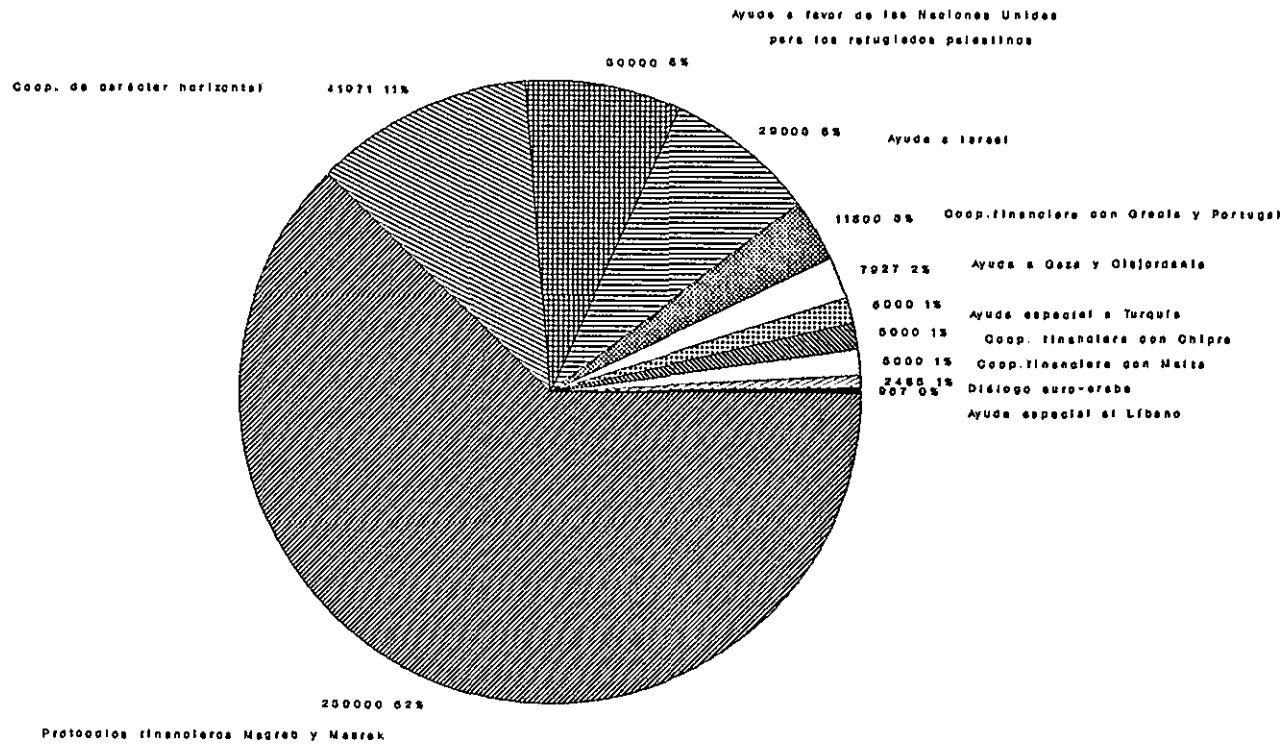


Gráfico Nº 25

Fuente: DO nº L 31 y 345.



#### 4.2.1 Gestión y ejecución.

Las reglas para la aplicación y puesta en práctica de las dotaciones adscritas a los protocolos vienen recogidas en esos mismos protocolos y suplidas por un Reglamento común a todos ellos, (Reglamento 1763/92)<sup>10</sup>. En realidad su gestión y ejecución sigue unos procedimientos muy similares a los estudiados respecto de las ayudas FED en los países de ACP. Todos los protocolos establecen la posibilidad de que la asistencia prestada por la Comunidad para la realización de algunos proyectos, pueda adoptar, con la aprobación del país beneficiario, la forma de financiación conjunta: organismos y entidades de crédito de los Estados miembros, Estados beneficiarios, países terceros y organismos financieros internacionales. El total de dotaciones asignadas a cada protocolo son objeto de una programación plurianual que se plasma en los llamados programas indicativos elaborados por la Comisión y cada uno de los países beneficiarios de acuerdo con los intereses y prioridades de estos últimos. En dichos programas indicativos se precisan, entre otras, las áreas de intervención y cuantía de los recursos destinados a cada área. Se trata de una programación de la ayuda por el período de tiempo de duración del protocolo.

En virtud de esa programación los países beneficiarios presentarán los programas y proyectos de financiación para obtener el dictamen favorable del llamado Comité MED, (Comité del artículo 6) compuesto por representantes de los Estados miembros la Comisión y el BEI. Los proyectos o estudios preparatorios cuyas cuantías de financiación no superen los 750.000 ecus pueden ser aprobados directamente por la Comisión.

Una vez aprobados los proyectos de financiación por el Comité MED, o en su caso, por la Comisión el camino queda despejado para la ejecución del mismo a través de los contratos de obras, suministros y asistencia técnica. Generalmente los

---

<sup>10</sup> Reglamento 1762/92 CEE DO nº L 181 de 29.9.1992, págs.1-4.

contratos de obras y suministros salen a licitación pública en el Diario Oficial y están abiertos a la presentación de convocatorias por parte de todas las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros y países beneficiarios. Las adjudicaciones de estos se lleva a cabo por parte de la Comisión o en su caso el órgano competente. Los países beneficiarios también pueden realizar licitaciones restringidas cuyo coste sea inferior a los 4 millones de ecus. Los contratos de asistencia técnica se efectúan por medio de licitación restringida.

#### 4.2.2 Créditos ejecutados

La media de créditos ejecutados durante los años 1991/1992 en los países del Mediterráneo asciende a 464,750 millones de ecus de los cuales 320,500 millones corresponden a ayudas que por su naturaleza no ha podido distribuirse por Estados. El resto 143,250 millones corresponde a contratos de obras, suministros y asistencia técnica, distribuidos de acuerdo con la nacionalidad de las empresas adjudicatarias. Un 54,35% corresponde a empresas de los países mediterráneos receptores y un 45,65 corresponde a empresas establecidas en los Estados miembros. Entre los países miembros, las empresas más favorecidas son las francesas y alemanas, seguidas de las del Reino Unido, Holanda y Bélgica, el resto o bien obtienen adjudicaciones mínimas o nulas.

**CUADRO N.32: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN LOS  
PROTOCOLOS DE LOS PAISES MEDITERRANEOS.**

En millones de ecu.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL CEE	MEDITE RRANEO	TOTAL	OTROS	TOTAL
ECUS	16,625	2,388	0	8,724	18,281	8,144	4,819	1,441	18,858	0	1,818	2,872	65,394	77,856	143,250	328,588	463,756
%	11,6	1,6	0	6,5	12,7	6,1	2,8	1,0	12,6	0	0,7	2,0	45,65	54,35	100		

Fuente: Comision, (Direccion General de Desarrollo); Ministerio de Comercio y Turismo, (Subdireccion General de Politica Comercial Multilateral), e Informes anuales del Tribunal de Cuentas, ejercicios 1991 y 1992.

## XII.5 PAISES EN VIAS DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y ASIA.

A mediados de los años setenta la Comunidad comenzaría a proyectar su ayuda al desarrollo hacia los países "no asociados". En los no asociados se incluyen los Países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVD-AL-A) y en realidad todos aquellos no signatarios de anteriores convenios. Algunos países de Africa como Mozambique, Zimbabue y Angola, formaron parte de los no asociados hasta la incorporación a la convención LOME. Para la ampliación de la ayuda a los (PVD-AL-A), hubo de recurrirse a las previsiones del artículo 235 del Tratado constitutivo CEE. A partir de este artículo se aprobó la Resolución del Consejo del 16 de julio de 1974 que permitió el lanzamiento en 1976 del primer programa de ayudas financieras a los continentes asiáticos y latinoamericano. El ímpetu decisivo para la regulación y ordenamiento no se produce hasta la aprobación del Reglamento 442/81<sup>11</sup>. En dicho Reglamento se establecen por primera vez una serie de objetivos, formas de gestión y ejecución de la ayuda técnica y financiera. Entre los objetivos se destacan como áreas prioritarias de intervención al desarrollo rural, mejora de los niveles de autoabastecimiento de productos agrarios, ayudas a la reconstrucción de áreas devastadas por catástrofes. El Reglamento 442/81, op.cit., estuvo en vigor hasta el año 1992 en que fue sustituido por el nuevo Reglamento 443/92<sup>12</sup>, (Reglamento base), actualmente en vigor y que, como veremos más adelante, constituye un cierto avance y afianzamiento de las ayudas y cooperación entre la comunidad y los PVD-AL-A.

---

<sup>11</sup> Reglamento 442/81 CEE, DO Edición especial, (11 Relaciones exteriores) volumen 14, 1985. Págs. 146-148.

<sup>12</sup> Reglamento 443/92 CEE DO nº L 52 de 27.2.92, págs. 1-6.

### 5.1 ALGUNAS PARTICULARIDADES SOBRE LAS AYUDAS Y COOPERACION CON LOS PVD-AL-A.

Las ayudas a los (PVD-AL-A) presentan algunas características muy singulares. La atención de la Comunidad hacia los continentes latinoamericano y asiático fue más bien tardía y sin una programación sistemática y plurianual hasta 1992. En efecto, la Comunidad ha firmado durante los años setenta y ochenta acuerdos de cooperación con muchos PVD-AL-A en los que se definen las relaciones comerciales y las grandes áreas de cooperación, pero ninguno de esos acuerdos contempla ayudas financieras como es el caso de las convenciones de LOME-FED, o los acuerdos con los países Mediterráneos que van acompañados de los correspondientes protocolos financieros. La ayuda y cooperación con los PVD-AL-A en lo que a dotaciones se refiere ha sido financiado íntegra y exclusivamente en virtud de las Resoluciones del Consejo en los años setenta al Reglamento 442/81, op.cit., en los años ochenta y actualmente por el Reglamento 443/92, op.cit., en vigor. Efectivamente existen ámbitos comunes entre los objetivos marcados por el Reglamento en vigor y los acuerdos de cooperación lo cual implica que la financiación puede atender varios frentes, pero sin un nexo jurídico directo entre acuerdos de cooperación y financiación.

### 5.2 EL REPLANTEAMIENTO DE LA AYUDA Y LA COOPERACIÓN CON LOS PVD-AL-A.

En 1990 la Comisión hizo público un comunicado (COM(90) 176 final) en el que se defiende la idea de revisar los objetivos anteriormente fijados por el Reglamento 442/89, op.cit. El comunicado abogó por un aumento de los recursos destinados a la ayuda y cooperación con los PVD-AL-A, por un enfoque plurianual de las dotaciones frente a la precariedad anual en que se venían desarrollando y una ampliación de los objetivos a abordar y sobre todo un mayor énfasis en los problemas de medio ambiente. Las propuestas del comunicado tuvieron una acogida muy favorable por el resto de las instituciones. Las mismas conclusiones del Consejo de Ministros del 14 de febrero de 1991 reproducen nuevas

orientaciones marcadas por la Comisión, (Bol CE nº3, 1991, punto 1.3.50).

#### 5.2.1 El nuevo ordenamiento.

Las nuevas orientaciones sobre la ayuda y cooperación entre la Comunidad y los PVD-AL-A fueron plasmados en el Reglamento 443/92, op.cit. Tal y como había propuesta la Comisión y previsto el Consejo de Ministros, las dotaciones destinadas a ayudas y cooperación en los PVD-AL-A se incrementaron considerablemente y adoptaron un carácter plurianual, (tanto en términos de recursos como de objetivos), y se ampliaron los ámbitos de actuación. El volumen total de los recursos asignados a estos países, asciende a 2.750 millones de ecus para el período quinquenal 1991-1995. De ese total, al menos el 10% debe dirigirse a la protección del medio ambiente. El nuevo Reglamento distingue entre dos grandes ejes de intervención: la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica y en el último apartado establece las formas de gestión y ejecución. Todo ello viene desplegado y precedido de unos artículos introductorios cargados de un alto componente sociopolítico en los que la Comunidad destaca su prioridad por el respeto a los derechos humanos, la democratización y desarrollo humano en todos los países beneficiarios.

- La ayuda financiera y técnica se orienta preferentemente al desarrollo del sector rural y a la mejora de la seguridad alimentaria, pero también a otros muchos ámbitos mencionados en los artículos 4-6 del Reglamento base, como son la mejora del entorno económico incluidas las PYME, la lucha contra la droga, el estímulo al desarrollo humano, (democratización, derechos humanos y apoyo a la mujer, entre otros), la dimensión cultura y acciones de reconstrucción y rehabilitación en caso de catástrofes naturales.
- La cooperación económica se refiere a un ámbito más propiamente económico y sus objetivos suelen coincidir con aquellos establecidos en los acuerdos de cooperación. Los artículos 7 y 8 del Reglamento 443/92, op.cit., destaca la mejora del potencial científico y tecnológico y del entorno

institucional y de ayuda a las empresas. En este eje podrían encuadrarse programas y proyectos cuyo objetivo sea crear un entorno propicio al crecimiento económico y al desarrollo.

### 5.3 DOTACIONES

El gráfico nº 26 recoge los créditos de pago para el ejercicio 1993 distribuidos por continentes y por grandes ejes de actuación y una línea presupuestaria aún común para ambos y destinada a la ayuda a los refugiados y desplazados del lugar de origen. El presupuesto también incluye en el título cooperación con los PVD-AL-A una línea conocida como "sistema de estabilización de los ingresos por exportación en favor de los países menos avanzados de América Latina, así (STABEX-PMA-AL-A), un mecanismo similar al STABEX para los países ACP. Este nuevo instrumento estuvo en vigor de forma experimental durante el período 1987-1991. En el ejercicio presupuestario de 1993 la línea presupuestaria abierta en su nombre viene seguida de las iniciales PM quizá a la espera de la aprobación de la legislación que permita su reactivación. De hecho el Reglamento 443/92, op.cit., no contempla dicho instrumento.

# CREDITOS DE PAGO PARA COOPERACION FINANCIERA, TECNICA Y ECONOMICA CON LOS PVD-AL-A (1993).

TOTAL: 354,168 millones de ecus.

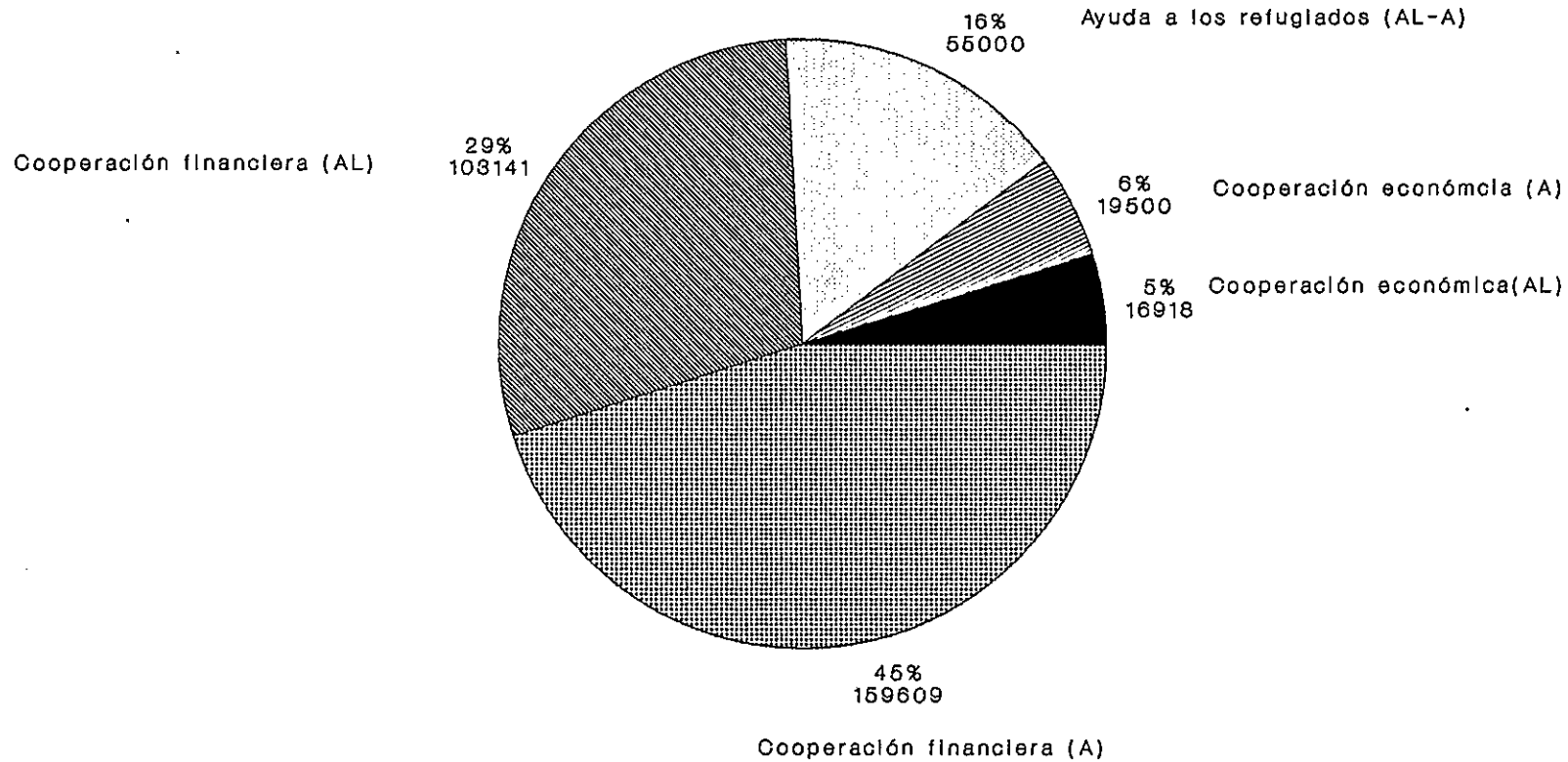


Gráfico Nº 26

Fuente: DO nº L 31 y 345.



### 5.3.1 Modalidades de gestión y ejecución.

Las dotaciones asignadas a los (PVD-AL-A) se han ejecutado siempre y continúan efectuándose mayoritariamente en forma de ayudas no reembolsables y con cargo al presupuesto general<sup>13</sup>. Los dos ejes de intervención (ayuda financiera y técnica y cooperación económica) pueden ser desarrollados a través de programas y proyectos en los ámbitos de desarrollo rural, mejora de la seguridad alimentaria y otros sectores de la cooperación a los que hemos hecho referencia en páginas precedentes.

El artículo 11 párrafo tercero del Reglamento 443/92, op.cit., establece que se "procurará conseguir sistemáticamente la participación financiera de los asociados, (países, colectividades, empresas, beneficiarios, particulares), en la medida de las posibilidades de éstos y teniendo en cuenta las características de cada acción". A efectos de gestión los proyectos y programas pueden adoptar dos fórmulas: aquellos cuya cuantía financiada por la Comunidad es inferior a un millón de ecus pueden ser aprobados directamente por la Comisión, los que superen esa cifra, o aquellos en que las modificaciones rebasen el 20% de la cuantía inicialmente aprobada deberán someterse al dictamen y aprobación del Comité (PVD-ALA) compuesto por representantes de los Estados miembros, (artículos 14 del Reglamento 443/92, op.cit.). Asimismo deben someterse a dictamen y aprobación del Comité.

- Las orientaciones plurianuales indicativas aplicables a los principales países asociados.
- Los ámbitos de intervención de la cooperación por temas o por sectores.

Los proyectos y programas pueden ser ejecutados en forma de contratos de obras, suministros y asistencia técnica, por empresas pertenecientes a los Estados miembros, Estados

---

<sup>13</sup> En el año 1993 se autorizaron por primera vez créditos del BEI para préstamos en los (PVD-AL-A). Véase pág.

beneficiarios, e incluso en algunos pasos pueden ser reconocidas empresas de países terceros. Para los contratos de obras y suministros, la Comisión convocará públicamente en el Diario Oficial las licitaciones, de modo tal que las empresas interesadas puedan concurrir en igualdad de condiciones. Algunos de estos contratos también pueden ser asignados por los países beneficiarios a nivel local, especialmente si se trata de contratos de pequeñas cuantías. Los contratos de asistencia técnica se efectúan por la Comisión mediante la llamada licitación restringida.

### 5.3.2 Créditos ejecutados.

El cuadro N°33 recoge la media de los créditos ejecutados durante el período 1991/1992, un total de 287,011 millones de ecus de los cuales 61,815 millones no han podido ser asignados a ningún Estado o institución. La parte superior del cuadro se refiere a los créditos ejecutados en la realización de contratos de obras, suministros y asistencia técnica para América Latina, distribuidos, a su vez, por empresas según el origen de su nacionalidad. Del total de las dotaciones asignadas a ese período cabe destacar el elevado porcentaje en América Latina. El 44,66% restante corresponde a empresas establecidas en los Estados miembros, las mayores participaciones corresponden a empresas italianas, alemanas, españolas, francesas y belgas con escasas participaciones del resto.

En la parte inferior del cuadro se reproduce el mismo esquema, esta vez, referido a las dotaciones asignadas para el continente asiático. En esta parte del cuadro se aprecian cambios considerables respecto a América Latina en lo que a participaciones empresariales se refiere. Los porcentajes de crédito adjudicadas a empresas establecidas en Asia asciende a un 45%. el 51% restante corresponde a empresas europeas. En este caso, aparecen en primeras líneas las empresas británicas, alemanas, belgas, italianos, holandeses, franceses y daneses con unas participaciones minoritarias o nulas para el resto.

