

LA FINANCIACION DE LA PESC

Por MARGARITA A. ROBLES CARRILLO (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO J.11.2 DEL TUE: LA OPCIÓN POR UNA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LA PESC.—II. EL CONFLICTO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE FINANCIACIÓN DE LA PESC: A) *Los principios de base*. B) *Las modalidades de financiación*: 1. La calificación de los gastos administrativos. 2. La financiación de los gastos operativos.—III. EL TRATAMIENTO DE LA PESC EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO: A) *La financiación de la PESC en el marco de las Perspectivas Financieras*. B) *La financiación de la PESC en el marco del procedimiento presupuestario*: 1. El procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para el ejercicio 1994. 2. El procedimiento de adopción del presupuesto para el ejercicio 1995.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC), establecida en el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), constituye una reformulación, con algunas modificaciones importantes, del modelo de Cooperación Política Europea (CPE) (1). Entre las innovaciones mejor

(*) Profesora Titular Interina de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

(1) D. J. LIÑÁN NOGUERAS: «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *R.I.E.*, vol. 19, núm. 3, 1992, pág. 801.

apreciadas en el texto del Tratado y más desarrolladas en la práctica se encuentra el artículo J.11.2, que establece las modalidades de financiación de esta actividad de cooperación (2). De acuerdo con esa disposición,

«Los gastos administrativos que las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ocasionen a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas.

El Consejo podrá igualmente:

- bien decidir por unanimidad que los gastos operativos ocasionados por la ejecución de las disposiciones antes mencionadas corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, en cuyo caso se aplicará el procedimiento presupuestario previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;
- bien declarar que tales gastos siguen corriendo a cargo de los Estados miembros, eventualmente según una clave de reparto que habrá de determinarse.»

El reconocimiento de la trascendencia de esta norma desde una perspectiva jurídico-política fue paralelo a la afirmación de su complejidad y de los múltiples problemas que era susceptible de plantear su aplicación. La introducción de una norma dirigida a reglamentar el sistema de financiación de la PESC constituye, por sí misma, un factor de diferenciación y un avance cualitativamente importantes respecto de su predecesora, la CPE, que muestran la existencia de una voluntad política para progresar en ese ámbito y contribuyen al fortalecimiento de la estructura de cooperación. A ese hecho, sobre cuya importancia conviene insistir (3), se une el contenido mismo de la norma, donde la innovación más interesante, valiosa y compleja viene dada por la previsión de una financiación comunitaria de la PESC.

(2) En el marco del Título VI del TUE relativo a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior, el artículo K.8.2 cumple idéntica función y tiene el mismo contenido que el artículo J.11.2. Por su parte, el artículo 199 del TCE supone la asunción en el ámbito comunitario de las previsiones contenidas en esas dos disposiciones.

(3) Véase, a este respecto, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «La Política Exterior y de Seguridad Común en el TUE», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, Serie D, núm. 18, 1992, págs. 112-113.

• A pesar de la distinción realizada a esos efectos entre gastos administrativos y operativos y de la exigencia de unanimidad para decidir la financiación de los gastos operativos de la PESC con cargo al presupuesto comunitario, la disposición contenida en el artículo J.11.2 merece una valoración de principio positiva, en la medida que se encuentra en la línea de una racionalización de las relaciones entre las estructuras comunitaria y de cooperación. Si ello es así en el plano conceptual, en la realidad, la vinculación de ambas estructuras aparece como una operación jurídica que en lo inmediato está colmada de problemas y a largo plazo puede tener consecuencias imprevisibles en el proceso de construcción europea. No es evidente que la financiación comunitaria de la PESC sea un primer paso en el camino hacia la «comunitarización» de esta actividad. Tampoco hay que descartar que tenga como resultado una cierta subordinación de la estructura comunitaria a la de cooperación. En otro orden de cuestiones, desde la perspectiva del funcionamiento de la PESC, resulta seriamente preocupante la posibilidad de que se produzca una disminución o, incluso, paralización de esa actividad como consecuencia de los problemas planteados por su financiación.