**CUADRO N.33: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN COOPERACION ECONOMICA Y FINANCIERA CON LOS PAISES DE AL-A. (1991-1992).**

En millones de ecus.

		ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	FOR	R.U.	TOTAL CEE	AL Y OTROS ORGANISMOS	TOTAL	OTROS	TOTAL
AMERICA LATINA	MEDIA	7,385	4,245	0	6,986	5,77	0,029	1,534	0	15,966	0,172	0,747	1,833	44,390	55,145	99,660		
	%	7,41	4,26	0	6,93	5,79	0,03	1,54	0	16,02	0,09	0,75	1,84	44,66	55,330	100		
ASIA	MEDIA	10,67	10,293	4,393	1,631	5,774	1,129	7,28	0	7,657	0	0	15,189	64,020	61,509	125,530		
	%	0,5	0,2	3,5	1,3	4,6	0,9	5,0	0	6,1	0	0	12,1	51	49	100		
															ASIA Y OTROS ORGANISMOS	225,19661,815	287,011	

Fuente: Comision, (Direccion General de Desarrollo); Ministerio de Comercio y Turismo, (Subdireccion General de Politica Comercial Multilateral) e Informes anuales del Tribunal de Cuentas para los ejercicios 1991 y 1992.

## XII.6 PAISES DE LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LOS ESTADOS INDEPENDIENTES DE LA ANTIGUA UNION SOVIETICA.

Los cambios políticos que convulsionaron los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y la antigua Unión Soviética a finales de los años ochenta y principios de los noventa, acabarían imponiendo su impronta sobre los gastos del presupuesto comunitario. La Comunidad ha señalado en reiteradas ocasiones su voluntad de apoyar los esfuerzos de democratización y saneamiento de las economías de esos países y a tal efecto ha desplegado toda una serie de instrumentos financieros. Para ello, hubo de recurrir, como en el caso de los (PVD-AL-A), a los postulados del artículo 235 del Tratado Constitutivo CEE.

En 1989, en pleno proceso de ebullición y transformación política en la Europa Central y Oriental, la Comunidad decidió introducir mediante el Reglamento 3906/89<sup>14</sup>, (Reglamento base) una "Acción de Reestructuración de la Economía de Polonia y Hungría" conocida por las siglas PHARE. Este Reglamento base apenas si ha sufrido alteraciones de contenido: los objetivos, la gestión y formas de ejecución de las operaciones PHARE son en 1994 básicamente las mismas. Sin embargo, se han producido varias modificaciones del Reglamento para dar cabida a otros países, en la medida en que éstos iban introduciendo reformas políticas y económicas. En la actualidad las operaciones PHARE van dirigidas a los siguientes PECO: Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rep. Checa y Rumania y en 1993 se presentó una propuesta de modificación de los Reglamentos anteriores para la incorporación de la ex-república Yugoslava de Macedonia (Bol CE N° 7/8 1993 punto 1.3.23).

---

<sup>14</sup> Reglamento 3906/89 CEE, DO n° L 375 de 23.12.1989, págs.11-12.

La ayuda a la antigua Unión Soviética se inició en 1991 mediante el Reglamento 2157/91<sup>15</sup>. La asunción por parte de los Estados sucesores de las obligaciones del antiguo Estado en el protocolo firmado el 11 de febrero de 1991, les permitió acceder a todos ellos a las concesiones comunitarias. Desde ese momento la ayuda tomó el nombre de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes (TACIS). El Reglamento 2157/91, op.cit., expiraba en 1993 y en éste mismo año fue sustituido por el Reglamento 2053/93<sup>16</sup>, actualmente en vigor, por un período de duración de dos años 1993-1995, y en el que se establecen los objetivos, gestión y ejecución de las operaciones (TACIS). En total se benefician de las operaciones TACIS los siguientes Estados: Armenia, Azerbaiyan, Bielorrusia, Rusia, Georgia, Kazastan, Kirguizistan, Moldavia, Mongolia, Tajikistan, Turkmeniskan, Ucrania y Uzbekistan. En el futuro los denominamos Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Mongolia.

#### 6.1 ACUERDOS EUROPEOS DE COOPERACION.

A fin de intensificar las relaciones con los países (PECO), la Comunidad ha firmado en los últimos años una serie de acuerdos de asociación con las repúblicas Checa y Eslovaca, Hungría, Polonia, Rumania y Bulgaria; acuerdos de comercio y cooperación económica con Albania y los países Bálticos, (Estonia, Letonia y Lituania) y en 1993 se iniciaron conversaciones tendentes a la negociación de acuerdos de colaboración y cooperación con los países (CEI). Sin embargo, hasta la fecha ninguno de los acuerdos lleva aparejado instrumentos financieros tales como el FED o los protocolos para los países del mediterráneo. La cooperación financiera se lleva a cabo a través de las operaciones PHARE y TACIS, créditos del BEI, créditos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, (BERD) y por supuesto mediante la concesión de préstamos. Los acuerdos tratan, entre otros, sobre regímenes comerciales, (liberalización de los mercados y concesiones arancelarias); institucionalización del diálogo político a alto nivel y

---

<sup>15</sup> Reglamento 2157/91 CEE Euratom, DO n° L 201 de 24.7.199, pág.2-5

<sup>16</sup> Reglamento 2053/93 CEE DO n° L 187 de 29.7.1993, págs. 1-5.

aproximación de las legislaciones particularmente en aquellos campos del comercio, y la cooperación más afines a ambas partes<sup>17</sup>.

## 6.2 LOS OBJETIVOS DE LAS OPERACIONES PHARE Y TACIS.

Las operaciones PHARE tomaron en un principio un carácter anual, progresivamente van adaptando una dimensión plurianual que permite una planificación y ordenación de las prioridades a mas largo plazo<sup>18</sup>, aunque el presupuesto para el programa PHARE se vota anualmente por la Autoridad presupuestaria. Dentro del marco general de contribuir a los procesos de reforma política y económica, las ayuda PHARE encuentra un objetivo común en todos los países beneficiarios, en la reestructuración y privatización de sus sectores productivos,( servicios industria y agricultura) y en las ayudas para fomentar el sector privado. También común a todos ellos y en el ámbito de las dotaciones totales se han introducido varias operaciones con carácter plurianual, entre ellas el programa de seguridad nuclear, el programa TEMPUS sobre la financiación de estancias de profesores, investigadores y alumnos de los países (PECO) en universidades y empresas de la Comunidad y el programa JOPP sobre la creación de empresas conjuntas.

A nivel individual cada país diseña en colaboración con la comisión unos programas indicativos en los que se reflejan las prioridades o necesidades de mejora más inmediatas de sus correspondientes sectores productivos, (agricultura, industria, energía, formación, protección del medio ambiente, comercio y servicios).

Las operaciones (TACIS) pretenden fomentar, como las operaciones (PHARE) las reformas políticas y económicas de la

---

<sup>17</sup> Sobre los acuerdos entre la Comunidad y los países PECO y CEI véase XXVII Informe General sobre actividades de las Comunidades Europeas págs.250 y siguientes.

<sup>18</sup> Véase a este respecto el Bol CE 7/8-1993, punto 1.3.6 en el que la Comisión da fe de las orientaciones generales que ha elaborado para las operaciones PHARE, período 1993-1997.

CEI. El anexo II del Reglamento 2053/93, op.cit., menciona cinco grandes ámbitos de intervención que son 1) desarrollo de los recursos humanos; 2) reestructuración y desarrollo de empresas 3) infraestructura 4) energía, incluida la seguridad nuclear 5) producción, transformación y distribución de alimentos. Estos grandes ámbitos son a su vez desglosados en parcelas de intervención mas concretas. Su objetivación se verá plasmada en planes indicativos, de acuerdo con las necesidades y los deseos de los Estados beneficiarios. Los planes indicativos se harán por períodos de duración de dos años equivalente ala validez del Reglamento base, aunque no existe ningún compromiso presupuestario plurianual.

### **6.3 OTRAS ACCIONES DE APOYO A LOS PECO Y CEI. EL BANCO EUROPEO DE RECONSTRUCCION Y DESARROLLO,(BERD).**

El BERD fue creado en 1991 con el objetivo de "favorecer la transición de los países de la Europa Central y Oriental y de la antigua Unión Soviética hacia economías de mercado y en promover la iniciativa privada y empresarial", artículo 2 de la Decisión 90/674<sup>19</sup>. Para ello el Banco adopta medidas, orientadas a la concesión de préstamos, garantías de capital y asistencia técnica a las empresas u organismos carentes de recursos para llevar a cabo sus proyectos de transformación y reconstrucción. En realidad las prestaciones del BERD vienen a reforzar las operaciones PHARE y TACIS, los préstamos del BEI y el sistema de empréstitos y préstamos desplegados por la Comunidad en los países de Europa Central y Oriental.

Atendiendo a los gastos del presupuesto que se derivan del BERD cabe destacar que éste no es una institución comunitaria sino multilateral participada tanto por países europeos como no europeos, por la propia comunidad y por el BEI. Del total del capital inicialmente suscrito, (diez mil millones de ecus) la propia comunidad aporta aproximadamente el 3% (300.000 millones de ecus) de los cuales debe desembolsar 90 millones en 5 tramos,

---

<sup>19</sup> Decisión 90/674 CEE, DO n° L 372 de 31.12.1990, pág.1-26.

es decir 18 millones de ecus anuales cuya cuantía se efectúa con cargo al presupuesto general y se anota en el capítulo B7-61.

#### 6.4 DOTACIONES

Los créditos para las operaciones PHARE y TACIS constan en su totalidad de subvenciones a fondo perdido. El gráfico nº 27 recoge los créditos de pago en el presupuesto 1993 para ambos tipos de operaciones, PHARE, (capítulo B7-60) y TACIS (B7-62), así como los créditos para la participación comunitaria en el BERD, (capítulo B7-61). El capítulo b7-60 incluye una partida, (la B7-601), dotada con 5 millones de ecus destinados a la participación de la Comunidad en medidas de Organizaciones no gubernamentales cuyo fin es la ayuda a los grupos más desfavorecidos tanto de los países (PECO) como los de la (CEI).



# CREDITOS DE PAGO PARA LAS OPERACIONES PHARE Y TACIS (1993).

TOTAL: 693,573 millones de ecus.

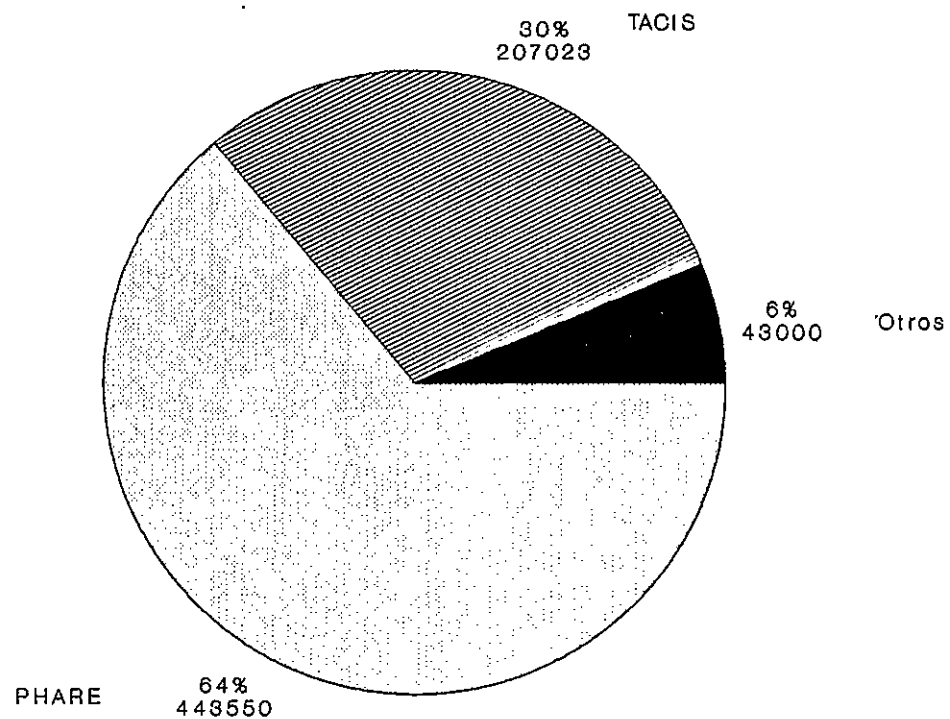


Gráfico N° 27

Fuente: DO n° L 31 y 345.

#### 6.4.1 Modalidades de gestión y de ejecución.

Las operaciones PHARE y TACIS exhiben unas modalidades muy similares en cuanto a su realización y ejecución. Una vez elaborados los programas indicativos para cada Estado beneficiario en el que se establecen las directrices generales de intervención, se comienza por identificar y dar forma a los programas sectoriales y proyectos mediante los cuales se da cumplimiento a los objetivos iniciales de reestructuración y mejora del sistema productivo. Los programas sectoriales y los proyectos son en su mayoría aprobados sometidos al dictamen de los respectivos comités PHARE y TACIS. La ejecución final de los programas y proyectos corresponde a las empresas en forma de contratos de suministro y de asistencia técnica<sup>20</sup>. Su financiación se puede llevar a cabo exclusivamente con cargo a los créditos PHARE y TACIS, o mediante cofinanciación con los Tratados miembros de la Comunidad, el BEI, países terceros, organismos multilaterales y los propios países beneficiarios. Los contratos de asistencia técnica se llevan a cabo a través de licitación restringida, (únicamente una serie de empresas seleccionadas de antemano podrán ser agraciadas), cuando el contrato es inferior a 50.000 ecus, (en el caso de las operaciones PHARE o inferior a 300.000 ecus en el caso de las operaciones TACIS. Para los contratos de suministros existe una licitación abierta publicada en el Diario Oficial. Ambos tipos de contratos, suministros como de asistencia técnica pueden ser adjudicadas por la Comisión en nombre de los Estados beneficiarios o también mediante la llamada fórmula descentralizada es decir en los mismos estados beneficiarios.

---

<sup>20</sup> El Consejo Europeo de Copenhague decidió reasignar hasta un máximo de un 15 de los créditos de compromiso PHARE a la financiación de infraestructuras lo cual significa que también podrán realizarse contratos de obras.

#### 6.4.2 Créditos ejecutados

El cuadro N° 34 recoge la media de los créditos ejecutados en las operaciones PHARE y TACIS durante los años 1991/1992; un total de 402,585 millones de ecus de los cuales 18 millones no han sido asignados a los Estados. El resto 384,585 millones se distribuyen entre ambas operaciones. La parte superior del cuadro exhibe las cuantías y porcentajes en concepto de contratos de suministros y asistencia técnica firmados por la Comisión en el marco de las operaciones PHARE y en función de la nacionalidad de las empresas. Un volumen bastante elevado de las dotaciones fue asignado a organismos internacionales y sin clasificar. Entre los Estados miembros las empresas mas favorecidas resultan sr las francesas y belgas seguidas de las británicas, holandesas y alemanas con escasas participaciones del resto de los Estados.

La parte inferior del cuadro recoge solamente las dotaciones correspondientes a los contratos de suministros y asistencia técnica para la realización de las operaciones TACIS. La distribución porcentual de las dotaciones, en lo que a empresas comunitarias se refiere tiende a seguir, en términos generales tal y como muestran las cifras, unas pautas muy similares a las registradas para las operaciones PHARE, siendo las empresas francesas y británicas las de mayores participaciones, seguidas de las alemanas italianas, holandesas, belgas, irlandesas y danesas, con unas participaciones mínimas para el resto.

**CUADRO N.34: MEDIA DE CREDITOS EJECUTADOS EN OPERACIONES PHARE Y TACIS (1991 Y 1992).**

En millones de ecus.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	HOL	IRL	ITA	LUX	POR	R.U.	TOTAL CEE	OTROS	TOTAL <sup>(1)</sup>	TOTAL
P H A R E	MEDIA	20,051	45,301	0,169	4,455	61,260	0,371	24,507	4,455	10,025	0	0	27,470	206,006	165,241	371,327
	%	5,4	12,2	2,2	1,2	16,5	0,1	6,6	1,2	2,7	0	0	7,4	55,5	44,55	100
T A C I S	MEDIA	1,965	0,861	0,640	0,300	2,607	0,025	1,173	0,927	1,290	0,131	0	2,291	12,307	0,871	13,258
	%	14,82	6,50	4,90	2,93	20,26	0,19	8,84	6,99	9,73	0,98	0	17,20	93,42	6,57	100
																384,585
																181402505

Fuente: Comision, (Direccion General de Desarrollo); Ministerio de Comercio y Turismo, (Subdireccion General de Politica Comercial Multilateral) e Informes anuales del Tribunal de Cuentas para los ejercicios 1991 y 1992.

(1).- OTROS.

## **XII.7 OTRAS MEDIDAS DE COOPERACION.**

Las intervenciones realizadas en el contexto "otras medidas de cooperación", (título B7-5), tienen un carácter eminentemente horizontal. No obstante, los créditos asignados a cada capítulo, artículo o partida tienen atribuidos unos fines concretos y van destinados a áreas geográficas determinadas. En su conjunto se trata de acciones abiertas por el Parlamento Europeo que complementan y refuerzan las medidas específicas que hemos estudiado en páginas anteriores.

El gráfico nº 28 recoge los créditos de pago consignados en el título B7-5 en el ejercicio presupuestario de 1993 a excepción de la ayuda alimentaria de emergencia de la Oficina (ECHO). Un total de 346,164 millones de ecus distribuidos en cuatro grandes apartados: Otros; El ECIP; Las Organizaciones No Gubernamentales y Programa de medidas relacionadas con Sudáfrica.

### **7.1 OTROS.**

En "Otros" se han incluido líneas presupuestarias que disponen de identidades muy diversas, entre ellas, las ayudas a ONG que actúan en varios países en desarrollo; ayudas a favor de los derechos humanos y democracia y actividades relativas a la función de las mujeres en el proceso de desarrollo; ayudas a favor del medio ambiente y sanidad en los países en desarrollo.

### **7.2 EL ECIP<sup>21</sup>.**

El artículo B7-500 contiene los créditos que nutren el Instrumento financiero "EC-investment partners" conocido por las siglas (ECIP). El objetivo de este instrumento, dotado en el ejercicio presupuestario de 1993 con 20 millones de ecus, es el fomento a la creación de empresas mixtas entre la Comunidad y

---

<sup>21</sup> El ECIP está reglado por el Reglamento 319/92 CEE, DO nº L 35 de 12.2.1992. El instrumento estuvo funcionando de modo experimental desde 1988.

los países en desarrollo de América Latina, Asia y el mediterráneo. Con ello se pretende impulsar y satisfacer los deseos de colaboración entre las pequeñas y medianas empresas privadas, en interés mutuo de todos los particulares. Las empresas conjuntas, a crear, deben de tener al menos un socio europeo y un socio del país elegible. Por lo demás, cualquier (PYME) independientemente del sector productivo donde desarrollen su actividad, pueden acogerse a las facilidades ECIP. Hasta la fecha priman los proyectos conjuntos en el sector agrario, pesquero e industrial.

La ayuda presupuestaria se dispone en cuatro líneas de financiación, cada una de ellas dirigida a una fase del proceso mediante el cual se crean dichas empresas mixtas. Las dotaciones se canalizan a través de las cámaras de comercio, pero sobre todo, a través de una red del (ECIP) compuesto por instituciones financieras establecidas en los países elegibles.

El esquema N° 12 reproduce las cuatro líneas de financiación y tipos de ayuda para cada línea, importes y límites. En el cuadro N° 35 se expone el desglose de los Fondos ECIP comprometidos entre 1988-1992 por el país o región de origen de la institución financiera. Aproximadamente el 76% corresponde a instituciones financieras establecidas en la comunidad y el resto a los países de América Latina, Asia y el Mediterráneo. Entre los Estados miembros destacan las asignaciones a Italia, Reino Unido y Francia.

CREDITOS DE PAGO PARA OTRAS MEDIDAS DE COOPERACION (1993).

TOTAL: 346,164 millones de ecus.

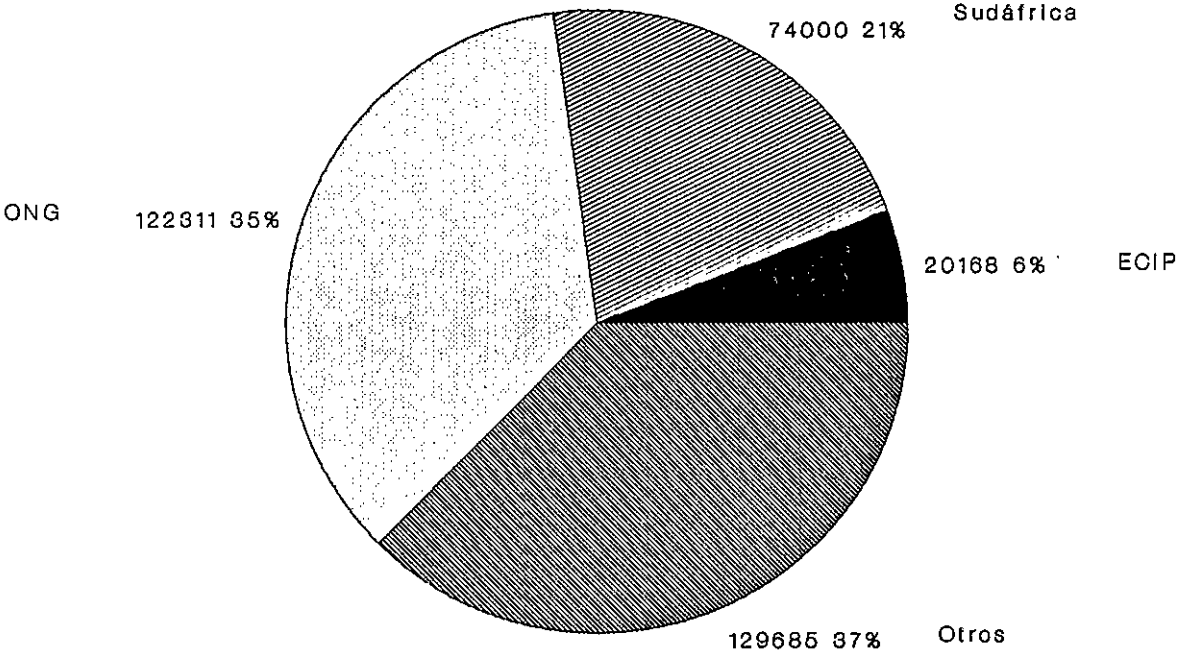


Gráfico Nº 28

Fuente: DO nº L 31 y 345.

**ESQUEMA N.12: INSTRUMENTOS DEL (ECIP).**

LINEAS DE FINANCIACION	TIPOS DE AYUDA	BENEFICIARIOS	IMPORTES MAXIMOS(EN ECUS)	LIMITES
IDENTIFICACION DE SOCIOS POTENCIALES Y PROYECTOS	SUBVENCION	CAMARAS DE COMERCIO; ASOCIACIONES PROFESIONALES E INSTITUCIONES FINANCIERAS EXCLUIDAS LAS EMPRESAS INDIVIDUALES.	100000	50% DE COSTES
OPERACIONES PREVIAS AL ESTABLECIMIENTO DE OPERACIONES CONJUNTAS	ANTICIPO DE INTERESES CONVERTIDO POSTERIORMENTE EN SUBVENCIONES PRESTAMOS O CAPITAL	EMPRESAS LOCALES O EUROPEAS QUE DESEEN LLEVAR A CABO UN PROYECTO DE INVERSION CONJUNTA	250000	50% DE COSTES
NECESIDADES DE FINANCIACION	PARTICIPACION DE CAPITAL O PRESTAMOS DE CAPITAL	EMPRESAS CONJUNTAS ESTABLECIDAS POR SOCIOS DE LA CE Y DEL PAIS SELECCIONABLE Y EMPRESAS LOCALES QUE INVIERAN EN EL MARCO DE UN ACUERDO DE LICENCIA Y DE COOPERACION TECNICA CON UNA EMPRESA DE LA CE.	100000	20% DEL CAPITAL
DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS; ASISTENCIA A LA FORMACION Y LA GESTION			250000	50% DE COSTES

Fuente: Tomado del documento COM(93) 200 final, pag.5.



**CUADRO N.35: DESGLOSE DEL TOTAL DE LOS FONDOS COMPROMETIDOS POR EL ECIP (1988-1992).**

En millones de ecus.

	ALE	BEL	DIN	ESP	FRA	GRE	IRL	ITA	HOL	LUX	POR	R.U.	TOTAL
	2,237	3,166	4,577	2,758	7,849	0	89	7,318	2,555	26	66	6,236	36,869
X	4,65	6,59	9,52	5,73	16,33	0	10,19	15,21	5,32	0,05	0,14	12,97	76,70

	OTROS
--	-------

	ASIA	AMERICA LATINA	MEDITERRANEO	INTERNACIONAL	CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA	TOTAL OTROS	TOTAL ECIP
	778	2,389	1,787	2,641	3,683	11,198	48,067
X	1,62	4,97	3,72	5,49	7,50	23,30	100

Fuente: COM(93) 200 final.

### 7.3 LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG).

Las ONG ocupan un lugar destacado en la política de cooperación al desarrollo<sup>22</sup>. La Comunidad les encomienda parte de la distribución a la ayuda alimentaria, asimismo financia muchas de sus actividades consignadas en este mismo (Título B7-5) y que hemos agrupado en torno a "otros" en las páginas anteriores, además también participan en la distribución y administración de ayudas para los refugiados y desplazados del lugar de origen en los PVD- AL-A. Con todo las líneas presupuestarias más significativas en términos cuantitativos son anotados en las partidas B7-5010 y B7-5011 dotados con 115,06 millones de ecus y 7,25 millones respectivamente, en el ejercicio presupuestario de 1993 se consignan específicamente para la colaboración al desarrollo con las ONG. La primera se refiere a los créditos para la cofinanciación de acciones conjuntas (comunidad-ONG) que beneficien a las poblaciones más desfavorecidas de los países en desarrollo en los ámbitos de la sanidad, educación y medio ambiente. La segunda se refiere a la "cofinanciación de la adquisición de productos alimentarios" y herramientas, así como al transporte hacia los países destinatarios. La financiación comunitaria en estas últimas oscila entre un mínimo del 25% y un máximo del 75% del coste de la operación.

### 7.4 PROGRAMAS DE MEDIDAS RELACIONADAS CON SUDÁFRICA.

Por razones varias, mayoritariamente de índole político, Sudáfrica es uno de los pocos países en el mundo con los que la Comunidad no había firmado ningún tipo de acuerdo de cooperación al desarrollo, Aún así el presupuesto, con el consentimiento de la Autoridad Presupuestaria, viene asignando desde mediados de los ochenta importantes sumas al país. En el ejercicio presupuestario de 1993 se disponen 74 millones de ecus en créditos de pago cuyo destino entre otros es la financiación de

---

<sup>22</sup> Véase, COM(94) 7 final.

programas de ayuda al desarrollo y programas de ayuda humanitaria, formación educación para la población no blanca.

#### 7.5 OTROS TITULOS.

Además del Título B7-5 (Otras medidas de cooperación), la subsección B7 del presupuesto recoge a partir de 1993 dos nuevos Títulos, el B7-8, (aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias) y el Título B7-9, (Reserva de ayuda de urgencia).

- a) Los aspectos exteriores de ciertas políticas contiene los gastos derivados de la Política Común de Pesca en el ámbito internacional, esto es, compensaciones a reembolsar a países terceros por la cesión de parte de sus aguas jurisdiccionales a los barcos pesqueros<sup>23</sup>. Asimismo el Título incluye los créditos de "aspectos exteriores de la política de medio ambiente", cuyo fin es cubrir los compromisos que ha ido adquiriendo en una serie de convenios internacionales sobre la contaminación de las aguas, conservación de la vida silvestre, conservación de las especies migratorias, protección de la capa de ozono, o movimiento transfronterizo de residuos, entre otros. Finalmente se ubica en este título la "promoción del turismo europeo en terceros países, dotados con 500.000 ecus en créditos de pago para el ejercicio 1993. En total se ubican en este Título 2,300 millones de ecus a excepción de las compensaciones en materia de pesca.
- b) La reserva de ayuda de urgencia queda acotada a un máximo de 200 millones de ecus en 1993 y otros 200 millones en 1994 y 300 millones para cada año a partir de 1994 hasta 1999 a precios de 1992. En caso de que surgieran acontecimientos no previsibles, catástrofes naturales o de otra índole en países terceros, la Comisión podrá recurrir a ésta reserva mediante el procedimiento de transferencia presupuestara para el cual ha de contar con el acuerdo del Consejo y Parlamento.

---

<sup>23</sup> Los créditos relacionados con este apartado han sido estudiados en "Relaciones internacionales, Dotaciones y Política Común de Pesca", Capítulo VII.

La media de créditos ejecutados durante los ejercicios presupuestarios 1991/1992 en Otras medidas de cooperación asciende a 328,15 millones de ecus.

## **XII.8 LA AYUDA ALIMENTARIA.**

La ayuda alimentaria es un medio comunitario de cooperación con carácter horizontal. Su objetivo es el de facilitar productos alimentarios a países en desarrollo afín de incrementar su seguridad alimentaria y en general elevar el nivel nutricional de la población.

La Comunidad se ha convertido en uno de los principales donantes de ayuda alimentaria mundial y es miembro junto a sus Estados del Convenio de Ayuda Alimentaria, parte del Convenio Internacional del Trigo<sup>24</sup>. Durante los últimos años ha diversificado de forma progresiva la gama de productos suministrados y al mismo tiempo ha hecho un esfuerzo considerable para adaptar esas ayudas a las necesidades reales de desarrollo de los países beneficiados mediante el diseño y la creación de un nuevo marco jurídico.

### **8.1. LA COMUNIDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE AYUDA HUMANITARIA.**

Como miembros del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, la Comunidad y sus Estados se comprometen a aportar una cantidad anual de 1.670.000 Tm de cereales, (o su equivalencia en efectivo), para ser repartidos entre los países mas necesitados. De ese total 753.000 Tm corresponden a los Estados y 927.000 Tm a la Comunidad. Las dotaciones en el presupuesto comunitario sobrepasan con creces el valor de los compromisos contraídos. En el ejercicio de 1993 el total de créditos de pago destinados a ayuda alimentaria, (Título B7-2 y Capítulo B7-51), asciende a

---

<sup>24</sup> El Convenio Internacional del Trigo tiene dos componentes: uno de regulación del Comercio del Trigo el otro el Convenio de ayuda alimentaria. Mediante este último los Estados donantes de ayuda alimentaria se comprometen a facilitar unas ciertas cantidades anuales de alimentos para cubrir las carencias en otros países necesitados.

722,304 millones de ecus de los cuales sólo 158,700 millones se destinan a la compra de los 927.000 Tm de cereales. El resto de los créditos se refieren a compromisos que la Comunidad ha ido adquiriendo en el transcurso de los años con los países en desarrollo.

A la dotación total, objeto de estudio en este apartado, deben añadirse los créditos también destinados a ayuda alimentaria en el marco de los acuerdos de cooperación, (ACP), la partida de la ayuda alimentaria para los refugiados palestinos en el apartado de cooperación con los países mediterráneos; el apartado ubicado en la Subsección B1 del presupuesto (FEOGA-Garantía) bajo el epígrafe "restituciones a las exportaciones" y otras cuantías con carácter de ayuda humanitaria de emergencia que también se vienen atribuyendo de forma provisional en la Sección FEOGA-Garantía. La misma subsección B7 (Cooperación y Desarrollo), dispone de una partida, (la B7-5011), asignada a la ONG y que se ha estudiado en páginas anteriores.

## 8.2. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE AYUDA ALIMENTARIA.

La gestión, administración y ejecución del total de la ayuda alimentaria, tanto la suministrada en concepto de compromisos adquiridos en el Convenio sobre Ayuda alimentaria como la suministrada por motu proprio, corresponde exclusivamente a la comunidad. Las competencias se reparten entre el Consejo y la Comisión en cumplimiento del Reglamento 3972/86 relativo a la política y gestión de la ayuda alimentaria modificado por el Reglamento 1930/90<sup>25</sup>, (particularmente artículos). El Consejo establece entre otras, las cantidades correspondientes a la Comunidad y a los Estados sobre el total que les encomienda el Convenio de Ayuda Alimentaria y decide el número de países u organismos susceptibles de percibir la ayuda. La Comisión determina las cantidades específicas por productos, (cereales, leche en polvo, carnes, harina, aceites y otras) y el coste de

---

<sup>25</sup> Reglamento 3972/86 CE, DO N° L 370 de 30.12.1986 y Reglamento 1930/90 CEE, DO n° L 174 de 7.7.199, pág.6.

las mismas mas gastos de transporte y otros gastos relacionados con la coordinación y lo inscribe en el presupuesto para su aprobación por la Autoridad presupuestaria. También es competencia suya la gestión en lo que a movilización de los alimentos se refiere.

### 8.3. TIPOS DE AYUDA.

El total de la ayuda se distribuye en normal y humanitaria de emergencia. La normal se procura de forma mas o menos continuada, en algunos casos la comunidad incluso se compromete con programas plurianuales que garantizan unas cantidades mínimas anuales de alimentos. La ayuda humanitaria de emergencia se reparte a lo largo del año y de modo coyuntural, en la medida que surgen situaciones de crisis naturales o políticas que amenazan con hambruna en zonas determinadas.

#### 8.3.1. La ayuda normal y sus modalidades.

Este tipo de ayuda ha sido blanco de innumerables críticas no sólo en el contexto comunitario sino a nivel mundial. Amenudo se ha puesto en entredicho su eficacia para poder cumplir con los objetivos para los que se había mentado, mas bien se le ha tildado de ser una vía para colocar los excedentes de los donantes y por tanto de guardar poca afinidad con las necesidades reales y los gustos de los receptores<sup>26</sup>. La ayuda comunitaria no ha sido ajena a estas críticas. De ahí que a partir de mediados de los ochenta se le haya intentado con nuevos mecanismos jurídicos. El Reglamento 3972/86 modificado por el Reglamento 1930/90, op.cit., y en particular artículos resaltan la función propia de desarrollo que debe tomar la ayuda alimentaria. Entre otras se destacan las siguientes orientaciones: fomentar la seguridad alimentaria, contribuir al sostenimiento de la balanza de pagos y los presupuestos, procurar el desarrollo económico y social equilibrado, mejorar la producción alimentaria y a integrar la ayuda en el desarrollo, particularmente en los sectores agrícolas y

---

<sup>26</sup> Véase JACKSON, T., (1984), págs. 187-213.

alimentario. La concesión de alimentos puede incluso subordinarse al cumplimiento de las orientaciones apuntadas.

En este nuevo marco jurídico tanto el Reglamento 3972/86 y sus modificaciones, (op.cit.), como otros reglamentos y resoluciones introducidas posteriormente han intentado buscar fórmulas innovadoras de donación que exijan y faciliten el cumplimiento de las nuevas aspiraciones en contraste a las ideas tradicionales en las que simplemente primaba la entrega del alimento. A continuación apuntamos algunas de las nuevas fórmulas de ayuda alimentarias.

- Los alimentos pueden ser suministrados de forma gratuita para los grupos más vulnerables de la población o también a cambio de alimentos por obras de trabajo de interés para la colectividad local o de alimentos por cursos de formación.
- Los productos suministrados también pueden ponerse a la venta en los países beneficiarios con lo cual generan unos ingresos denominados fondos de contrapartida que no son sino el valor de los alimentos en moneda local cuyas cuantías se utilizan para la financiación de proyectos de desarrollo agrícola relacionados con la seguridad alimentaria.
- Operaciones triangulares, la Comunidad, en vez de comprar los alimentos en los mercados comunitarios, como ha sido siempre la práctica habitual y aún es hoy día, puede optar por la compra del producto en un país tercero en desarrollo con un excedente en un determinado producto y donarlo a otro país en desarrollo con necesidad de ese producto.
- Operaciones de sustitución, algunos países elegibles para ayuda alimentaria y que hayan obtenido unos niveles razonables de autoabastecimiento y que estén en condiciones de renunciar a esa ayuda pueden optar a la captación de medios financieros equivalentes a los que les hubiese correspondido en concepto de alimentos. Con dichos medios se pueden llevar a cabo proyectos de mejora en los sistemas de

almacenamiento, distribución, transformación y transporte, (Reglamento 1755/84)<sup>27</sup>.

- Programas de almacenamiento para operaciones de ayuda alimentaria y sistemas de alerta rápida. A través de esta fórmula la Comunidad facilita ayudas financieras, a favor de los países susceptibles de recibir ayuda alimentaria, tendentes a mejorar los sistemas de almacenamiento de alimentos y prevención de escasez, (Reglamento 2507/88)<sup>28</sup>.

### 8.3.2. Ayuda humanitaria de emergencia.

La ayuda humanitaria de emergencia, a diferencia de la ayuda normal, tiene como fin atender de forma inmediata las necesidades surgidas a raíz de catástrofes naturales o de otra índole. Este tipo de ayuda se comienza a reorganizar en los últimos años entorno al recién creado órgano de la Comisión, conocido como Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Emergencia, ECHO. Este órgano asumirá la responsabilidad de gestionar la ayuda humanitaria de emergencia prevista en los acuerdos de Cooperación, (ACP, PVD-ALA, PECOS y Estados independientes de la antigua Unión Soviética) así como la ayuda humanitaria de carácter horizontal. En efecto el capítulo B7-51 de la (ECHO) en el ejercicio presupuestario de 1993 incorpora las asignaciones de carácter horizontal y la de los PECO y Estados Independientes de la antigua Unión Soviética. Dicho capítulo además distribuye la ayuda humanitaria de emergencia según sus modalidades, ayuda de emergencia que consiste en el envío inmediato de equipos médicos, medicamentos y otros materiales allí donde haya surgido la catástrofe; la ayuda alimentaria de emergencia que consiste en el envío de alimentos y la ayuda de emergencia para refugiados y personas desplazadas del lugar de origen que puede incorporar el envío de alimentos y otros materiales para la cobertura de las necesidades básicas.

---

<sup>27</sup> Reglamento 1755/84 CEE, DO N° L 165 de 23.6.1984, págs. 7-9.

<sup>28</sup> Reglamento 2507/88 CEE DO N° L 220 de 11.8.1988, págs. 1-3



#### 8.4. DOTACIONES

En el diagrama N° 29 se han agrupado los créditos de pago destinado a ayuda alimentaria en el ejercicio 1993, (título B7-2 ayuda normal y capítulo B7-51 ayuda alimentaria de emergencia). Los créditos para ayuda normal vienen, a su vez, distribuidos en tres apartados: aquellos destinados a la compra de cereales y arroz en virtud de los compromisos adquiridos con el Convenio del Trigo, los destinados a otras ayudas en productos y medidas de sustitución y los provenientes de gastos de transporte, distribución, almacenamiento y medidas de apoyo. La media de créditos ejecutados durante los ejercicios presupuestarios 1991/1992 en ayuda alimentaria asciende a 651,22 millones de ecus.

# CREDITOS DE PAGO PARA AYUDA ALIMENTARIA (1993).

TOTAL: 722,304 millones de ecus.

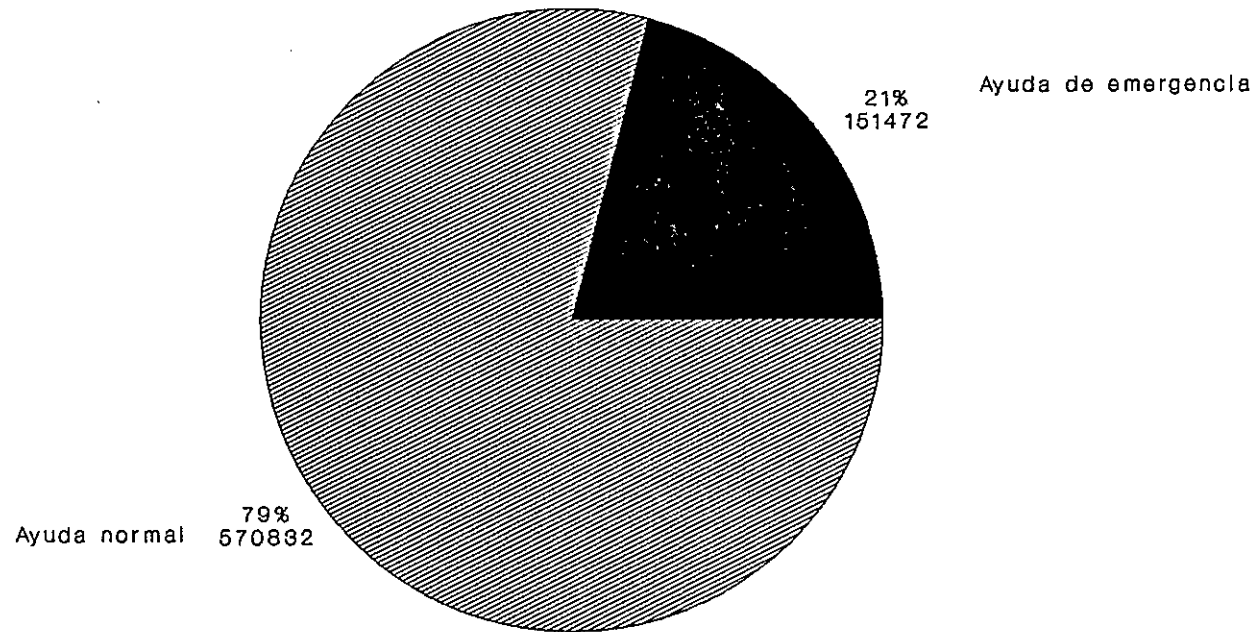


Gráfico Nº 29

Fuente: DO nº L 31 y 345.

## XII.9 NOTA FINAL

La política de cooperación al desarrollo se ha convertido en una de las piezas claves de la Comunidad tanto desde su vertiente política como financiera. Desde el punto de vista político, las relaciones comunitarias se han ido ampliando a partir de lo que en su día fueron colonias de algunos Estados miembros, hasta abarcar la práctica totalidad de los países y/o regiones del planeta. Desde la perspectiva financiera, el ejercicio presupuestario de 1993 consigna en la subsección B7 (Cooperación al Desarrollo) un 2,8% del total del presupuesto y si a esta cifra le añadimos las dotaciones del FED, entonces el porcentaje asciende a aproximadamente un 3,5% sobre el total.

Tal vez, la elevada cuantía de créditos destinados a la cooperación al desarrollo, ayuda alimentaria y demás, queda en cierta medida diluida a través de las novedosas formas de ejecución las cuales permiten compensaciones sustanciosas, tanto para los donantes como para los receptores. Un porcentaje bastante elevado de los créditos destinados a contratos de obras, suministros y asistencia técnica revierte a empresas establecidas en los Estados miembros de la Comunidad. En este sentido también cabe recordar que entre los donantes las grandes empresas establecidas en los países mas desarrollados de la Comunidad tiende a ser la más agradecida.