En estas páginas, el tema de la financiación de la PESC se analiza considerando la aplicación práctica del artículo J.11.2 (I), el conflicto institucional derivado de la existencia de esa norma (II) y el tratamiento de la PESC en el marco del presupuesto comunitario (III).

I. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO J.11.2 DEL TUE: LA OPCIÓN POR UNA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LA PESC

Con la entrada en vigor del TUE, la PESC conoce un desarrollo relativamente importante mediante la utilización de los mecanismos previstos en el Tratado y, en especial, de las acciones comunes. La cuestión de su financiación es objeto de disposiciones precisas en las distintas decisiones adoptadas por el Consejo. Pronto se hace patente la intención de los Estados de recurrir de modo preferente a una financiación comunitaria de los gastos operativos. Tampoco tardan en surgir serias dificultades en cuanto a la utilización de las contribuciones nacionales.

A partir de las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo en sus reuniones de Bruselas, de 29 de octubre y de 10 y 11 de diciembre de 1993, y de Corfú, de 24 y 25 de junio de 1994 (4), el Con-

(4) *Boletín de las CCEE*, 1993, núm. 10, pág. 8; *Boletín de las CCEE*, 1993, núm. 12, págs. 12-13; *Boletín de la UE*, 1994, núm. 6, págs. 16-18. El Consejo Eu-

sejo desarrolla su actividad normativa en materia de PESC mediante la adopción de un número importante de posiciones y acciones comunes. Las decisiones de acciones comunes se relacionan en el siguiente cuadro.

| <i>Acción común</i> | <i>Decisión</i> | <i>DOCE</i> | <i>Fundamento jurídico</i> |
|--|--|-------------------------------------|----------------------------|
| Apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina | Decisión 93/603/PESC, de 8 de noviembre de 1993, referente a la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina | Núm. L 286, de 20-11-93, págs. 1-2. | J.3 |
| | Decisión 93/729/PESC, de 20 de diciembre de 1993, por la que se completa la acción común de apoyo al envío de la ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina. | Núm. L 339, de 31-12-93, pág. 3 | J.3 J.11 |
| | Decisión 94/158/PESC, de 7 de marzo de 1994, por la que se prorroga la aplicación de la decisión 93/603/PESC | Núm. L 70, de 12-3-94, pág. 1 | J.3 |
| | Decisión 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994, por la que se adopta y se prorroga la aplicación de la decisión 93/603/PESC | Núm. L 134, de 30-5-94, pág. 1 | J.3 J.11 |
| | Decisión 94/510/PESC, de 27 de julio de 1994, por la que se completa la Decisión 93/603/PESC | Núm. L 205, de 8-8-94, pág. 3 | J.3 J.5 J.11 |
| Envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa | Decisión 93/604/PESC, de 9 de noviembre de 1993, sobre la acción común relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa. | Núm. L 286, de 20-11-93, pág. 3 | J.3 |
| Apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica | Decisión 93/678/PESC, de 6 de diciembre de 1993, relativa al apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica | Núm. L 316, de 17-12-93, pág. 45 | J.3 |
| Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad | Decisión 93/728/PESC, de 20 de diciembre de 1993, relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad | Núm. L 339, de 31-12-93, págs. 1-2 | J.3 J.11 |
| | Decisión 94/367/PESC, de 14 de junio de 1994, relativa a la prosecución de la acción común referente a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad | Núm. L 165, de 1-7-94, págs. 2-6 | J.3 J.11 |
| Apoyo al proceso de paz en Oriente Medio | Decisión 94/276/PESC, de 19 de abril de 1994, relativa a la acción común en apoyo del proceso de paz en Oriente Medio | Núm. L 119, de 7-5-94, págs. 1-2 | J.3 J.11 |
| Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares | Decisión 94/509/PESC, de 25 de julio de 1994, sobre la acción común relativa a la preparación de la Conferencia de 1995 de los Estados Partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares | Núm. L 205, de 8-8-94, págs. 1-2 | J.3 J.11 |

ropeo de Essen, celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1994, se pronuncia sobre el estado y desarrollo de algunas acciones comunes en curso y sobre dos informes del Consejo relativos a la futura política mediterránea y la estrategia de preparación para la adhesión de los PECOS asociados (*Agence Europe*, núm. especial, 11-12-1994, págs. 2-14; núm. 3436, 14-12-1994, suplemento, págs. 1-2; núm. 3437, 15-12-1994, suplemento, págs. 1-4).