## **Capítulo XIII:**

**SISTEMA DE EMPRESTITOS Y PRESTAMOS**

**Y**

**SISTEMA FINANCIERO DE LA CECA**

Capítulo XIII: SISTEMA DE EMPRESTITOS Y PRESTAMOS Y SISTEMA FINANCIEROS DE LA CECA .....	511
XIII.1 Sistema de Empréstitos y Préstamos.....	511
1.1 Marco jurídico .....	511
1.2 Empréstitos y préstamos EURATOM .....	512
1.3 Empréstitos y préstamos (NIC).....	513
1.4 Empréstitos y préstamos (CE-Balanza de Pagos).....	514
1.5 El Banco Europeo de Inversiones .....	515
1.5.1 Marco legal en el interior .....	515
1.5.2 Marco legal en el exterior .....	516
1.5.3 La administración .....	516
1.5.4 Los recursos del Banco .....	517
1.5.5 La flexibilidad del Banco: la atención a nuevas políticas y el lanzamiento de nuevos recursos..	518
1.5.6 Las actividades de préstamo en 1993: un ejemplo.	521
1.6 Modalidades operativas de los préstamos.	523
1.6.1 Tipos de interés y el papel de los instrumentos de empréstitos, las ventajas y restricciones....	523
1.7 Los préstamos y las garantías del presupuesto general .....	525
1.7.1 Otras garantías del presupuesto general .....	526
1.8 Bonificaciones de interés.....	527
1.8.1 Bonificaciones en el interior ..	527
1.8.2 Bonificaciones en el exterior ..	527
1.9 Nota final .....	528

XIII.2	Sistemas financieros de la CECA .....	528
2.1	El presupuesto operacional de la CECA...	529
2.1.1	Los fundamentos jurídicos .....	529
2.1.2	Los principios presupuestarios clásicos .....	530
2.1.3	Elaboración y aprobación .....	531
2.1.4	Estructura .....	532
2.2	El sistema de empréstitos y préstamos ..	539
2.3	Los fondos propios de la CECA .....	539
2.4	Las finanzas de la CECA y el presupuesto general.....	541
2.5	La ejecución de las finanzas .....	542
2.5.1	Algunas particularidades .....	542
2.5.2	La ejecución del gasto .....	542
2.5.3	Ingresos .....	543
2.6	Nota final .....	543

### XIII.1 SISTEMA DE EMPRESTITOS Y PRESTAMOS.

#### 1.1 MARCO JURIDICO

Las tres Comunidades Europeas, (CECA, CEE y CEEA), disponen de mecanismos jurídicos que les permiten acceder a un sistema de empréstitos y préstamos al margen de las dotaciones presupuestarias diseñadas para cada una de ellas. El apartado 4 del artículo 172 CEEA faculta esta Comunidad a contratar empréstitos en los mercados financieros y conceder préstamos para financiación de proyectos que tengan como objetivo la producción industrial de electricidad de origen nuclear y las instalaciones industriales de ciclo de combustible. En virtud del artículo 49/CECA la Alta Autoridad Comisión se encuentra habilitada para procurarse los fondos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos pudiendo ser los empréstitos una de las fórmulas de captación de recursos y los préstamos un modo de incentivar la inversión en los sectores carbosiderúrgicos<sup>1</sup>. Asimismo el artículo 3 del Tratado CEE, a diferencia de los Tratados CECA y EURATOM, prevé la creación de un Banco Europeo de Inversiones (BEI). Este organismo fue dotado de una naturaleza jurídica independiente, con capacidad para emitir sus propios empréstitos y préstamos y elegir proyectos de inversión en función de una serie de criterios técnicos propios que le confieren sus estatutos incluidos como apéndice al Tratado constitutivo CEE.

En los años setenta la Comunidad Europea aún ampliaría el sistema de empréstitos y préstamos con dos nuevos instrumentos: los llamados empréstitos (CEE-balanza de pagos) y el Nuevo Instrumento Comunitario, (NIC), ambos creados en virtud del artículo 235/CEE. Los Reglamentos 397/75 y 398/75<sup>2</sup> determinan las modalidades mediante las que la Comunidad queda autorizada para emitir empréstitos (CEE-balanza de pagos) para poner esos recursos a disposición de los Estados miembros en dificultades con sus

---

<sup>1</sup> El mecanismo de empréstitos y préstamos de la CECA se estudia junto a su presupuesto operacional y por ello no se hará más mención de él en este apartado.

<sup>2</sup> Reglamentos 397/75 y 398/75 CEE, DO n° L 46 de 20.1.1975, págs. 1-5..

balanzas de pagos. La Decisión 870/78<sup>3</sup> autoriza a la Comisión a contraer empréstitos, (NIC), para fomentar por medio de esas sumas unos mayores niveles de integración socioeconómica en la Comunidad.

## 1.2 EMPRESTITOS Y PRESTAMOS EURATOM.

El sistema de empréstitos y préstamos de la CEEA quedan afectados, como hemos comentado anteriormente, al campo de la financiación de centrales electrónicas y por ello su crecimiento y desarrollo ha estado sometido a las veleidades del mercado común de la energía. Hasta 1977 se contrataron un total de 135 millones de dólares con el export import Bank of Washington (EXIMBANK) de los que utilizaron 40 millones de UCE (STRASSER, 1993, op.cit., pág.116). Durante los años setenta y ochenta la Comisión recibió del Consejo la autorización para contraer nuevos empréstitos llevando el monto total autorizado a 4000 millones de ecus en el año 1990<sup>4</sup>.

En 1987 el importe global de los préstamos concedidos a los Estados miembros ascendía a 2.876 millones de ecus. Como a partir de esa fecha hasta diciembre de 1993 no se han realizado operaciones de préstamos en los países miembros, pese a la ampliación del techo de los empréstitos en 1.000 millones de ecus en 1.990, aún quedaba un remanente de 1.124 millones que la Comisión propuso ceder a los países de la Europa Central y Oriental y de los de la CEI para financiar las mejoras de la eficacia y seguridad en sus centrales nucleares<sup>5</sup>. La concesión y gestión de los préstamos se lleva a cabo por la misma Comisión en estrecha colaboración con el BEI.

---

<sup>3</sup> Decisión 870/78 CEE, DO nº L 298 de 25.10.1978, pág.9

<sup>4</sup> La última autorización para contraer un préstamo de 1.000 millones de ecus se realizó en 1990 mediante la Decisión 90/212 EURATOM, DO nº L 112 de 3.5.1990, págs. 26 y sgtes.

<sup>5</sup> Véase COM(93) 323 final.



### 1.3 EMPRESTITOS Y PRESTAMOS, (NIC).

Por primera vez en 1978 el Consejo autorizó a la Comisión para contraer empréstitos NIC en nombre de la Comunidad, Decisión 870/78, op.cit. Esta primera autorización de empréstitos, conocida como NIC I, fue seguida de nuevas autorizaciones que tomarían el nombre de NIC II, (1982), NIC III, (1983) y NIC IV, (1987), elevando el total de empréstitos autorizados hasta la fecha a 5.750 millones de ecus.

Los préstamos NIC I tuvieron como objetivos prioritarios el alcanzar unos mayores grados de integración económica y el de paliar los efectos de la crisis de los setenta en los sectores energéticos y de infraestructura, el NIC II y sobre todo el NIC III ampliarían esos objetivos a la innovación y la difusión de nuevas tecnologías en las empresas. El NIC IV canalizaría sus préstamos hacia los sectores productivos, mayoritariamente hacia las Pequeñas y Medianas Empresas, (PYME), y hacia la agricultura.

A juzgar por su grado de utilización este instrumento ha tenido una acogida muy favorable entre los Estados miembros. El NIC I y NIC II dejaron prácticamente agotados los límites de empréstitos permitidos y el NIC III y NIC I V ha quedado un saldo sin utilizar de 138,4 y 67,2 millones de ecus respectivamente. A falta de autorización del Consejo para contraer nuevos empréstitos, la Comisión no ha facilitado ninguna operación de préstamo durante los años 1992 y 1993<sup>6</sup>.

En este instrumento la concesión del préstamo así como la gestión de los mismos se le encomienda al BEI. La Comisión emite el préstamo y elegía los proyectos en cumplimiento de los objetivos para los que han sido autorizados.

---

<sup>6</sup> Véase COM(93) 383 final, op.cit.

#### 1.4 EMPRESTITOS Y PRESTAMOS (CE-BALANZA DE PAGO).

Los empréstitos (CE-balanza de pagos) fueron instaurados a raíz de las subidas de los precios del petróleo amediados de los años setenta para aminorar los efectos de aquellas subidas sobre la balanza de pagos de los Estados miembros. Las primeras operaciones de empréstito autorizados por los Reglamentos 397/75 y 398/75 limitaron la cuantía de los mismos a la equivalencia en UCE de tres millones de dólares. El Reglamento 682/81<sup>7</sup> eleva el límite del importe no desembolsado a 6.000 millones de ecus y prevé la reconstitución de los créditos por el reembolso de los préstamos concedidos. Ese límite fue elevado a 8.000 millones de ecus mediante el Reglamento 1.131/85<sup>8</sup> el que además dispone que ningún país podrá percibir mas de un 50% del mismo.

Los préstamos CE-balanza de pagos efectuados entre 1976 y 1977 ascendían a un total de 1.599 millones de UCE<sup>9</sup>. Desde esa última fecha hasta 1985 no se realizó ninguna operación en este año se efectuó un préstamo a Francia por valor de 4.000 millones de ecus y en 1985 uno a Italia por valor de 1.750 millones. Tras un período de inacción en 1988 se activó de nuevo el mecanismo con un préstamo a favor de Grecia por valor de 2.200 millones de ecus de los cuales obtuvo 1.000 millones en 1991<sup>10</sup>. Al 31 de diciembre de 1993 este país aún no había solicitado el saldo restante aprobado. La última operación de préstamo se efectuó en 1993 a favor de Italia por valor de 8.000 millones de ecus a abonar en cuatro tramos iguales entre febrero de 1993 y febrero de 1995<sup>11</sup>.

Los préstamos CEE balanza de pagos quedan vinculados únicamente a la adopción por parte de los Estados de políticas

---

<sup>7</sup> Reglamento 682/81 CEE, DO nº L 73 de 19.3.1981, pág. 1 y siguientes.

<sup>8</sup> Reglamento 1.131/85 CEE, DO nº L 118 de 1.9.1985, págs. 59 y siguientes.

<sup>9</sup> Véase a este respecto STRASSER, D., (1993), op.cit., pág.120.

<sup>10</sup> Véase Informes Generales Financieros sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1986,1987,1988, apartado empréstitos y préstamos.

<sup>11</sup> Véase Informe General financiero sobre la actividad de las Comunidades Europeas, (1993), apartado empréstitos y préstamos.

económicas tendentes a sanear sus balanzas de pagos. Su concesión se lleva a efecto a través del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria.

Los instrumentos hasta este momento analizados han tenido una trayectoria un tanto desigual y en los últimos años a excepción de CE-balanza de pagos parecen haber entrado en una fase de declive a falta de autorización del Consejo para emitir nuevos préstamos (en el caso de los NIC) o quizá por el hecho de que sus productos no encontrasen fácil cabida en el mercado, (en el caso de los préstamos EURATOM). Por el contrario, como veremos más adelante, el BEI se le está asignando un papel creciente tanto en los Tratados como en el lanzamiento de nuevos productos mediante legislación derivada.

## 1.5 EL BANCO EUROPEO DE INVERSION.

### 1.5.1 Marco legal en el interior.

El BEI, creado en virtud del artículo 3 del Tratado CEE, se le dotó de personalidad jurídica propia, (artículo 129/CEE), y se le asignó la misión de contribuir al desarrollo equilibrado del mercado común, (artículo 130/CEE). Las concepciones iniciales con las que fue diseñado se verían posteriormente reforzado por el Acta Unica Europea, particularmente en lo concerniente al desarrollo equilibrado del Mercado Común. El artículo 130 B del Acta Unica evoca el papel del Banco en su contribución a la cohesión económica y social. Más recientemente el Tratado de la Unión inscribe de modo definitivo al Banco en el epicentro de la cohesión económica y social. Los artículos 4 B/CE y 198/CE, (antiguos artículos 3 y 129 CEE), subrayan la creación y personalidad jurídica, respectivamente y el artículo 198 E/CE, (antiguo artículo 130/CEE), recuerda, mas o menos en los mismos términos, su misión de contribuir al desarrollo equilibrado en interés de la Comunidad y sin ánimo de lucro, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos, mediante la concesión de préstamos y garantías destinadas a:

- proyectos para el desarrollo de las regiones mas atrasadas, (apartado a) artículo 198 E/CE).

- Proyectos que tiendan a la modernización y reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades ...(apartado b), artículo 198 E/CE).
- Proyectos interés común a varios Estados miembros apartado c), artículo 198 E/CE.

El último párrafo del artículo 198E/CE añade que el Banco facilita la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los Fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Comunidad.

Asimismo el protocolo 15) CE sobre cohesión económica y social destaca que el "Banco debe continuar dedicando la mayor parte de sus recursos al fomento de la cohesión económica y social".

#### **1.5.2 Marco legal en el exterior.**

El objetivo fundamental del BEI, como acabamos de ver, es el desarrollo armonioso en el interior de la Comunidad. No obstante, los estatutos del Banco, parte también integrante del Tratado CEE, y en concreto el apartado 1 del artículo 18 de dichos estatutos prevé que en virtud de una excepción adoptada por unanimidad por el Consejo de gobernadores a propuesta del Consejo de administración, el Banco podrá otorgar créditos para proyectos de inversión que deban realizarse total o parcialmente fuera de los Estados miembros. Esta disposición ha servido para extender las intervenciones del Banco a un gran número de países con los que la Comunidad mantiene acuerdos de asociación y cooperación. El Tratado de la Unión sanciona de modo más preciso esas intervenciones al señalar que el Banco debe favorecer el desarrollo económico y social de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos, su inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial y la lucha contra la pobreza, (artículos 130 U y 130 W/CE).

#### **1.5.3 La administración.**

EL BEI se le ha dotado de un estatuto, (parte integrante del Tratado CEE), mediante el cual quedan regulados sus órganos rectores formados por el Consejo de Gobernadores, el Consejo de

administración y el Comité de Dirección, (artículo 8 de los estatutos).

El Consejo de gobernadores lo componen un ministro por cada estado miembro, generalmente, los ministros de Economía y Finanzas, (Consejo ECOFIN). En él se establecen las directrices generales de la política crediticia: aumentos de capital suscrito por los Estados miembros, aprobación del balance e informes anuales y la autorización de crédito fuera de la Comunidad. Asimismo nombra a los miembros del Consejo de administración y Comité de Dirección. La presidencia se desempeña de manera rotatoria por períodos de un año, (artículo 9 del estatuto del Banco).

El Consejo de administradores consta de 22 administradores y 12 suplentes, nombrados por los gobernadores a propuesta de los Estados miembros y de la Comisión, para un período de 5 años. Su labor consiste en cuidar de que la política del Banco se ajuste a los enunciados del Tratado y a las decisiones adoptadas por el Consejo de gobernadores. Dispone de competencia exclusiva para decidir sobre la concesión de créditos y garantías, emisión de empréstitos, tipos de interés, comisiones y garantías, (artículo 11 de los Estados).

El Comité de Dirección es el verdadero responsable de la gestión ordinaria del Banco en cuanto que elabora las decisiones a adoptar por el Consejo de administración y al mismo tiempo se encarga de que esas decisiones sean ejecutadas. Está constituido por el Presidente del Banco y sus vicepresidentes nombrados por un período de seis años por el Consejo de gobernadores a propuesta del Consejo de administración, (artículo 13 de los Estatutos del Banco).

#### 1.5.4 Los recursos del Banco

El capital del >Banco se compone de los empréstitos y otras emisiones efectuadas en los mercados de capitales; del capital suscrito del Banco por los Estados miembros y de sus reservas y provisiones. El balance anual al 31 de diciembre de 1993 contabiliza un total de recursos equivalente a 96.500 millones de

ecus de los cuales 57.600 millones corresponden al capital suscrito por los Estados miembros y el resto a empréstitos y reservas y provisiones<sup>12</sup>. El Banco sólo se le permite efectuar préstamos por un valor que no debe superar el 250% del capital suscrito, esto es, 144.000 millones de ecus.

#### 1.5.5 La flexibilidad del Banco: la atención a nuevas políticas y lanzamiento de nuevos productos.

Una de las características más singulares del BEI ha sido la adaptabilidad de sus intervenciones al entorno de plena mutación al que están sometidas las mismas políticas comunitarias. En un principio sus actividades de préstamo se centraron en áreas propias del desarrollo, fundamentalmente en el ámbito de las infraestructuras. A mediados de los setenta, en plena crisis del petróleo, el Consejo de gobernadores autorizó la concesión de préstamos a proyectos cuyos fines eran el incremento de la autosuficiencia energética en la Comunidad. En la década de los ochenta, una vez más, el Consejo de gobernadores hace extensible la concesión de préstamos para proyectos a favor del medio ambiente y del desarrollo de nuevas tecnologías.

Dentro del marco ampliado de las actividades del Banco, también es de resaltar su creciente participación la consecución del principio de cohesión económica y social en coordinación en los Fondos estructurales y con los demás instrumentos de préstamo tal y como establece el artículo 3 del Reglamento 4253/88, modificado por el Reglamento 2082/93<sup>13</sup>.

La flexibilidad del Banco se ha puesto de relieve, una vez más, con el lanzamiento en 1992 de un nuevo producto conocido como el "Mecanismo financiero de Edimburgo". Tomó este nombre por ser precisamente el Consejo Europeo celebrado en esa ciudad los días 11 y 12 de diciembre de 1992 el que invitó al Consejo (ECOFIN) y

---

<sup>12</sup> Sobre los porcentajes suscritos por cada Estado tanto desembolsados como no desembolsados y el capital del Banco pueden consultarse informes anuales del Banco.

<sup>13</sup> Reglamento 2082/93 del Consejo DO n° L 193 de 31.7.1993, págs. 20-34.

al banco, en estrecha colaboración con la Comisión, a la creación de dicho mecanismo. Esta línea de crédito abierta en el seno del Banco fue concebida para proyectos de infraestructura y muy particularmente aquellos vinculados a las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, enmarcándose, por lo tanto, en los objetivos del Tratado de la Unión, artículos CE Redes Transeuropeas<sup>14</sup>. En un principio se le dotó con 5.000 millones de ecus para el período de los años 1993-1994, pero ante el éxito de sus préstamos el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de julio de 1993 prolongó su duración más allá de 1994 y elevó su dotación de 5.000 millones de ecus a 8.000 millones de los cuales 1.000 millones se asignaron de forma exclusiva a las PYME con la posibilidad de que pudiesen acogerse a bonificaciones de interés hasta un máximo del 3% en un período de 5 años. No obstante, las bonificaciones quedan vinculadas a la creación de un determinado número de puestos de trabajo <sup>15</sup>.

De acuerdo con la propuesta de Decisión.COM(93) 577 final, las bonificaciones serán financiadas por el presupuesto general 1994, 1995, 1996 a razón de 435,5 millones de ecus cada año. De hecho el presupuesto de 1994 incluye en la línea esa cuantía, quizá proveyendo que el Consejo adopte la Decisión sobre bonificación lo más antes posible.

La intervención en el exterior de la Comunidad cuya puesta en funcionamiento se debe a las previsiones del artículo 18 de los Estatutos del Banco, tiene como objetivo el contribuir de forma global al reforzamiento de la política comunitaria de cooperación y de modo particular al desarrollo económico y social de los países receptores. El Banco agrupa sus intervenciones en varias áreas geográficas. Países de África Caribe y Pacífico (ACP), países de la cuenca del Mediterráneo, países de Europa Central y del Este y Países de América Latina y Asia. La Política global de desarrollo

---

<sup>14</sup> sobre la apertura de esta nueva línea de crédito. Véase Bol CE, N°12-1992, pág.22.

<sup>15</sup> Sobre el Consejo Europeo de Copenhague véase Fundación Encuentro, Servicio de documentos, Cuaderno N° 153, junio de 1993, Madrid. Sobre bonificaciones de interés a los préstamos PYME véase también el Consejo Europeo de Bruselas del 29 de octubre de 1993 Info Europa N°19, noviembre de 1993, Universitat de Valencia.

de la Comunidad también presenta, como hemos visto en el capítulo, características propias en cada una de estas áreas.

Los préstamos a países ACP se facilitan en cumplimiento de los Convenios de LOME. Los préstamos a los países de la Cuenca del Mediterráneo se enmarcan, de un modo muy similar a los préstamos ACP, dentro de los llamados protocolos concertados entre la Comunidad y cada una de los países situados a la orilla del Mare Nostrum.

Por el contrario los préstamos de los países de la Europa Central y Oriental, (Préstamos PECO), se autorizan de forma individual y en virtud, de Decisiones adoptadas por el Consejo, aunque su ejecución también está entroncada con el programa de ayuda PAHRE. Por último los préstamos a América Latina y Asia, concedidos por primera vez en 1993, tampoco se pueden considerar como encuadradas en la ayuda al desarrollo que la Comunidad facilita en esas áreas, deseo de reforzar esa ayuda mediante la ampliación progresiva de las intervenciones del Banco. A este respecto el Consejo (Ecofin) celebrado en Oporto el 19 de mayo de 1992 establece en sus conclusiones que<sup>16</sup>:

- el BEI podrá conceder empréstitos en países con los que la Comunidad haya celebrado acuerdo de cooperación y para proyecto de interés mutuo.
- El Consejo de Administración podrá otorgar empréstitos destinados a proyectos que cumplan los criterios visuales del Banco estudiándose cada caso por separado.
- Para ello fija un límite global de 250 millones de ecus anuales por un período de tres años con una revisión al final.