Todos los actos adoptados por el Consejo en relación a las acciones comunes en materia de PESC contienen previsiones de naturaleza presupuestaria que se recogen en el articulado de la decisión. Junto a ello, exceptuando las tres primeras actuaciones realizadas sobre la base del artículo J.3, el resto de las decisiones del Consejo tienen como fundamento jurídico los artículos J.3 y J.11 del TUE. La importancia de las disposiciones presupuestarias y los problemas surgidos como consecuencia de ellas varían considerablemente en cada caso y en función de la naturaleza de la acción emprendida. En algunas decisiones la financiación no plantea problemas.

Así, la Decisión 93/728/PESC relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad y la Decisión 94/509/PESC sobre la preparación de la Conferencia de 1995 de los Estados Partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares no acarrearán gastos de funcionamiento de conformidad con lo previsto, respectivamente, en sus artículos 5 y 4. Por su parte, las acciones relativas al envío de una misión de observadores para las elecciones en la Federación Rusa y al apoyo al proceso de transición en Sudáfrica exigen gastos operativos, aunque, en cada caso, difieren sus modalidades de financiación. En cuanto a la primera, el artículo 5 de la Decisión 93/604/PESC establece una distinción entre, por una parte, los gastos de la unidad especial de coordinación y de acogida, que serán considerados como gastos administrativos del Consejo en virtud de lo previsto en el artículo J.11.2, y, por otra parte, los gastos de los observadores enviados por los Estados miembros, que correrán a cargo de estos últimos. En relación a Sudáfrica, el artículo 2 de la Decisión 93/678/PESC prevé que los Estados miembros deberán sufragar los sueldos y gastos de viaje de sus observadores, mientras que los gastos de funcionamiento relativos a la ejecución del programa coordinado de asistencia a la preparación de las elecciones correrán a cargo del presupuesto comunitario.

La aplicación del artículo J.11.2 del TUE en los actos mencionados está exenta de problemas. No ocurre igual con el resto de las decisiones adoptadas por el Consejo que, por distintas razones, han provocado una cierta polémica o, incluso, conflictos entre las instituciones. Es el caso de la segunda decisión sobre el Pacto de Estabilidad (a), de la acción común relativa al proceso de paz en Oriente Medio (b) y, en mayor medida, de las decisiones adoptadas en relación al apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina (c).

a) La Decisión del Consejo 94/367/PESC sobre la prosecución de la acción común relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad, sin llegar a generar problemas entre las instituciones, contiene algunos elementos que no resultan pacíficos. Se trata de la calificación de los gastos administrativos y del tratamiento presupuestario de las acciones comunitarias vinculadas a la PESC. En este caso, que no es desde luego el único en el que se plantean tales temas, la regulación de las cuestiones de financiación también resulta criticable por ser objeto de consideración con escasa claridad y sistemática en el artículo 4 de la Decisión y, después, en el último párrafo del Anexo que contiene el Documento de conclusión de la Conferencia inaugural relativa a un Pacto de Estabilidad en Europa (5).

b) La Decisión 94/276/PESC relativa a la acción común en apoyo del proceso de paz en Oriente Medio tampoco resulta demasiado clara en cuanto a su contenido y consecuencias presupuestarias. La referencia en el Preámbulo al artículo C del TUE es un presagio de la naturaleza potencialmente conflictiva de esta decisión.

Tras el artículo 1, que contempla las líneas generales de acción política de la Unión Europea en relación con este proceso, los artículos 2, 3, 4 y 5 contienen una serie de actuaciones concretas con implicaciones presupuestarias. En esas disposiciones se establecen dos tipos de intervención. Por una parte, el artículo 2 prevé una acción de naturaleza comunitaria al disponer que, «de conformidad con los procedimientos comunitarios pertinentes», el Consejo estudiará las propuestas presentadas por la Comisión para la rápida aplicación de programas de ayuda al desarrollo de los Territorios Ocupados y de un presupuesto operativo palestino, así como para el suministro de ayuda a las otras partes de las negociaciones bilaterales. Por otra parte, los artículos 3, 4 y 5 establecen determinadas acciones de la Unión que corresponden a la estructura de cooperación. Esas normas se refieren, respectivamente, a la contribución en la creación de una Fuerza

(5) De acuerdo con el artículo 4 de la Decisión, «Los gastos de organización de reuniones convocadas por la Unión en el marco de la Conferencia para la estabilidad fuera de las sedes de las instituciones serán gastos administrativos en la medida en que dichos gastos excedan los costes sufragados habitualmente por los países anfitriones». A ello se une lo acordado en el último párrafo del Anexo, en virtud del cual «La organización o el país anfitrión debería facilitar, por su cuenta, los servicios de la reunión, como salas de conferencia, secretaría e interpretación. La Unión Europea se ha mostrado dispuesta a correr con esos gastos cuando las reuniones se celebren en la sede de algunas de sus instituciones».

de Policía Palestina, a la participación de la Unión en la protección del pueblo palestino mediante una presencia temporal en los Territorios Ocupados y a la adopción de un programa coordinado de ayuda para preparar y observar las elecciones en esos territorios. Tanto el artículo 4 como el 5, que condicionan la intervención de la Unión a una petición de las partes, prevén que las disposiciones operativas y financieras necesarias serán objeto de una decisión posterior por parte del Consejo (6). Por su parte, el artículo 3 relativo a la creación de una Fuerza de Policía Palestina consta de tres apartados en los que se concreta la ayuda ofrecida en este concepto. El compromiso de suministro de ayuda, asumido por la Unión en el punto *a*) de esa disposición, se materializa en el punto *b*), que hace mención a la ayuda bilateral proporcionada por los Estados miembros, y en el punto *c*), en virtud del cual «fondos liberados del presupuesto comunitario, por un importe máximo de 10 millones de ecus (Mecus), se utilizarán con carácter urgente para contribuir a la creación de una Fuerza de Policía Palestina».

En esta decisión aparecen algunos temas conflictivos. En primer lugar, la referencia al artículo C del TUE en el Preámbulo y la previsión en el artículo 2 de una acción comunitaria de ayuda traen a colación la cuestión de las relaciones entre la estructura de PESCA y la comunitaria, el posible efecto de contaminación entre ambas y el peligro de una relativa subordinación de esta última a la de cooperación. Ese peligro, que se advierte en el marco general de relaciones de las dos estructuras, se hace manifiesto en el plano presupuestario cuando, como en este caso, la financiación de la PESCA supone una desviación del destino inicial de los créditos consignados en el presupuesto comunitario (7). En segundo lugar, la contribución de la Unión Europea a la creación de la Fuerza de Policía Palestina, en los términos previstos en el artículo 3, no resulta demasiado acorde con los principios de «unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión» previstos en el artículo J.8.2 del TUE. Según el artículo 3, la financiación de esa acción se realiza mediante fondos libe-

(6) Sin embargo, sólo el artículo 5, relativo al programa de ayuda para las elecciones, prevé que se invitará al Parlamento Europeo a participar en la elaboración de dichas disposiciones.

(7) En efecto, resulta sumamente significativo y, desde luego, preocupante que la financiación de la Fuerza de Policía Palestina en el marco de la acción común de PESCA se haya realizado utilizando fondos que estaban destinados a la ayuda comunitaria a la población palestina de Cisjordania y Gaza. Vid. *infra*, apartado II.A.

rados del presupuesto comunitario y a través de las ayudas bilaterales proporcionadas por los Estados miembros. Esta fragmentación de la ayuda no contribuye a trasladar la idea de una actuación conjunta de la Unión Europea, máxime cuando el suministro de ayuda bilateral por parte de los Estados sólo es objeto de una coordinación mediante un intercambio de información que debe ser facilitada por la Presidencia en estrecha colaboración con la Comisión.