La práctica totalidad de los países de América Latina y de Asia mantienen acuerdos de cooperación con la Comunidad.

---

<sup>16</sup> Véase a este respecto Bol CE n° 5, 1992, punto 1.4.10.



### 1.5.6 Las actividades de préstamo en 1993: un ejemplo.

Los préstamos del BEI en 1993 ascendieron a 19.611,4 millones de ecus, 17.724,4 millones corresponden a préstamos efectuados en el interior de la Comunidad (2.363,3 millones proceden del mecanismo de Edimburgo y 50,1 millones de ecus son garantías del Banco) y 1887,2 millones de ecus fuera de ella en el marco de los acuerdos de asociación y cooperación con países terceros (véase cuadro N° 36).

Del total de 17.724,4 millones de ecus prestados en el interior, y en línea con los objetivos prioritarios del Banco de favorecer el desarrollo equilibrado, 12.462 millones de ecus se ubican en las regiones desfavorecidas de la Comunidad de los cuales aproximadamente un 90% corresponde a las regiones susceptibles de beneficiarse de los Fondos estructurales<sup>17</sup>.

Cabe destacar que los 111,0 millones de ecus del cuadro n° (otros) presentados como préstamos dentro de la Comunidad son asimilados en parte por la Comunidad y en parte por países terceros para la financiación de proyectos denominados de interés comunitario<sup>18</sup>.

Del total de 1887,2 millones de ecus prestados fuera de la Comunidad 1.807,4 efectuaron con recursos del Banco y 78,8 mediante la financiación denominada "capital riesgo". Los países ACP, incluidos los PTU, obtuvieron 325,7 millones de ecus, los países de la cuenca del Mediterráneo 680,5, Europa Central y del Este 882,0 millones y América Latina/Asia 99,0 millones.

---

<sup>17</sup> Estos datos han sido tomados del BEI, INFORMACIONES N° 79, febrero de 1994, pág.1

<sup>18</sup> En 1993 los proyectos de interés comunitario se refieren a 72,5 millones de ecus para la construcción de la autopista A2 que enlaza Austria con Italia y 38,5 millones la el tendido eléctrico entre Dinamarca y Noruega. Las bases jurídicas de estos préstamos se encuentran en el artículo 18 de los estatutos del Banco, al establecer que en virtud de una excepción adoptada por unanimidad por el Consejo de gobernadores el Banco podrá otorgar créditos para proyectos que deban realizarse total o parcialmente fuera de los Estados miembros. En realidad estas previsiones darian lugar por una parte a los préstamos denominados de interés comunitario y los préstamos para países y territorios de Ultramar (PTU) que siguen los mismos procedimientos y por otra parte el resto de los préstamos facilitados en el contexto de los acuerdos de asociación y cooperación.

**CUADRO N.36: REPARTO GEOGRAFICO DE LOS PRESTAMOS  
CONCEDIDOS.**

	MILLONES DE ECUS	INCLUYENDO EDIMBURGO	%	
<b>DENTRO DE LA COMUNIDAD</b>				
EUROPEA	17724,2	2363,3	100	
BELGICA	371,6	151,3	2,1	90,4
DINAMARCA	875,5 <sup>1</sup>	188,0	4,9	
ALEMANIA	2096,6	287,8	11,8	
GRECIA	511,1	86,5	2,9	
ESPAÑA	4005,1	344,4	22,6	
FRANCIA	2205,5	300,0	12,4	
IRLANDA	388,2	49,7	2,2	
ITALIA	3362,0	446,1	19,0	
LUXEMBURGO				
PAISES BAJOS	379,7	23,3	2,1	
PORTUGAL	1488,8	186,2	8,4	
REINO UNIDO <sup>2</sup>	1929,1	300,0	10,9	
OTROS	111,0		0,6	
<b>FUERA DE LA COMUNIDAD</b>				
EUROPEA	1887,2		100,0	9,6
PAISES ACP	225,7		12,0	
INCLUIDOS "CAPITALES DE RIESGO"	78,3			
CUENCA MEDITERRANEA	680,5		36,1	
INCLUIDOS "CAPITALES DE RIESGO"	1,5			
EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE	882,0		46,7	
AMERICA LATINA/ASIA	99,0		5,2	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>19611,4</b>		<b>100</b>	

(1).- Incluida una garantía de 51,5 millones de ecus.

(2).- Proyectos que pese a ubicarse fuera de los Estados Miembros presentan un interés para la Comunidad Europea y por ende se asimilan a inversiones dentro de la Comunidad.

Fuente: Tomado del BEI, Informaciones n 79.

## 1.6 MODALIDADES OPERATIVAS DE LOS PRESTAMOS.

Los préstamos se conceden bajo dos modalidades: préstamos individuales y préstamos globales.

Los préstamos individuales se facilitan generalmente de forma directa al promotor de los proyectos en su caso a un intermediario, suelen realizarse por cantidades elevadas y van destinados a una o varias inversiones por largos períodos de tiempo que oscilan entre los 10 y 25 años.

Los préstamos globales se efectúan a través de una línea presupuestaria abierta a nombre de un intermediario tal que permita la financiación de proyectos de inversión para pequeñas y medianas empresas de acuerdo con los fines del Tratado y los criterios establecidos por las autoridades comunitarias.

El BEI y los NIC ofrecen ambas modalidades de préstamo en función de las circunstancias socioeconómicas del beneficiario. EURATOM, solo ofrece préstamos individuales y los préstamos CE balanza de pagos toman unas características particulares al ser concedidos a los mismos Estados.

### 1.6.1 Tipos de interés y el papel de los instrumentos de empréstitos, las ventajas y restricciones .

Ninguno de los instrumentos de empréstitos/préstamo persigue fines lucrativos. Los tipos de interés pagados por los préstamos son similares a los pagados en la emisión de empréstitos, únicamente se añaden los costes de gestión y administración que suelen variar entre un 0,5% y un 0,25%. Por ello, el tipo de interés final suscrito por los beneficiarios del préstamo depende, sobre todo, de los tipos de interés en los mercados de capitales. EL BEI se confirma además regularmente con la calificación "A" o "mejor credit rating posible", lo cual significa que ofrece garantías máximas a sus suscriptores y por lo tanto, disfruta de una reputación que le permite asegurar una posición muy favorable en la captación de empréstitos. Sus préstamos son efectuados con

algunos períodos de gracia y en modalidades diferentes de interés (tipos de interés fijo, tipos de interés revisables o tipos de interés variable) y la moneda preferible por el cliente. Todo ello permite aprovechar a los beneficiarios de los préstamos las condiciones óptimas en los mercados de capitales. Por añadidura todos los instrumentos de empréstitos y préstamos tienen como objetivo en términos genéricos y, en sus ámbitos particulares de actuación, el crecimiento económico y social y el BEI tiene encomendado de forma explícita el contribuir a la cohesión económica y social. Tanto desde el punto de vista institucional como formal los préstamos comunitarios, aún teniendo en cuenta que deben ajustarse a las condiciones de mercado, disponen de un atractivo particular para el prestatario y por ende para los países miembros receptores.

Por otra parte también cabe recordar que los instrumentos de empréstito/préstamo ejercen las funciones de un intermediario entre deudores y prestamistas. Cuando recurrEn al sistema de empréstitos deben responder ante sus suscriptores por las posibles eventualidades de impago de sus deudores. Como veremos mas adelante, el BEI lo hace con cargo a sus recursos, y el resto de los instrumentos con cargo al presupuesto general. En ningún caso pueden poner en entredicho su reputación internacional y para ello deben de velar por la validez de sus inversiones. El mismo artículo 21 de los Estatutos del Banco, establece que las autoridades deben constatar que las intervenciones llevadas a cabo se realicen en empresas financieramente sanas que no comprometan el equilibrio del Banco y que los "intereses y las amortizaciones estén aseguradas". Esta premisa puede hacerse perfectamente extensible a las intervenciones efectuadas con cargo al resto de los instrumentos de préstamo.

Los programas de inversión o proyectos a los que va destinados los préstamos, a excepción de CE-Balanza de pagos, son cuidadosamente evaluados debiendo reunir una serie de requisitos técnico comerciales y económicos: detalle de los costes de inversión, plazos de pago y ante todo rentabilidad. La concesión del crédito solo cubre hasta un 50% de coste del proyecto, (un 20% en el caso de los préstamos EURATOM), y para ello exige, el aval

financiero del promotor del proyecto, de los Estados miembros, Instituciones públicas o garantías bancarias. En suma el préstamo debe de contar con las suficientes garantías para cubrir los posibles riesgos comerciales y solo en circunstancias muy particulares pueda comprometer los recursos del Banco o del presupuesto general.

La viabilidad de los instrumentos de empréstito y préstamo descansa pues en su capacidad para conciliar la eficacia económica de sus inversiones con los objetivos de crecimiento y cohesión económica y social, marcados por los Tratados y legislación derivada.

#### 1.7 LOS PRESTAMOS Y LAS GARANTIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL.

Los préstamos comunitarios, además de las garantías técnico-comerciales y financieras exigidas a las bonificaciones, disponen de una cobertura de garantía total de los riesgos a fin de asegurar la continuidad y buen funcionamiento de los mismos instrumentos y aislarlos completamente de las posibles dificultades de los deudores. Cabe distinguir a este respecto entre los préstamos concedidos en el interior de la Comunidad y los préstamos autorizados mayoritariamente, por el Banco en el exterior. En el interior de la Comunidad los instrumentos que no poseen capital propio, (EURATOM, NIC, CE-balanza de pagos), disponen de garantía total asumida por el presupuesto general. El BEI como organismo independiente con recursos propios, es garante de sus propios empréstitos y préstamos.

Los préstamos extracomunitarios realizados por el BEI, con cargo a sus recursos, en el marco de los acuerdos de asociación y cooperación revisten varias modalidades. La garantía de los préstamos a los países ACP son cubiertas en un 75% del total de los créditos autorizados en cada convención de LOME, por los Estados miembros a razón de su parte proporcional de capital suscrito en el Banco. El resto de los préstamos extracomunitarios quedan en un 100 por ciento garantizados por el presupuesto general, a excepción de los préstamos a los países de la cuenca del Mediterráneo que

sólo quedan cubiertos el 75% del total autorizado en los protocolos.

#### 1.7.1 Otras garantías del presupuesto general.

Al margen de las intervenciones extracomunitarias llevadas a cabo por el BEI en el contexto de los acuerdos de asociación y cooperación la Comunidad ha desarrollado una actividad creciente en los últimos años a través de la emisión de empréstitos y garantías para la concesión de ayudas financieras a Países de la Europa Central y Este, (Rumania, Bulgaria, Hungría, Repúblicas Checa y Eslovaca, Repúblicas Bálticas...); a algunos países del Mediterráneo, (Israel y Argelia), y a la antigua Unión Soviética y sus Repúblicas.

Este tipo de ayudas en forma de préstamos quedan a su vez garantizadas por el presupuesto general.

Así pues a las garantías tradicionales de préstamos en el interior y exterior se han ido sumando las garantías por los préstamos facilitados por la Comunidad en los últimos años. En el presupuesto de 1993 se contabilizan un total de 20 líneas en el estado general de ingresos, (Título 8), y otras tantas en la "parte B" de la Sección III, Comisión, (Título B0-2), todas ellas seguidas de las iniciales PM. En el caso de que algún deudor no estuviese en condiciones de cumplir con el servicio de la deuda, (reembolso del principal, intereses y otros costes de gestión), la Comisión deberá hacer frente a los impagos en el momento de vencimiento mediante una transferencia de recursos mediante un presupuesto rectificativo o suplementario.

Ante los riesgos crecientes que entraña la ampliación de préstamos y garantías del presupuesto hacia nuevos prestatarios, el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1993 decidió dar luz verde a la creación de un Fondo de Garantía para afrontar los posibles impagos de los deudores sin poner en peligro las previsiones presupuestarios anuales. En efecto, en el presupuesto de 1994 aparece el capítulo (B0-23) dotado con 318.000

millones de ecus a los cuales se podrá recurrir en caso de necesidad<sup>19</sup>.

## 1.8 BONIFICACIONES DE INTERES.

Por regla general ninguno de los instrumentos de empréstito y préstamo disfruta de bonificaciones de interés. Las excepciones a esta norma general son comentadas a continuación.

### 1.8.1 Bonificaciones en el interior.

A raíz de los seismos ocurridos en el Sur de Italia en noviembre de 1980 y en Grecia en febrero/marzo de 1981, la Comisión fue autorizada a emitir empréstitos para la reconstrucción de las zonas afectadas en ambos países. Para Italia se autorizó un máximo de 1.000 millones de ecus y para Grecia otro máximo de 80 millones de ecus. Los préstamos pueden ser efectuados con cargo a los recursos NIC o con cargo a los recursos de BEI, en cualquiera de los casos las cuantías autorizadas disfrutaban de una bonificación de interés de un 3% por un período de 12 años.

A su vez el Banco Europeo de Inversiones puede facilitar préstamos con cargo a sus recursos hasta un máximo de 100 millones de ecus para la reconstrucción de las zonas afectadas por los seismos acaecidos en Grecia en septiembre de 1986. De forma análoga a los anteriores, estos disfrutaban de una bonificación de interés de un 3% por un período de 12 años<sup>20</sup>.

### 1.8.2 Bonificaciones en el exterior.

Los préstamos a países de la Cuenca del Mediterráneo y Países ACP, realizados con cargo a recursos del BEI se conceden generalmente a los tipos de interés de mercado, si bien en la mayoría de los casos suelen beneficiarse de una bonificación de

---

<sup>19</sup> Véase a este respecto propuesta de Reglamento COM(93) 20 final.

<sup>20</sup> Sobre las bonificaciones de interés véase Anexo II, parte II del presupuesto: operaciones de empréstitos y préstamos, DO nº L 31 de 8.2.1993, págs. 1570-1582 sobre aprobación general del presupuesto de las Comunidades.

interés. El mismo FED y los protocolos financieros prevén partidas destinadas explícitamente a bonificaciones de interés.

Los préstamos PECO y América Latina/Asia no gozan de ningún tipo de bonificación hasta este momento.

### 1.9 NOTA FINAL

La escasez del presupuesto comunitario y la imposibilidad de recurrir al endeudamiento en nombre del mismo ha llevado a la Comunidad hacia el desarrollo de un amplio sistema de empréstitos y préstamos. En la actualidad y a juzgar por la dinámica de los préstamos, el BEI ha adquirido un protagonismo sin parangón, mientras que el resto de los instrumentos parecen estar menos solicitados.

## XIII.2 SISTEMA FINANCIERO DE LA CECA

Con la entrada en vigor del Tratado CECA el 23 de julio de 1952 se constituye, por primera vez, la unificación política de los sectores del carbón y del acero en la Europa de los seis. Esta unificación de carácter supranacional fue, a su vez, dotada de un sistema único de financiación. A diferencia de los Tratados constitutivos CEEA y CEE en los cuales se prevé, en un primer período, las contribuciones nacionales como medio de financiación, el Tratado CECA habilita a la Alta Autoridad/Comisión para procurarse los fondos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones mediante la contratación de préstamos y mediante la aplicación de una exacción sobre la producción del carbón y del acero (artículo 49/CECA). El desarrollo de estos dos productos daría lugar en el transcurso de los años a las dos actividades financieras llevadas a cabo hoy en día por la CECA: el presupuesto operacional CECA nutrido aún en parte por la exacción y el sistema de empréstitos préstamos. Estos últimos no aparecen en el presupuesto operacional si bien, como veremos en las páginas siguientes existe una fuerte interrelación entre ambos.



## 2.1. EL PRESUPUESTO OPERACIONAL DE LA CECA.

Al mencionar el presupuesto de la CECA debemos recordar que en su momento existieron dos modalidades de financiación: el estado de previsión general de gasto administrativo (artículo 78 CECA) y los gastos derivados de la puesta en común de los sectores carbo-siderúrgicos. Los primeros (gastos administrativos) fueron incorporados al presupuesto general en 1965 y por ello siguieron el ordenamiento jurídico de éste. Los segundos "serían agrupados en una exposición general financiera contenida en el informe anual de la Alta Autoridad, sin ningún tipo especial de procedimiento de aprobación a priori, que permitiese hablar de una previsión presupuestaria a su respecto" (FONSECA, (1986), op.cit., pág.146). Esta exposición es lo que actualmente conocemos como presupuesto operacional de la CECA. Hasta la fecha ha guardado su independencia respecto del presupuesto general y es muy probable que continuase haciéndolo, dada su propia idiosincrasia, al menos, hasta que expire el Tratado CECA en el año 2002.

### 2.1.1. Los fundamentos jurídicos.

El presupuesto operacional encuentra sus bases jurídicas en los artículos 49-56 CECA (también aplicables al sistema de inversiones-empréstito y préstamos) y en la legislación derivada, sobre todo en las Decisiones 2/52 y 3/52<sup>21</sup> sobre las condiciones y el montante y modalidades de la exacción a aplicar a la producción del carbón y del acero. No existe para este presupuesto un Reglamento financiero al que deba ajustarse respecto de los principios presupuestarios clásicos o en cuanto al proceso de elaboración y ejecución como en el caso del presupuesto general. La Alta Autoridad/Comisión ejerce, en esos ámbitos, unos poderes prácticamente únicos. AL Parlamento se le ha integrado en el proceso de aprobación pero sin que ello sea preceptivo en los Tratados o legislación derivada. El Consejo comparte algunas

---

<sup>21</sup> Decisión 2/52 CECA, (varias modificaciones), fija las condiciones de la base y de la percepción de la exacción sobre la producción del carbón y del acero. Decisión 3/52 CECA relativa al importe y las modalidades de aplicación de las exacciones dispuestas en los artículos 49 y 50 del Tratado CECA, DO CECA nº 1 de 30.12.1952, pág. 4. La última modificación se encuentra en la Decisión nº 3799/92 CECA, DO L 384 de 30.12.92, págs. 5-6.

competencias, conferidas por el Tratado en la fase de ejecución presupuestaria. Por lo demás el presupuesto operacional se gobierna por las llamadas "normas internas dictadas por la misma Comisión"<sup>22</sup>.

#### 2.1.2. Los principios presupuestarios clásicos

La observancia de los principios presupuestarios clásicos de unidad, universalidad, anualidad, equilibrio y especialidad, se ha formulado en las normas internas de la Comisión.

- A) UNIDAD.- El principio de unidad que exige la recopilación del presupuesto en un sólo documento es perfectamente aplicable al presupuesto operacional, esto es, presentado en el Diario Oficial como Anexo a la Decisión 3/52, op.cit., sobre modalidades del tipo de exacción aplicable cada año.
- B) UNIVERSALIDAD.- Las dos reglas exigidas por este principio, la no afectación directa entre ingresos y gastos y la no compensación directa entre determinados ingresos y gastos, son sólo respetadas a medias. La no compensación se cumple de forma estricta en cuanto que el presupuesto operacional habla de créditos brutos para los cuales no caben excepciones. No ocurre así con la regla de no afectación puesto que la exacción sobre el carbón y el acero queda afectada a los gastos de la CECA. Sin embargo ello no ha impedido la apertura de capítulos del gasto no contemplados en el artículo aunque también es verdad que los ingresos en concepto de exacción han sido complementados con recursos procedentes de otras fuentes.
- C) ANUALIDAD. Este principio es de plena delimitación en el presupuesto operacional en lo que a su elaboración y aprobación se refiere. El apartado 1 del artículo 2 de las normas internas de la CECA lo define como el acto aprobado por la Alta Autoridad Comisión "en el que se precisa la estimación del nivel de sus

---

<sup>22</sup> Sobre las normas internas referentes al establecimiento y la ejecución del presupuesto operacional, Véase PE/1589/76. Véase también documento de referencia 413(XIX/83 de la Comisión).

inversiones financieras o necesidades para su ejercicio determinado". Por el contrario su ejecución al, realizarse "generalmente mediante provisiones de los medios financieros a los que se recurre en cuanto sea necesario" puede extenderse hasta un período de ocho años (STRASSER, (1993), pág.62).

- D) EQUILIBRIO. A diferencia de lo que ocurre en el presupuesto general, el Tratado CECA no recoge este principio de equilibrio entre ingresos y gastos con lo cual puede aparecer un déficit o un superávit.
- E) El presupuesto operacional CECA se elabora y se ejecuta en ecus. En caso de apreciaciones o depreciaciones de las monedas de los Estados miembros, estos correrán con los costes y beneficios derivados de esas fluctuaciones.

### 2.1.3. La elaboración y aprobación .

La elaboración y aprobación del presupuesto de la CECA sigue una sincronía similar a la desarrollada por el presupuesto general, a partir del 11 de abril de 1983 en que la Comisión modificó el calendario del procedimiento presupuestario. De acuerdo con las normas internas sigue tres fases:

PRIMERA FASE: Comprende los meses de abril a julio en los que los servicios de la Comisión elaboran el anteproyecto de presupuesto teniendo en cuenta los recursos (exacciones y otros medios) y las necesidades para el ejercicio siguiente. El anteproyecto será aprobado por la Alta Autoridad/Comisión en julio.

SEGUNDA FASE: Se desarrolla en los meses de septiembre a noviembre, en septiembre el presupuesto se envía al Parlamento que emitirá un dictamen, una vez examinado los ingresos y gastos, con referencia expresa al porcentaje de la exacción a aplicar.

TERCERA FASE: Concluye con la aprobación definitiva por parte de la Alta Autoridad/Comisión de una Decisión, quedando establecidos los ingresos y los gastos totales y parciales para su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades a finales de diciembre.