c) La acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina, además de ser la primera, es la que da lugar a mayor número de decisiones del Consejo, la más compleja desde el punto de vista presupuestario y es, también, la que mayor polémica ha generado entre las instituciones. El primer acto adoptado por el Consejo en el marco de esta acción común es la Decisión 93/603/PESC donde se determinan las líneas generales de actuación de la Unión Europea y el sistema para proceder a su realización en el plano presupuestario. A este respecto, el artículo 3 prevé la elaboración de un informe de la Presidencia y la Comisión sobre las necesidades en materia de envío de ayuda. De acuerdo con el artículo 4, sobre la base de dicho informe, el Consejo aprobará la cobertura necesaria para financiar esas necesidades. Esta norma contempla una financiación mixta de la acción. La parte consignada a cargo del presupuesto comunitario, en la que será de aplicación el procedimiento previsto en el TCE, se decidirá teniendo en cuenta las contribuciones nacionales disponibles. La siguiente actuación del Consejo en esta materia, la Decisión 93/729/PESC, supone el cumplimiento de lo previsto en el artículo 4 de la Decisión anterior. En su artículo 1 se establece la cuantía destinada a financiar las necesidades en materia de envío de ayuda que asciende a un total de 48,30 Mecus. La mitad de dicho importe irá con cargo al presupuesto comunitario donde tales gastos figurarán en la Parte III.B, Comisión, del presupuesto. En relación a la otra mitad, que corresponde sufragar a los Estados miembros, «el Consejo decidirá, a su debido tiempo, las modalidades de financiación». En virtud del artículo 2 de la Decisión, la Comisión es la encargada de ejecutar la acción común «dentro de los límites del importe imputado al presupuesto de las Comunidades Europeas» (8).

Tras su Declaración sobre Mostar de 18 de abril de 1994, el Consejo

(8) Esta tarea se desarrollará en función de las necesidades más urgentes que, de acuerdo con esa disposición, «se determinarán en estrecho contacto con los expertos de los Estados miembros y con otros expertos cualificados».

aprueba la Decisión 94/308/PESC, que supone una nueva prórroga y una revisión de la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria con el triple objetivo de permitir la utilización de los fondos previstos para prestar asistencia a la administración de la ciudad de Mostar, organizar en términos concretos dicha asistencia y determinar las modalidades de financiación del importe que debe ser sufragado por los Estados miembros. En relación a la primera cuestión, el artículo 1 autoriza la atribución a la administración de Mostar de un total máximo de 32 Mecus, dentro de la dotación financiera global de 48,30 Mecus prevista en la Decisión de 20 de diciembre de 1993. A continuación, el artículo 2 establece el sistema de gestión y ejecución presupuestaria de esa acción, que corresponde al administrador bajo la dirección de la Presidencia que actuará asistida por un grupo de trabajo consultivo y en colaboración con la Comisión. Por su parte, el artículo 3 se refiere a las contribuciones de los Estados miembros disponiendo que el importe de 24,15 Mecus, fijado en la Decisión de 20 de diciembre, se repartirá entre ellos con arreglo a su PNB y que, de esa cantidad, 17 Mecus se asignarán para el apoyo de la administración de Mostar. En virtud de esa norma, «las aportaciones de los Estados miembros se depositarán en una cuenta a favor del administrador» y, además, «se invita al Tribunal de Cuentas a que ejerza el control de las cuentas del administrador».

Esta Decisión de 16 de mayo y, en concreto, su artículo 2, que atribuye al administrador de la Unión la gestión y ejecución de esa acción, supone una modificación de la previsión contenida en el artículo 2 de la Decisión de 20 de diciembre en virtud del cual la Comisión debía proceder a la ejecución de la acción común «dentro de los límites del importe imputado al presupuesto de las CCEE». En efecto, con la Decisión de 16 de mayo se crea una situación en la que, bajo la dirección de la Presidencia, el administrador de Mostar se encarga de gestionar y ejecutar, por una parte, las contribuciones de los Estados miembros por un total de 17 Mecus y, por otra parte, la aportación realizada con cargo al presupuesto comunitario que no debe superar los 15 Mecus. El resto de las cantidades financiadas con cargo al presupuesto comunitario que no se destine a la administración de Mostar será gestionado por la Comisión en virtud de lo previsto en el artículo 2 de la Decisión de 20 de diciembre. Quedan aún por determinar las modalidades de gestión y de ejecución de las contribuciones de los Estados que no han sido asignadas a la administración de Mostar.