### 2.1.2. Estructura.

La estructura del presupuesto operacional de la CECA es relativamente sencilla. No sería además descabellado el afirmar que es un presupuesto de carácter marcadamente social y de investigación. Las necesidades de los sectores carbosiderúrgicos se cubren mayoritariamente a través de inversiones (sistema de empréstitos y préstamos). A continuación haremos un desglose del contenido de los ingresos y gastos<sup>23</sup> por capítulos, siguiendo la presentación del cuadro N° 37 tomado del presupuesto rectificativo de 1993. Primero se evalúa el sistema de ingresos y a continuación los gastos:

#### A) INGRESOS:

Los ingresos ordinarios agrupados bajo dos acepciones: ingresos corrientes, capítulo (1), y otros ingresos, capítulos (2-6).

- Ingresos corrientes, (capítulo 1): la exacción, el saldo neto del ejercicio anterior y las multas.

El producto exacción tiene su origen en el artículo 49-50 CECA que faculta a la Alta Autoridad para imponer un gravamen, sobre la producción del carbón y del acero, no superior al 1% salvo autorización previa del Consejo de Ministros. Los tipos impositivos fijados, por primera vez en la Decisión 3/52 CECA han sido varias veces modificadas, llegando a alcanzar hasta un 0,90% en los años cincuenta, mientras que años posteriores, tiende a establecerse en torno al 0,30%. La última modificación de la Decisión 3/52 en diciembre de 1992<sup>24</sup>, lo sitúa en 0,25% para el ejercicio presupuestario de 1993.

El saldo neto del ejercicio anterior se genera gracias a la singularidad de las finanzas CECA. Su procedencia deriva de los intereses de los préstamos sobre fondos propios, y de los

---

<sup>23</sup> El presupuesto presenta los ingresos como recursos y los gastos como necesidades.

<sup>24</sup> Véase Decisión n° 3799/92 CECA op.cit.

intereses sobre provisiones consignadas en los balances y en general en el conjunto de tesorería. Estos recursos se han convertido en el principal componente del ingreso.

Los recargos por demora y las multas constituyen recursos adicionales a la exacción y al saldo del ejercicio anterior. El anteproyecto de presupuesto de 1993 sólo prevé 2 millones de ecus por esos conceptos. Estas sanciones son impuestas por la Comisión a las empresas carbosiderúrgicas bien por retraso en los plazos previstos de entrega de las exacciones en cuyo caso pueden verse obligados a pagar recargos por demora (artículo 50(3) CECA), bien porque sus acciones transgredan los principios del Tratado o la política diseñada por la Comunidad, pudiendo entonces ser objeto de multas (artículos 47,54 y 58 CECA).

- OTROS INGRESOS. Anulaciones de compromisos que seguramente no se realizan, (Capítulo 2). Estas dotaciones (63 millones de ecus en el anteproyecto de 1993) son recursos procedentes de ejercicios anteriores que no se han utilizado y que como bien reza su enunciado es probable que no se utilizan por lo que no pueden ser considerados como ingresos. Un tanto similar ocurre con los 40 millones de ecus no utilizados en el ejercicio 1992 y que siguen estando disponibles (véase STRASSER, (1993) op.cit).

El capítulo de ingresos extraordinarios para medidas sociales ligadas a la reestructuración siderúrgica, (capítulo 4), indicado con las iniciales PM, fue abierto con la finalidad de obtener ingresos adicionales para reforzar las ayudas de carácter social con motivo de la aplicación del plan de reestructuración siderúrgica 1988-1991. En un primer momento la Alta Autoridad/Comisión esperaba que estos ingresos fuesen suplicados mediante una transferencia excepcional del presupuesto general a lo que el Consejo se opuso debiendo entonces cubrirse con Fondos propios de la CECA durante los años 1988-90.

La apertura de líneas con ingresos extraordinarios no es ninguna novedad en el presupuesto operacional CECA. Dada la

insuficiencia de sus dotaciones en épocas de crisis agudas en los sectores carbosiderúrgicos, la Alta Autoridad/Comisión suele solicitar al Consejo la aprobación de transferencias del presupuesto general al presupuesto CECA<sup>25</sup>. En otras ocasiones en vez de solicitar transferencias, la Alta Autoridad ha recurrido al Consejo para que éste apruebe ingresos extraordinarios mediante contribuciones especiales<sup>26</sup>

Los recursos de la reserva para contingentes, (Capítulo 5), seguido de las iniciales PM en el presupuesto de 1993, solía incluir en años anteriores algunos créditos para cubrir posibles desfases entre ingresos y gastos suplementarios. Los recursos extraordinarios, (capítulo 6), (49 millones de ecus en el presupuesto de 1993) se trata de un nuevo capítulo cuyos recursos proceden de fondos propios de la CECA. Su finalidad es la de hacer frente a los reajustes en los sectores carbosiderúrgicos quizá en suplencia a la negativa de consejo a transferir más fondos del presupuesto general.

B) GASTOS: Los ingresos procedentes de las exacciones según el artículo 50 CECA deben ser destinados a costear:

- Los gastos administrativos (artículo 78).
- Las ayudas a la readaptación (artículo 56).
- La fracción del servicio de los empréstitos de la Comisión eventualmente no satisfecha por el servicio de sus préstamos.
- Los gastos destinados a fomentar la investigación (apartado 2 del artículo 55).

---

<sup>25</sup> En caso de que el Consejo aceptase la petición de la Comisión deberá proceder a aprobar por unanimidad una "Decisión", jurídicamente basada en el artículo 235/CE, en la que se autoriza y establece la cuantía de los recursos a transferir del presupuesto general al presupuesto CECA. Durante los años 1982-1984 se efectuaron una serie de transferencias.

<sup>26</sup> A finales de los setenta principios de los ochenta los Estados miembros aceptaron suplementar los ingresos CECA mediante contribuciones especiales. Estas contribuciones pueden ser aceptadas por la Comisión en virtud del artículo 49 CECA que además de prever la exacción y la contratación de préstamos para atender sus obligaciones, también señala que la "Comisión podrá recibir bienes a título gratuito". Sobre ingresos extraordinarios véase STRASSER, (1993), op.cit., págs. 88-89.

El resto de los capítulos que aparecen en el cuadro N° 37 no están previstos en el Tratado CECA y han sido abiertos en el transcurso de los años, de igual forma que también se han generado ingresos adicionales a las exacciones. Por otra parte la exacción nunca ha sido utilizada en el ámbito de los empréstitos o préstamos tal y como se refiere en el artículo 50. Este cometido lo desarrolla el "Fondo de Garantía".

Los gastos administrativos (capítulo 1) se derivan del antiguo presupuesto administrativo CECA fusionado con el presupuesto general en 1965 al que la CECA debió sufragar en su día por una cuantía de 18 millones de unidades de cuenta reducida en el transcurso de los años a los 5 millones de ecus actuales. Esta cuantía anotada como gastos en el presupuesto operacional CECA forma parte de los recursos propios del presupuesto general.

Las ayudas no reembolsables a la readaptación, Capítulo 2), podrían definirse como un medio de indemnización, para los trabajadores de las industrias CECA, por pérdidas de empleo, movilidad geográfica o formación profesional entre otros (apartado 1c y 2b del artículo 56/CECA). Las entregas de estas ayudas sólo se contemplan a petición de los Estados y en el marco de acuerdos entre estos y la Comisión. Además, están subordinadas a la aportación por parte del Estado interesado de un "importe equivalente al menos al importe de dicha ayuda" salvo que el Consejo autorice una excepción (último párrafo del artículo 56/CECA).

Las ayudas a la investigación, (Capítulo 3), tienen como objetivo identificar nuevas técnicas para la reducción de los costes de producción, aumento del consumo y calidad del producto. Asimismo los programas de investigación intentan adaptar las producciones carbosiderúrgicas a un entorno medio ambiental saludable (artículo 55 CECA). Las llamadas investigaciones sociales versan sobre medicina, higiene en las minas y otros aspectos relacionados con la seguridad y protección en el lugar de trabajo. La cuantía de la ayuda concedida a programas de investigación y demostración llevados a cabo por las empresas del

carbón y del acero, centros de investigación y universidades se suele aproximar, por regla general, al 60% del coste total.

La ayuda en forma de bonificación de intereses, (Capítulo 4), tiene dos modalidades, la referente a los préstamos en inversiones (artículo 54/CECA) cuyas bonificación para la totalidad, o una parte del préstamo suele ser del 3% y las bonificaciones ala reconversión (artículo 56/CECA) que oscilan entre un 2-3% según el número de nuevos puestos de trabajo creados.

Las medidas sociales ligadas a la reestructuración siderúrgica y a la industria del carbón (capítulos 5 y 6) se refieren a intervenciones suplementarias a las ayudas tradicionales no reembolsables de readaptación del capítulo 2, es decir, indemnizaciones por pérdidas de empleo, movilidad geográfica o formación profesional entre otras. Las intervenciones suplementarias introducidas en el pasado se nutrieron de ingresos extraordinarios procedentes de transferencias del presupuesto general 1982-1984 y de las contribuciones financieras de los Estados (1919-1982). En los últimos años, y ante la negativa del Consejo a autorizar ingresos "extra CECA" el capítulo 5 relativo a la siderurgia se le viene dotando con fondos propios de la CECA y con parte de los remanentes del saldo del ejercicio anterior las cantidades asignadas al capítulo 6 el sector del carbón, como bien se hace constar en el cuadro son recursos imputables al programa RECHAR financiado conjuntamente por el FEDER, el FSE, el BEI y la misma CECA.

El total de ingresos y gastos inscritos en el presupuesto rectificativo de 1993 asciende a 551,8 millones de ecus.

#### C) LA FINANCIACION PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS SOCIALES.

En el cuadro N° 37 aparece un apartado por debajo de la línea dotado con 19 millones y que se podría encuadrar el sistema de empréstitos y préstamos, no obstante estas dotaciones siempre se registran en el presupuesto operacional. Sus bases jurídicas parecen deducirse del apartado 2 del artículo 54 CECA. Los recursos de estos préstamos pueden provenir tanto de los fondos propios de



la CECA (reserva especial y antiguo fondo de pensiones) como de empréstitos contratados en los mercados de capitales y se destinan a la construcción de viviendas sociales para los trabajadores de la CECA. Los préstamos procedentes de los fondos CECA se conceden a un interés simbólico de un 1%, por un período de 5 años, contribuyendo así a compensar los tipos mas altos pagados por los préstamos cuyos recursos proceden de la contratación de empréstitos en los mercados de capitales.

## Presupuesto operativo CECA, rectificativo, para 1993

Las previsiones iniciales del presupuesto operativo CECA para el ejercicio 1993 elaboradas por la Comisión se publicaron en el Anexo de la Decisión nº 3799/92/CECA de 23 de diciembre de 1992.

El 10 de noviembre de 1993, la Comisión ha adoptado las previsiones corregidas de los recursos, así como su distribución, estableciendo el presupuesto operativo CECA, rectificativo, que figura a continuación.

(en millones de ecus)

Necesidades	Previsiones iniciales	Previsiones rectificadas	Recursos	Previsiones iniciales	Previsiones rectificadas
Operaciones que hay que financiar con los recursos del ejercicio (a fondo perdido)			Recursos del ejercicio		
1. Gastos administrativos	5	5	1. Recursos corrientes		
2. Ayudas a la readaptación (artículo 56)	185	185	1.1. Producto exacción al 0,25 %	125	117
3. Ayudas a la investigación (artículo 55)	123	124,8	1.2. Saldo neto del ejercicio (*)	269	252
3.1. Acero (*)	58	58	1.3. Multas y recargos por demora	2	p.m.
3.2. Carbón (*)	50	51,8	1.4. Otros	p.m.	p.m.
3.3. Social (*)	15	15	2. Anulación de compromisos que previsiblemente no se realizarán	63	78,7
4. Ayudas en forma de bonificación	125	127	3. Recursos del ejercicio 1992 no utilizados	40	53,1
4.1. Inversiones (artículo 54) (*)	20	—	4. Ingresos extraordinarios		
4.2. Reconversión (artículo 56) (*)	105	127	Medidas sociales ligadas a la reestructuración siderúrgica	p.m.	p.m.
5. Medidas sociales ligadas a la reestructuración siderúrgica	60	60	5. Recursos de la reserva para contingencias	p.m.	p.m.
6. Medidas sociales ligadas a la reestructuración de la industria del carbón (*)	50	50	6. Recursos extraordinarios	49	51
7. Indemnizaciones e intereses	—	p.m.			
<b>Total presupuesto</b>	<b>548</b>	<b>551,8</b>	<b>Total presupuesto</b>	<b>548</b>	<b>551,8</b>

(\*) Ayudas a proyectos que tienen consecuencias específicas para el medio ambiente:

líneas 3.1.: 7  
3.2.: 16  
3.3.: 3

(\*) Cifras imputables al programa RECHAR:

líneas 4.2.: 50  
6.: 50

(\*) Previsiones iniciales: saldo neto de 1992.

Previsiones rectificadas: saldo neto de 1993.

## 2.2. EL SISTEMA DE EMPRESTITOS Y PRESTAMOS.

El sistema de empréstitos y préstamos es el otro medio, además del presupuesto operacional, a través del cual la Alta Autoridad/Comisión cumple con las obligaciones que le encomienda el Tratado CECA.

Los empréstitos sólo pueden ser utilizados para emitir préstamos y los préstamos concedidos deben ser destinados a) a la realización de programas de inversión y a la financiación directa o principalmente a incrementar la producción, disminuir los costes o facilitar la comercialización de los productos CECA (párrafos 1 y 2 del artículo 54/CECA); b) a la financiación de programas capaces de crear nuevas actividades y/o transformar empresas que garanticen un nuevo empleo para la mano de obra disponible como consecuencia de la introducción de nuevos procedimientos productivos (apartados 1b y 2a del artículo 56 CECA). Si se trata de inversiones en las empresas del acero y del carbón la responsabilidad de la aprobación y ejecución de las operaciones compete exclusivamente a la Alta Autoridad/Comisión. Si las inversiones se efectúan en empresas que no están bajo la jurisdicción del Tratado CECA, el Consejo previo dictamen del Comité Consultivo deberá dar su conformidad. En 1993 los préstamos concedidos por la CECA ascendieron a 918,3 millones de ecus lo que junto a los 551,8 millones del presupuesto operacional eleva el monto total de la financiación a 1.469,1 millones de ecus.

## 2.3. LOS FONDOS PROPIOS DE LA CECA.

La CECA ha ido acumulando en el transcurso de los años un paquete de reservas muy considerable. Tanto es así que STRASSER, (1993), op.cit, pág.87, exclama ¿quién será el heredero de la CECA en el 2002?. Dichas reservas se agrupan en torno al Fondo de Garantía, reserva especial y antiguo fondo de pensiones. Sus recursos sirven para sufragar parte del presupuesto operacional y para la concesión de préstamos.

El Fondo de Garantía fue creado a fin de que la Alta Autoridad/Comisión pudiese garantizar el lanzamiento de sus propios empréstitos a falta de una percepción por parte de los Estados miembros o de otros medios para cubrir ese cometido. Inicialmente el fondo se nutrió del excedente de la exacción sobre la producción del carbón y del acero que llegó a alcanzar un 0,90 % en 1953. Posteriormente iría acrecentando sus reservas con parte de los intereses del conjunto de tesorería y mediante las contribuciones de nuevos Estados miembros<sup>27</sup>. En diciembre de 1952 sus reservas ascendían a 429.885.000 ecus. Los intereses que reportan forman parte del capítulo 1 de ingresos del presupuesto operacional (saldo neto del ejercicio anterior).

La reserva especial se constituyó con ingresos no procedentes de exacciones, sino con parte de los recargos por demora, multas e intereses de los préstamos concedidos con fondos propios.

El antiguo fondo de pensiones tuvo como objetivo el hacer frente a las obligaciones contraídas por la CECA con sus funcionarios. A partir de 1956 los Estados miembros se hicieron cargo de esas prestaciones quedando el fondo a disposición de la Alta Autoridad/Comisión. Al 31 de diciembre de 1992 la reserva especial contaba con unas dotaciones de 189.980.000 ecus y el antiguo fondo de pensiones con 58.923.329 ecus. Parte de ellos se destina a facilitar préstamos mayoritariamente a la construcción de viviendas sociales.

"Desde comienzos de su actividad financiera hasta el 31 de diciembre de 1992, la CECA entregó 20.083,2 millones de ecus en concepto de préstamos, de los cuales 19.674,8 millones proceden de fondos de empréstitos y 408,5 millones de fondos propios" (informe financiero CECA 1992, pág.26).

---

<sup>27</sup> Los nuevos Estados miembros negocian con la Alta Autoridad/Comisión una aportación determinada al fondo para poder participar de los beneficios que reporta y en general del acervo de la CECA.

#### 2.4. LAS FINANZAS DE LA CECA Y EL PRESUPUESTO GENERAL.

Las interrelaciones entre los medios financieros de la CECA y el presupuesto general se han limitado hasta épocas recientes a las aportaciones de la CECA al presupuesto general en concepto de gastos administrativos y a algunas transferencias en el pasado, de recursos del presupuesto general al de la CECA. En otros casos se han lanzado programas como RESIDER y RECHAR dotados con fondos provenientes de varios medios y destinados a las zonas industriales CECA.

A partir de las reformas presupuestarias de 1988 y 1992 los vínculos se acrecientan considerablemente sin que ello haya supuesto pérdida alguna de autonomía e independencia de las finanzas CECA. En primer lugar las exacciones sobre las importaciones de carbón y de acero en la Comunidad, siempre percibidos por los Estados, pasan a partir de las reformas presupuestarias de 1992 a formar parte de los recursos propios de la Comunidad. En segundo lugar las reformas de los Fondos estructurales 1988 y 1992 prevén la coordinación de los Fondos con los demás instrumentos financieros entre lo que se encuentra el sistema de empréstitos y préstamos CECA y el mismo presupuesto operacional que, como hemos visto en páginas anteriores, tienen alto contenido social. Con estas previsiones jurídicas ambos medios, Fondos estructurales y finanzas CECA quedan entrelazados. En efecto la gran mayoría de las industrias carbo-siderúrgicas se encuentran geográficamente situadas en el entorno del objetivo nº2 de los Fondos estructurales. De un total de 986,61 millones de ecus concedidos en préstamos CECA en 1990, 697,64 millones se facilitaron dentro del marco geográfico del objetivo N°2<sup>28</sup>. El Informe anexo al Informe anual CECA 1990, pág.48 lamenta "que los instrumentos financieros de la CECA tienen características específicas resultantes de su aplicación tradicional, concentrada en las cuencas mineras y siderúrgicas y gestionada por medio de bancos comerciales, que plantean problemas de integración con las demás modalidades previstas en los demás instrumentos estructurales". Entre tanto la Comisión se ha esforzado en los

---

<sup>28</sup> Datos tomados del Documento COM(91) 359 final.

últimos años por una mejor y más completa coordinación entre los fondos estructurales y los medios financieros CECA<sup>29</sup>.

Queda por ver si al vencimiento del Tratado CECA en el año 2002 las interrelaciones presupuesto general-medios financieros de la CECA, continuarán siendo iguales, se acrecentarán o tomarán rumbos diferentes.

## 2.5. LA EJECUCION DE LAS FINANZAS.

### 2.5.1. Algunas particularidades .

De acuerdo con las normas internas de la Comisión la Alta Autoridad/Comisión puede aprobar un presupuesto rectificativo que satisfaga el cumplimiento de las obligaciones imprescindibles no tenidas en cuenta en el presupuesto inicial. Pero la singularidad mas llamativa es, sobre todo, la posibilidad de obtener rendimientos continuados de los compromisos contraídos durante el proceso de ejecución. Los gastos comprometidos dan lugar a una provisión que en tanto no se realice está colocada produciendo unos rendimientos. "Con ocasión de la comprobación de cuentas de cada operación, o bien cuando esta aprobación puede ser prevista con suficiente exactitud, se procede a una anulación de provisión que se traduce en una apertura de nuevos recursos por la cuantía correspondiente" STRASSER, (1993), op.cit. pág.303).

### 2.5.2. La ejecución del gasto.

La ejecución material del gasto se lleva a cabo por medio de ordenadores, interventores y contables conforme a las normas internas . La función de los interventores y contables no varía respecto de las realizadas en el presupuesto general. Por el contrario el ordenador que es la misma Comisión ejerce poderes totales para autorizar el gasto en materia de ayudas a la investigación, bonificaciones de interés y ayuda a la construcción

---

<sup>29</sup> Véase a este respecto "Normas de coordinación de los préstamos de reconversión CECA con los programas de los Fondos estructurales". D.O.C.59 de 6 de marzo de 1992, págs. 4-8.

de viviendas sociales. Sin embargo exigen un dictamen favorable del Consejo la ejecución de los apartados siguientes:

- Los préstamos bonificados tendentes a la "financiación de trabajos de instalaciones que contribuyan directa o principalmente a incrementar la producción, disminuir los costes o facilitar la comercialización de los productos" carbosiderúrgicos (párrafo 2 del artículo 54).
- Las ayudas a la investigación cuando los fondos procedan de la exacción sobre el carbón y el acero (apartado 2c del artículo 55).
- Los préstamos bonificados no vinculados directamente al mercado común del acero y del acero, cuya finalidad es la de crear actividades nuevas económicamente sanas, capaces de garantizar un nuevo empleo (apartados 1b y 2a del artículo 56)<sup>30</sup>.
- Las ayudas no reembolsables a la readaptación (apartados 1c y 2b del artículo 56).

### 2.5.3 Ingresos.

La ejecución de los ingresos no pertenecientes a la exacción se efectúan por la Alta Autoridad/Comisión. Los precedentes de la exacción son abonados por las empresas carbosiderúrgicas, en función de las cuantías producidas a nombre de la Alta Autoridad/Comisión en los Estados miembros el 25 de cada mes.

### 2.6 NOTA FINAL.

El presupuesto operacional CECA ha mantenido desde el nacimiento su autonomía e independencia respecto del presupuesto general. Las normas de funcionamiento interno vienen en gran medida dictadas por las "normas internas de la Alta Autoridad/Comisión que ejerce amplias competencias sobre este presupuesto. La presentación del contenido y estructura es relativamente sencilla y no ha

---

<sup>30</sup> Los préstamos vinculados a las empresas de el carbón y del acero son competencia exclusiva de la Alta Autoridad/Comisión

sufrido grandes modificaciones en el transcurso de los años si bien es cierto que ha sabido adaptarse progresivamente a las realidades impuestas por los sectores del carbón y del acero. La particularidad más exclusiva y concreta del sistema financiera CECA, (presupuesto operacional, empréstitos/préstamos), es su contenido eminentemente socioestructural.



# CONCLUSIONES

En este apartado se evalúan la media de contribuciones netas efectuadas por los Estados al presupuesto comunitario en los ejercicios presupuestarios de 1991/1992, en cumplimiento con el objetivo fundamental que nos hemos planteado en la Tesis.

Previo a la presentación del cómputo final conviene hacer algunas aclaraciones sobre las cifras utilizadas. La media total de créditos ejecutados durante los ejercicios 1991/1992, asciende a 56.184,90 millones de ecus de los cuales 53.386,15 son créditos operacionales y 2.799,75 millones son créditos de funcionamiento y administración de las instituciones. Del total de los créditos operacionales 49.865,62 millones, (aproximadamente un 93,40%), se han podido contabilizar como percibidos por los Estados a través de las políticas y Fondos estructurales que hemos venido analizando a los largo de la Tesis: PAC, Fondos estructurales, transporte, Política Común de Pesca, educación y formación profesional, energía, Investigación t Desarrollo y medidas de cooperación al desarrollo. Los créditos operacionales no asignados a los Estados, 3.520,53 millones de ecus, (aproximadamente un 6,59%), corresponden a gastos de ayuda alimentaria, contrapartidas por acuerdos internacionales de pesca, gastos del Centro Común de Investigaciones, política de la empresa, política de medio ambiente, la Europa social y otros varios apartados cuyas dotaciones no han podido ser asignadas a los Estados, bien por falta de datos, bien porque la naturaleza de los créditos no lo permite.

El gráfico N° 30 recoge el cálculo de las contribuciones netas. Para ello se contrastan la financiación por Estados al sistema de ingresos tal y como se ha planteado en el cuadro N° 10 con el total de gastos que se han podido contabilizar como atribuidas a los Estados, es decir, los 49.865,25 millones de ecus. Los signos negativos representan los Estados contribuyentes netos y los signos positivos los Estados receptores netos. Los resultados se mueven en una horquilla desde (menos(-)) unos mil novecientos millones de ecus aportados por Francia hasta casi (más(+)) tres mil quinientos millones netos percibidos por Grecia. La excepción a esta progresión

ascendente y uniforme corresponde a las contribuciones netas de Alemania, excepcionalmente elevadas. En efecto, las aportaciones procedentes de este Estado equivalen a aproximadamente el 94% de los ingresos netos de los cuatro Estados menos desarrollados: España, Grecia, Irlanda y Portugal. Las aportaciones netas de Bélgica, Holanda, Italia y el Reino Unido, apenas superan la cuantía equivalente a las percepciones netas de Grecia. Pero el caso más insólito lo representa Dinamarca, al aparecer como receptor neto del presupuesto, aún cuando es el segundo Estado más rico de la Comunidad después de Luxemburgo en términos de renta per capita.

Para una mejor comprensión del significado cuantitativo que supone las contribuciones netas y percepciones netas en las economías nacionales se ha calculado su contenido porcentual respecto de la media del PIB de los Estados a precios corrientes, (período 1991/1992). Los resultados recogidos en el gráfico N° 31 muestran a Italia con unas contribuciones netas al presupuesto comunitario de apenas un 0,09% respecto de su PIB; le siguen Francia y el Reino Unido con cuantías superiores, pero realmente mínimas del 0,19%; Holanda y Bélgica se sitúan en el 0,28%. Si tenemos en cuenta que algunos Estados, (Bélica y Francia), albergan el grueso de las instituciones comunitarias cuyos gastos de funcionamiento generan importantes beneficios, la idea de contribuyente neto queda aún más mermada. Las únicas magnitudes significativas en el marco de las economías de los Estados son: por una parte las contribuciones netas de Alemania, equivalente a un 0,64% de su PIB y por otra parte las percepciones netas particularmente de Irlanda y Grecia que ascienden a un 5,55% y un 5,53% de sus respectivos PIB y hasta cierto punto las de Portugal con un 2,25%. España uno de los países menos desarrollados de la Comunidad, únicamente obtiene en términos netos el equivalente al 0,57% de su PIB.

Los resultados finales expuestos en los gráficos N° 31 y 32 arrojan serias dudas sobre la efectividad del presupuesto general para llevar a cabo los enunciados de cohesión económica y social proclamados en el Acta Unica Europea y Tratado de la Unión. Las contribuciones netas no reflejan necesariamente la

capacidad contributiva de los Estados. El presupuesto actual, (tanto ingresos como gastos), debe tomarse como un instrumento fruto del consenso y de la constitución de una serie de Políticas surgidas al amparo del proceso de integración y no tanto como un sistema tributario ordenado en torno a los principios de equidad contributiva. Un simple resumen del estado de ingresos y de las políticas que integran el gasto, tienden a confirmar las particularidades señaladas.

Por el lado de los ingresos los acuerdos de Fontainebleau, (1984), prorrogados en 1988 y 1992 con motivo de las reformas presupuestarias, trastocan cualquier aproximación hacia la explicación de un sistema contributivo con carácter progresivo a nivel intracomunitario. Los Estados menos prósperos, (Portugal, España, Irlanda y Grecia), ingresan actualmente en las arcas comunitarias unas cuantías superiores a lo que representa su capacidad contributiva en términos de PIB, mientras que otros Estados más prósperos como el Reino Unido disfrutaban de privilegios que les permiten ingresar cuantías bastante inferiores a su capacidad contributiva.

En cuanto al gasto presupuestario las contribuciones netas de los Estados, aún vienen mediatizadas y hasta cierto punto predeterminadas por los créditos de la PAC. Aquellos Estados como Francia, Holanda, Italia, Grecia y hasta cierto punto España cuyos ingresos provenientes de la Organización Común de Mercado, (OCM), son elevados o bien aparecen al final con contribuciones netas mínimas, (Holanda, Francia, Italia), o bien las tres cuartas partes de sus ingresos se derivan de la PAC, (España, Grecia e Irlanda). La importancia cuantitativa de los créditos de la PAC es muy significativa para Portugal, este país obtuvo un apoyo muy particular en la reforma de los Fondos estructurales en 1988. Su territorio queda enteramente cubierto por el Objetivo N° 1 y además se le dotó del Programa de Desarrollo de la Industria Portuguesa, (PEDIP), sin embargo el saldo financiero a su favor es muy inferior al de Grecia e Irlanda, precisamente porque los ingresos derivados de la PAC son realmente muy bajos.

Los Fondos estructurales, el segundo apartado del gasto en orden de importancia y principal componente de la cohesión económica y social, cumple efectivamente con los objetivos teóricos que se les asignó, esto es, su dotación se canaliza hacia regiones con problemas estructurales. Ahora bien, el componente renta solo está presente en el objetivo N° 1, de ahí que aproximadamente el 46,95% de los recursos sean absorbidos por regiones situadas en los ocho Estados más prósperos de la Comunidad. Las dotaciones estructurales presentan un grado elevado de dispersión por todo el entorno comunitario, tratando de suplir no sólo las deficiencias de los Estados menos prósperos sino los de todos aquellos que contribuyen a la financiación del presupuesto y forman parte del proceso de toma de decisiones.

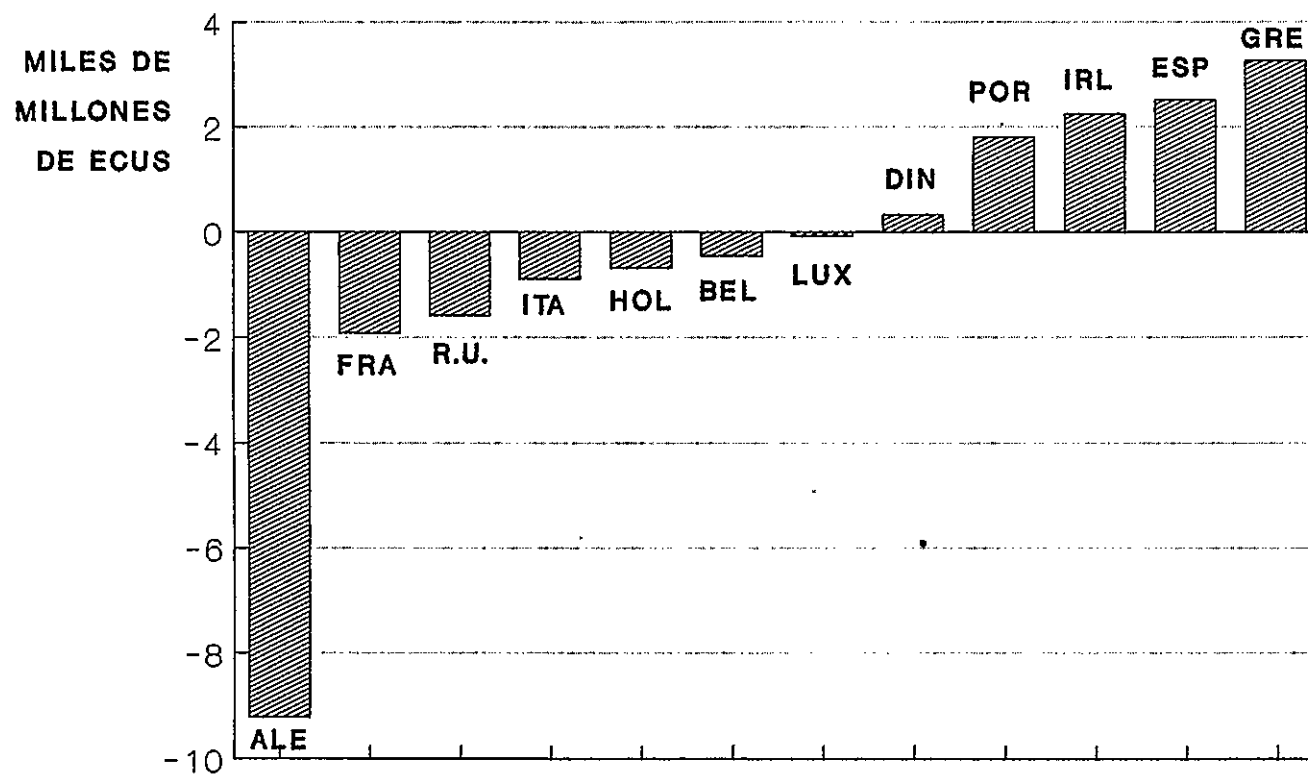
La Política de Investigación y Desarrollo, I+D, el tercer componente cuantitativamente más importante del gasto interno, después de la PAC y Fondos estructurales, se proyecta en términos generales como un apartado indispensable para alentar el crecimiento la cooperación y el intercambio en Europa, sin embargo, hoy por hoy, y en lo que a sus dotaciones se refiere, tiende a beneficiar a los Estados más prósperos y no tanto a los menos desarrollados. España aún está lejos de obtener unos retornos equiparables a la financiación que aporta el presupuesto.

La política de cooperación al desarrollo, otra gran aportación del gasto comunitario, se presenta como un claro deseo de impulsar una comunidad solidaria con el resto de los pueblos y particularmente con los países en desarrollo. De hecho, el porcentaje del presupuesto comunitario destinado a estos fines, asciende a casi un 3% del gasto total, porcentaje muy superior al que contemplan los presupuestos nacionales si bien estos últimos son cuantitativamente más elevados. Pero, independientemente del esfuerzo realizado por la Comunidad y de las virtudes o defectos de la cooperación Comunidad-países en desarrollo, los créditos consignados en esta sección, desde un punto de vista estrictamente comunitario y dadas las fórmulas de gestión y ejecución utilizadas, no dejan de ser, en la mayoría

de los casos, un medio de transferencia de recursos intracomunitarios, desde los países menos desarrollados hacia las grandes compañías establecidas en los países mas desarrollados de la Comunidad. Estas grandes compañías se convierten en los principales beneficiarios de los contratos de obras, suministros y asistencia técnica, destinados a la mejora de la situación socioeconómica en los países en desarrollo.

El resto de las políticas comunitarias, tales como la Política Común de Pesca, política de transporte, tienen como finalidad la ordenación de los sectores en cuestión, pero ello no implica la distribución de sus dotaciones en virtud de baremos de bienestar social, sino en cumplimiento de los objetivos comunes a todos los Estados miembros. Por otra parte la política de educación y de formación profesional ha adoptado una dimensión estrictamente de intercambio, coordinación y cooperación, con apenas relevancia en el presupuesto comunitario. Asimismo, otros apartados como la Europa Social tienen un contenido altamente normativo. El apoyo presupuestario abarca un amplio abanico de intervenciones, pero todas ellas de carácter más bien simbólico.

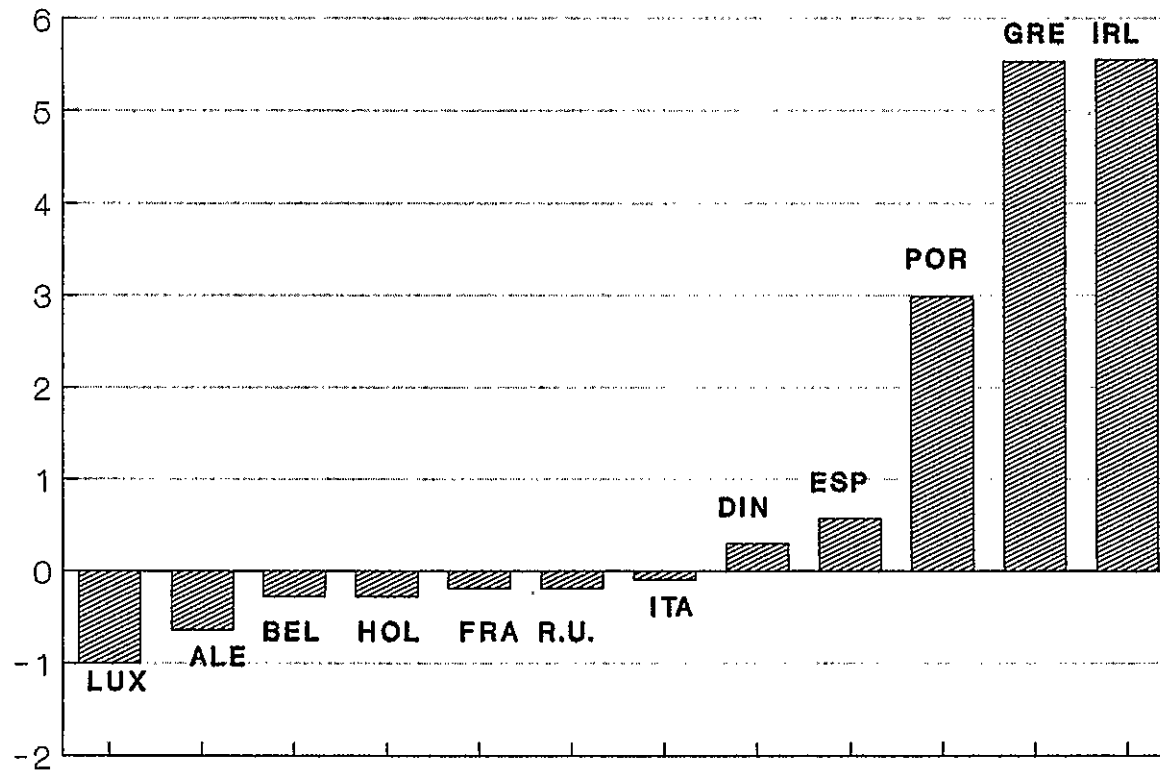
GRAFICO Nº 30



FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS OBTENIDOS A LO LARGO DE LA TESIS

GRAFICO N° 31

PORCENTAJE DE CONTRIBUCIONES NETAS EN RELACION AL P.I.B DE LOS ESTADOS



FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS OBTENIDOS A LO LARGO DE LA TESIS



## BIBLIOGRAFIA

**BIBLIOGRAFIA**

---

**INTRODUCCION**

- BUCKWELL, A.E., et.al., (1982): The costs of the Common Agricultural Policy, Croom Helm, Beckenham, U.K.
- CECCHINI, P., (1988): Europa 1992: una puesta de futuro, Alianza Editorial, Madrid.
- FONSECA, F.J., (1985): El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Informe del Comité Delors, (1989): publicado en el Boletín de Información Comercial Española, Semana del 1 al 7 de mayo de 1989, págs. 1767-1783.
- Informe MACDOUGALL, (1977): Report of the study group on the role of public finance in European integration, volumen I, General Report, Collection Studies, Series N° a 13, Bruselas.
- MARTINEZ, D., (1974): El Sistema Financiero de las Comunidades Europeas. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P., (1986): Hacienda pública teórica y aplicada, Instituto de Estudios Fiscales, Segunda edición, Madrid.
- ROLLO, J. and WARWICK, K., (1979): The CAP and Resource Flows among member States. Government Economic Service, Working paper N° 27, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, U.K.
- STRASSER, D., (1978): La Hacienda Europea, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- STRASSER, D., (1993): La Hacienda de Europa, el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

## CAPITULO I:

EL PRESUPUESTO:  
EVOLUCION Y CONFIGURACIÓN,  
BASES JURIDICAS,  
EL PODER POLITICO Y DE GESTION,  
EL PODER POLITICO EN ACCION.

FONSECA, F.J., (1985): El presupuesto de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Informe MCDUGALL, (1977): Report of the Study group on the role of Public finance in European integration, Volumen I: general Report, Colletion Studies, Economic and Financial, Series N° A 13, Bruselas.

Informe del Parlamento Europeo, (1992): Una nueva estrategia para la Cohesión Económica y Social después del 92, Serie Política regional y transporte N° 19, Luxemburgo.

LODGE, J., (1989): "The European Parliament-from "assembly" to co-legislature: Changing the institutional dynamics" en el libro The European Community and The challenge of the future, editado por LODGE, J., Pinter publishers, Londres.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P., (1986): Hacienda Pública teórica y aplicada, Instituto de Estudios fiscales, Segunda edición, Madrid.

STRASSER, D., (1993): La Hacienda de Europa, el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

## CAPITULO II:

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS:  
UNIDAD, UNIVERSALIDAD, ANUALIDAD,  
EQUILIBRIO, ESPECIFICIDAD  
Y UNIDAD DE CUENTA.

FONSECA, F.J., (1985): El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- LOZANO, J.M<sup>a</sup>, (1983): Introducción a la teoría del presupuesto, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARTINEZ, A., (1986): "EL presupuesto de la CEE en 1986", Hacienda Pública Española, N<sup>o</sup> 102/103, Madrid.
- SANCHEZ, J. (1989): Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de la CEE, Editorial Ariel, Barcelona.
- STRASSER, D., (1978): La Hacienda Europea, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- STRASSER, D., (1993): La Hacienda de Europea, el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

### CAPITULO III:

#### PERSPECTIVAS FINANCIERAS.

- COM(92) 82 final: Aplicación del acuerdo interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de marzo de 1992.
- COM(92) 2000 final: Del Acta Unica al post-Maastricht, los medios de nuestras ambiciones, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de febrero de 1992.
- COM(92) 2001 final: Las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-1997, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de marzo de 1992.

### CAPITULO IV:

#### INGRESOS

- COM(78) 531 final: Financing the budget, the way ahead, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COM(83) 10 final: The future financing of the community, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 4 de febrero de 1983.

- COM(86) 201 final: COM(86) 201 final: Perspectivas financieras (1987-1990), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 20 de junio de 1986.
- COM(87) 100 final: Llevar a buen término el Acta Unica Europea, una nueva frontera para Europa, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15 de febrero de 1987.
- COM(87) 101 final: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación futura de la Comunidad, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 3 de marzo de 1987.
- COM(92) 81 final: El sistema de recursos propios, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de enero de 1992.
- COM(92) 2000 final: Del Acta Unica Al Post-Maastricht, Los medios de nuestras ambiciones, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de febrero de 1992.
- COM(92) 2001 final: Las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-1997, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de marzo de 1992.
- COOMBES, D., (1972): The power of the purse in the European Community, Chatham House: PEP, Londres.
- DEL PUERTO RODRIGUEZ, M<sup>a</sup>, (1987): "Concepto y naturaleza del recurso comunitario IVA", Rev. Impuestos N<sup>o</sup> 3/1987, Madrid.
- DENTON, G., (1984): "Re-Structuring the EC Budget: Implications of the Fontainebleau agreement" Journal of Common Market Studies, Volumen XXIII, N<sup>o</sup> 2, Diciembre.
- FALCON y TELLA, R., (1987): "La financiación de la Comunidad Europea durante el período 1988-1992: propuesta de reforma del sistema de recursos propios", Noticias CEE, N<sup>o</sup> 34, Madrid.
- JONES, B.R., (1980): The making of contemporary Europe, Hodderand stouhgton, Londres.
- MARTINEZ, A., (1989): "El nuevo sistema de recursos propios de la CEE", Noticias CEE, N<sup>o</sup> 50, Madrid.
- MARTINEZ, A., (1983): Problemas financieros de la Comunidad Económica Europea, Instituto de Estudios Fiscales, monografía N<sup>o</sup> 1, Serie Minor.
- MARTINEZ, A., (1989): "El nuevo sistema de recursos propios de la CEE", Noticias CEE, N<sup>o</sup> 50, págs. 75-91.

- MARTINEZ, D., (1974): El sistema financiero de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- PALMER, M., (1981): The European Palment, Pergamon Press, Oxford.
- RUFIAN, D.M<sup>a</sup>, (1987): "La financiación futura de la CEE", Noticias CEE N° 39, Madrid.
- TYLOR, P., (1989): "The new Dynamics of EC integration in the 198's en el libro editado por Lodge J., The European Community and Challenge of the future, Pinter publisher, Londres.
- WALLACE, H., (1980): Budgetary Politics: The finances of the European Communities, George Allen and Unwin, Londres.
- WALLACE, H., (1983): "Distributional Politics: Dividing up the Community Cake", en el libro Policy-making in the European community, editado por Wallace H., y Wallace W. y Webb, C., John Wiley and Sons Ltd., Londres.

## CAPITULO V:

### POLITICA AGRICOLA COMUN

- BARCELO, L.V. y GARCIA, J.M., (1987): El futuro de la Política Agrícola Común y la economía española, ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- BUCKWELL, A.E. et al., (1982): The costos of the Common Agricultural Policy, Groom Helm, Beckenham U.K.
- COLSON, F., (1985): "Crisis de la PAC y PAC de la crisis", Información Comercial Española, N° 626-627, págs. 193-203.
- COM(79) 710 final: Changes in the Common Agricultural policy help balance de Markets and streamline expenditure, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COM(85) 333 final: Perspectivas de la Política Agrícola Común, (también conocido como Libro Verde), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas (1985).
- COM(87) 430 final: Comunicación de la Comisión sobre disciplina presupuestaria, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 5 de agosto de 1987.

- COM(91) 100 final y COM(91) 258 final: Desarrollo y futuro de la Política Agrícola Común, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 19 de junio de 1991.
- COM(93) 20 final: Incluye varias propuestas de Reglamento y Decisiones sobre las reformas presupuestarias de 1992, Bruselas, 26 de enero de 1993.
- Documento 1987: Situation et evolution des regions de la Communauté elargie dans le domaine agricole. Les effects regionaux de la politique agricole Commune en Espagne et au Portugal, Comisión de las Comunidades Europeas.
- JOSLING, T.E. et al., (1976): Agriculture and the State. Trade Policy Research Centre, Londres.
- La Nueva Política Agrícola Común, (1993):\_ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (MAPA), 2ª edición, septiembre de 1993.
- Las Regiones de la Comunidad ampliada, (1987), Tercer informe periódico sobre la situación socioeconómica de la Comunidad, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- MARSH, J. and RITSON, C., (1971): Agricultural Policy and the Common Market, Chathan House: PEP, Londres.
- Plan Mansholt, (1968): Memorándum sur la reforme de la Agriculture dans la Communauté Economique Européenne, Luxemburgo.
- RIES, A., (1985): "La Política Agrícola Común", Información Comercial Española, N° 627-628, págs. 181-191.
- ROSENBLATT, J. et al., (1988): The Common Agricultural Policy of the European Community, principles and consequences, International Monetary Fund, Occasional Paper N° 62, Washington D.C.
- SEC(92) 950-es: Vademecum presupuestario, Comisión de las Comunidades Europeas, Edición (1992).
- TRACY, M., (1993): Food and Agriculture in a Market Economy, And introduction to theory, práctica and policy, Agricultural Policy Studies, APS, Bélgica.

## CAPITULO VI:

## FONDOS ESTRUCTURALES.

- BALASA, B., (1975): European Economic Integration, North-Holland Publishing Company, Amstardan, Oxford.
- BLISS, C. y BRAGA, J., (1990): Unity with diversity in the Euroepan Economy. The Community southern frontieiu, Cambrigde University Press, Cambridge, (U.K.).
- BORTS, G.H. y STEIN, J.C.: Economic growth and free market, University Press, New York.
- CECCHINI, P., (1988): Europa 1992: Una apuesta de futuro, Alianza Editorial, Madrid.
- COM(90) 516 final: Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales, (1989), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15 de noviembre de 1990.
- COM(90) 516 final: Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15 de noviembre de 1990.
- COM(91) 400 final: Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 4 de diciembre de 1991.
- COM(92) 84 final: Las políticas estructurales comunitarias, Comunicación de la Comisión, Bruselas, 24 de marzo de 1992.
- CORDEN, W., (1972): "Monetary integration", (The Craham Lecture, Princeton University, 1971), Essays in international Finance N° 93, International Finance section, Princeton University, abril (1972), Recopilado en el libro International Trade Theory and Policy, (1992), Gower House, Aldershot, England, págs. 477-517.
- CUADRADO-ROURA, J.R. y SUAREZ-VILLA, L. (1992): "Integración económica y evolución de las disparidades regionales", Papeles de Economía Española, N° 51, págs. 69-82.
- GIERSCH, H., (1949): "Economic Union between nations and the location of industries", Review of Economic Studies, Vol., 17, págs. 87-97.



- HODGES, M., (1981): "Liberty, Equality, Divergence: The Legacy of the Treaty of Rome" en el Libro Economic Divergence in the European Community, ed. Hodges M. et.al., George Allen Unwin, Londres.
- Informe Delors, (1989): Publicado en el Boletín de Información Comercial Española, Semana del 1 al 7 de mayo.
- KALDOR, N., (1970): "The case regional policies" Scottish Journal of Political Economy, vol.17. págs. 337-348
- KALDOR, N., (1971): "The dynamic effects of the common Market", en el libro editado por Evans, D. Destiny or Delusion: Britain and the common Market, Gollanz, London, págs. 59-91..
- MOLINA, M<sup>a</sup>.J., (1983): Unión monetaria Europea, ediciones Pirámide, Madrid.
- MOLLE, W., (1990): The economics of European Integration, Theory, practice, policy, Aldershot, Dartmouth, (R.U.).
- MOLLE, W. and CAPELLIN, R., (1988): Regional impact of community policies in Europe, A Vebury/Gower, Aldershot, (R.U.).
- MYRDAL, G., (1971): Economic Theory and underdeveloped regions, Harper and Torchbooks, New York.
- PADOA-SCHIOPPA, T., (1987): Eficacia, estabilidad y equidad, una estrategia para la evolución del Sistema económico de la Comunidad Europea, Alianza Editorial, Madrid.
- ROMANS, J.I., (1965): Capital exports and growth among USA regions, University Press, New York.
- SIEBERT, H., (1969): Regional economic growth and Policy, International Texbock Company, Scranton, Pennsylvania.
- STOHR, W. ed., (1990): Global challenge and social response. Iniciativas for economic regeration in contemporary Europe. Mausell publishing, Londres.
- Tercer Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos estructurales, (1991), Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- TINDEMANS, L., (1976): "European Unión", Bull CE, Supplement 1-76, Bruselas.
- VAZQUEZ, A., (1988): Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo, Ediciones Pirámide, Madrid.

VAZQUEZ, A., (1990): "Las iniciativas Locales y los sistemas de Localización industrial", Universidad Autónoma de Madrid. Memografía.

## CAPITULO VII:

### OTRAS MEDIDAS ESTRUCTURALES: OTRAS ACCIONES ESTRUCTURALES, POLITICA COMUN DE PESCA Y POLITICA COMUN DE TRANSPORTES.

ANAYA, A. y JUSTE, J., (1986): La Política agrícola y de pesca en la Comunidad Europea, editorial Trivium, S.A., Madrid.

BONNAFOUS, A., (1985): "La Política Común de transportes", Información Comercial Española, N° 626-628, págs. 223-233.

GARCIA, P., (1989): "Acuerdos internacionales de pesca CEE-países terceros": Revista de Estudios agro-sociales N° 148, págs. 195-209.

GONZALEZ, F., (1992): "Consideraciones poco comunes en la política pesquera común". Una valoración positiva de la integración comunitaria", Revista de Estudios agro-sociales N° 160, págs. 187-213.

JAEN, R., (1989): "La aplicación en España de la política común para las estructuras pesqueras. Incidencia sobre el sector pesquero español"- Revista de Estudios agro-sociales N° 148, págs. 212-229.

## CAPITULO VIII:

EDUCACION  
FORMACION PROFESIONAL  
CULTURA  
Y LA EUROPA SOCIAL.

## - EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL Y CULTURA.

Boletín de las Comunidades Europeas: Nuevo impulso de la política cultural en la Comunidad Europea, Suplemento 4/87, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 1987.

COM(91) 397 final: Memorándum de la Comisión sobre la formación profesional en la Comunidad Europea para los años 90, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 18 de diciembre de 1991.

COM(93) 194 final: Informe de actividades sobre el programa LINGUA, (1992), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 10 de mayo de 1993.

COM(93) 268 final: Informe anual de Comisión sobre el programa ERASMUS, (1992), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 25 de junio de 1993.

COM(93) 317 final: Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del programa EUROTECNET, Enero 1990-junio 1992, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 14 de julio de 1993.

COM(93) 409 final: Programa COMETT, Informe de actividades 1992, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1 de septiembre de 1993.

COM(93) 521 final: Medidas prioritarias en el ámbito de la juventud, Informe de las actividades en 1992, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28 de octubre de 1993.

COM(93) 524 final: Programa "la juventud con Europa", Informe anual de la Comunidad, 1992, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28 de octubre de 1993.

COM(93) 704 final: Informe sobre la ejecución del Programa PETRA, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 14 de enero de 1994.

## - LA EUROPA DE LO SOCIAL

COM(89) 568 final: Comunicación de la Comisión sobre su programa de acción para la aplicación de la carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 5 de diciembre de 1989.

COM(93) 559 final: Comunicación de la Comisión sobre el marco de actuación en el ámbito de la salud pública, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 24 de noviembre de 1993.

COM(93) 668 final: Tercer Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de la Carta..., Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 21 de diciembre de 1993.

Europa Social, la dimensión social del mercado interior, Número especial, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1988.

Europa Social: Janvier 1992 juin 1993, 18 mois de politique sociale communautaire; Comission del communantes Europeennes, Luxemburgo, 1993.

Lo social en la Europa del 92, Serie documentación Europea 2/1990, Luxemburgo (1990).

Programa de acción comunitaria a medio plazo para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos, Bol. CE, suplemento 4/89, Bruselas.

Venturini P., (1989): Un espacio social europeo para 1992, serie objetivo 92, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

## CAPITULO IX:

POLITICA ENERGETICA  
MEDIO AMBIENTE  
CONTROL DE LA SEGURIDAD DE EURATOM  
PROTECCION CIVIL Y AYUDAS DE URGENCIA.

ENERGIA

COM(88) 174 final: Informe sobre la política energética de los Estados miembros, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 31 de mayo de 1988.

COM(88) 238 final: El mercado interior de la energía, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 3 de junio de 1988.

COM(91) 36 final: Comunicación de la Comisión relativa a una Carta Europea de la Energía, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 20 de febrero de 1991.

COM(92) 226 final: Propuesta de Directiva del Consejo por el que se crea un impuesto sobre las emisiones de Dioxido de Carbono y la energía, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 30 de junio de 1992.

COM(93) 261 final: Segundo Informe parcial sobre el mercado interior de la energía, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2 de julio de 1993.

COM(93) 542 final: La Carta europea de la energía: un nuevo impulso a la Comunidad Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 4 de noviembre de 1993.

COM(94) 282 final: Informe sobre la operación del control de seguridad de EURATOM 1991 y 1992, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 6 de julio de 1994.

DAINTITH, T. y HANCHER, L., (1987): La strategie en Europe: Son cadre juridique. Collection Perspectives Européennes, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Energy in Europe a view to the Future, Dirección General de Energía, (DG. XVII), número especial, septiembre 1992.

La energía en Europa, Dirección General de Energía, (DG XVII), Comisión de las Comunidades Europeas, julio 1992.

SEC(91) 1744 final: Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y negociar la eficacia energética, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 14 de octubre de 1991.

SWANN, D., (1986): The Economics of the Common Market, fifth edition, Pelican Books, Great Britain.

TAMAMES, R., (1994): La Unión Europea, Alianza Universidad, Madrid.

Y-S HU (1982): "Energy Policy" en el libro The Economics of the European Community, ed. by AM EL-Agra, Philip Allan, Oxford.

## CAPITULO X:

### POLITICA DE LOS CONSUMIDORES POLITICA INDUSTRIAL Y REDES TRANSEUROPEAS

#### - POLITICA DE LOS CONSUMIDORES.

COM(85) 314 final: Nuevo impulso para la política de protección de los consumidores, Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, 23 de julio de 1985, (edición francesa).

COM(90) 98 final: Plan trienal de acción sobre política de los consumidores en la CEE, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 8 de junio de 1990.

COM(93) 378 final: Segundo plan de acción trienal, (1993-1995), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28 de julio de 1993.

COM(93) 576 final: Libro Verde, Acceso de los consumidores a la justicia y soluciones de litigios en materia de consumo en el Mercado Unico, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 16 de noviembre de 1993.

JIMENEZ, D., (1990): "La seguridad de los consumidores...", Noticias CEE, N° 63, Madrid, págs. 69-77.

LAWLOR, E., (1990): El derecho de elegir y el impulso económico, Comisión de las Comunidades Europeas, Segunda edición, Luxemburgo.

La política de los consumidores en el mercado interior, Segundo edición, Colección objetivo 92, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1990.

SANCHEZ, D., (1990): "La política de la Comunidad Económica Europea para la protección de los consumidores", Noticias CEE, N° 63, Madrid, págs. 79-94.

- POLITICA INDUSTRIAL

BAYLISS, B.T., (1982): "Competition and industrial Policy" en el Libro The economics of the European Community, edited by El-Agra, Philips Allan, Oxford.

Boletín de las Comunidades Europeas: Política industrial europea para los años 90, Suplemento 3/91, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 1991.

CALLEJON, M.R., (1988): "Nuevos enfoques de la política industrial", Economía Industrial, N° , julio-agosto, Madrid, págs. 119-129.

COM(90) 528 final: Política empresarial: una nueva dimensión para las pequeñas y medianas empresas, Comisión de las Comunidades Europeas; Bruselas, 18 de diciembre de 1990.

COM(93) 650 final: Programa plurianual (1994-1996) de trabajo en favor de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones, Bruselas, 16 de febrero de 1994.

COM(94) 74 final: Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre las acciones comunitarias que afectan al turismo, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 6 de abril de 1994.

DEFRAIGNE P.R., (1985): "La política Industrial". Información Comercial Española, N° 627-628.

GALLEGO, F., (1990): "Instrumentos financieros comunitarios de apoyo a las PYME", Economía Industrial N° 73, mayo-junio 1990, Madrid, págs. 69-79.

- KORAK, V., (1988): Introducción al derecho y práctica de la competencia en la CEE, edición española a cargo A. Fernández de Aroz Gómez Acebo, Ariel Derecho, Barcelona.
- RODRIGUEZ, M.T. y MENDEZ, J., (1989): "Instrumentos de la CEE para fomentar la cooperación transfronteriza". Economía Industrial N° 266, marzo-abril, Madrid, págs. 163-175.
- SWAN, D., (1983): Competition and industrial Policy in the Euroepan Community, The Methuen EEC, Series, Londres y Nueva York
- TAMAMES, R., (1994): La Unión Europea, Alianza Universidad, Madrid.

## CAPITULO XI:

### INVESTIGACION Y DESARROLLO

- BARRY, A., (1990): "European technology", Science and Public Policy, diciembre 1990, págs. 338-342.
- COM(92) 2000 final: Del Acta Unica al Post-Maastricht, los medios de nuestras ambiciones, Comisión de las Comunidades Europeas.
- COM(93) 112 final: Informe anual del Centro Común de Investigaciones, Bruselas, 31 de marzo de 1993.
- COM(93) 276 final: Propuesta de decisión relativa al IV Programa Marco, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 16 de junio de 1993.
- COM(93) 356 final: Las PYME y las actividades comunitarias en materia de investigación y desarrollo tecnológico, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 30 de septiembre de 1993.
- COM(93) 459 final: Documento de trabajo de la Comisión sobre el contenido de los Programas específicos, IV Programa Marco, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 6 de octubre de 1993.
- Europe, N° 3215, sábado 4 de diciembre de 1993.
- FONSECA, F.J., (1985): El presupuesto de las Comunidades Europeas, análisis jurídico, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.



- FORD, G. y LAKE, G., (1991): "Evolution of European Science and Technology", Science and Public Policy, Volumen 18 N° 1, febrero de 1991.
- MUÑOZ, E., (1990): Common scientific policy in Europe: The cost experience", Science and public policy, volumen 17 N° 16, págs. 343-348.
- SANDHOLTZ, Wayne, (1992): "ESPRIT and the politics of International collective action", Journal of Common Market Studies, Volumen XXX, N° 2, marzo 1992, págs.
- SHARP, M. y RAVIT, K., (1993): "Old trends and new realities", Journal of Common Market Studies, Volumen XXXI, N° 2,, junio 1993, págs.
- TAMAMES, R., (1994): La Unión Europea, Alianza Universidad Textos, Madrid.

## CAPITULO XII:

### COOPERACION Y DESARROLLO

- COM(90) 176 final: Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de junio de 1990.
- COM(91) 52 final: Informe de la Comisión sobre cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) europeas que se ocupan del desarrollo, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 22 de febrero de 1991.
- SEC(92) 915 final: La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15 de mayo de 1992.
- COM(93) 172 final: Segundo informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la ejecución de la ayuda económica a los (PECO) en 1991, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 10 de mayo de 1993.
- COM(93) 362 final: "TACIS" informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28 de julio de 1993.
- COM(93) 2001 final: Las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-1997, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de marzo de 1992.

COM(94) 7 final: Informe de la Comisión sobre la cooperación con las Organizaciones no Gubernamentales europeas que se ocupan del desarrollo (ONGD) en ámbitos de interés para los países en vías de desarrollo, (ejercicio 1992), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 27 de enero de 1994.

DUMMET, D.R.R., (1991): "The European Bank for reconstruction and development: a legal survey", Common Market Law Review, N° 3, Volumen 28, The Netherlands, págs. 571-597.

El diálogo Europa América Latina, La cooperación financiera y técnica, (1976-1989), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 1990.

Informe especial del Tribunal de Cuentas, N° 3/91 sobre la cooperación financiera y técnica con los países terceros mediterráneos acompañado de las respuestas de la Comisión, D.O. N° C 252 de 26 de septiembre de 1991.

JACKSON, T., (1984): "Food aid: Contributon or obstade" en el Libro Food as a husman right, editado por Erdy et. al., The United Nations and University of Japan.

KHADER, B., (1992): Europa y el gran Magreb, Fundación Paulino Torras Domenech, Barcelona

La Comunidad Europea y sus vecinos del Este, Serie Documentación europea, objetivo 92, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1990.

SIMMONDS, K.R., (1991): "The fourth LOME con vention", Common Market Law Review, N° 3, volumen 28, The Netherlands, págs. 522-547.

The role of the Commission in supporting structural adjustment in ACP States, Comisión de las Comunidades Europeas, D.G. para el desarrollo, Luxemburgo 1992.

## CAPITULO XIII:

**SISTEMA DE EMPRESTITOS Y PRESTAMOS  
Y SISTEMA FINANCIERO DE LA CECA.**

## - SISTEMA DE EMPRESTITOS Y PRESTAMOS

COM(93) 3 final: Fondo Europeo de Inversiones FEI, Propuesta de añadido al protocolo sobre los estatutos del Banco Europeo de Inversiones por el que se faculta al Consejo de gobernadores del BEI para crear el FEI., Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de enero de 1993.

COM(93) 323 final: Informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la actividad de empréstitos y préstamos, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28 de julio de 1993.

COM(93) 383 final: Informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades de empréstitos y de préstamo de la Comunidad, (semestre de 1/7/1992 al 31/12/1992), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28 de julio de 1993.

COM(93) 577 final: Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las subvenciones comunitarias de interés de los préstamos a PYME otorgados por el BEI con cargo a su línea de crédito temporal, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 16 de noviembre de 1993.

## - SISTEMA FINANCIERO DE LA CECA.

COM(91) 359 final: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades de empréstito y préstamo de la Comunidad, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 9 de octubre de 1992.

"Informe anexo al Informe anual CECA 1990" sobre la gestión contable y financiera de la Comunidad Europea del carbón y del acero, Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 7 de noviembre de 1991.

Informe financiero CECA (1992), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas (1993).

STRASSER, D., (1993): La Hacienda de Europa, traducción: Mariano Abad Fernández, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Reunido el Tribunal que suscribe en el día  
de la fecha, acordó calificar la presente Tesis  
Doctoral con la censura de:

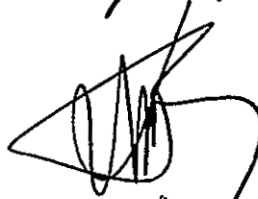
Madrid,

*Apto cum Laude por unanimidad  
21 de noviembre, 1994*

*Miguel Vesper?  
presidenta*

  
Vocal 2º

Carlos Romero  
Vocal

  
Vocal - Secretario

Manif. Lopez vocal 3º