Esa cuestión es objeto de la Decisión 94/510/PESC de 27 de julio de 1994. De acuerdo con su artículo 1, la gestión de los 7,15 Mecus correspondientes a las contribuciones estatales no destinadas a Mostar se atribuye a la Presidencia que tomará las decisiones necesarias para la ejecución de la acción común, a propuesta de uno o de varios Estados miembros o de la Comisión y asistida por un grupo de trabajo consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y por un representante de la Comisión (9). En virtud del artículo 2, esas contribuciones de los Estados miembros fijadas según la clave PNB podrán realizarse en especie o en efectivo (10).

Como consecuencia de todas esas decisiones, la financiación de la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina se convierte en una operación compleja, básicamente, por dos razones: la existencia de contribuciones nacionales, en efectivo para Mostar y en efectivo o en especie para el resto de la acción, y de fondos comunitarios; y el establecimiento de tres sistemas diferentes de gestión y ejecución de las cantidades asignadas a la acción común (11). Los problemas institucionales y presupuestarios derivados de esta acción surgen, después, en el marco del procedimiento presupuestario (12).

(9) En ese marco, se atribuye a la Presidencia la posibilidad de delegar aspectos precisos de la ejecución de dichas acciones a uno o a varios Estados miembros o a la Comisión. Se establece, asimismo, la obligación de la Presidencia de informar regularmente al grupo de trabajo sobre la situación en la que se encuentran las acciones emprendidas.

(10) Según el artículo 2, las contribuciones en especie se adaptarán a los objetivos de la acción común y sólo serán tenidas en cuenta las que se realicen con posterioridad a la entrada en vigor de la Decisión. La Presidencia, asistida por el grupo de trabajo consultivo, es la encargada de decidir sobre la determinación y contabilización de las contribuciones en especie, así como de definir las modalidades de realización de las contribuciones en efectivo, en caso de que éstas sean necesarias para la ejecución de la acción común.

(11) Esos sistemas son los siguientes: el establecido en la Decisión de 16 de mayo para la administración de Mostar, el previsto para los fondos comunitarios no destinados a Mostar en la Decisión de 20 de diciembre y el contenido en la Decisión de 27 de julio para las contribuciones nacionales no asignadas a Mostar.

(12) Vid. *infra*, apartado III.B.

Sobre la base de las decisiones comentadas, la aplicación del artículo J.11.2 del TUE se ha caracterizado, primero, por la aceptación en la práctica del principio de una financiación comunitaria de la PESC y, después, por una progresiva atribución de preferencia a este tipo de financiación. El establecimiento de contribuciones nacionales ha encontrado serias dificultades como consecuencia de la necesidad de determinar la clave de reparto y de fijar, después, sus modalidades de gestión y de ejecución. Además, al retraso derivado de la dificultad de lograr un acuerdo a ese respecto se ha sumado el producido en relación a la materialización efectiva de las aportaciones de los Estados (13). Como consecuencia de ello, la contribución comunitaria a la financiación de la PESC es mayor y, además, se materializa con más rapidez y eficacia que las aportaciones individuales de los Estados miembros. Pero, por otra parte, ese sistema de financiación constituye el núcleo de un conflicto institucional que se manifiesta a lo largo del año 1994 y se agudiza en el marco del procedimiento presupuestario.

II. EL CONFLICTO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE FINANCIACIÓN DE LA PESC

Con la entrada en vigor del TUE, la financiación de la PESC se convierte en un asunto prioritario de debate en el seno del Consejo y en uno de los núcleos principales de conflicto entre las instituciones. Las reuniones del triálogo de 21 de julio y 25 de octubre y los numerosos encuentros informales para negociar el acuerdo interinstitucional sobre la financiación de la PESC no permiten su conclusión durante 1994. Las previsiones del artículo J.11.2 y el contexto jurídico donde se incardina esa norma justifican sobradamente la existencia del conflicto y las dificultades para lograr el acuerdo.

El artículo J.11.2 del TUE establece una distinción entre los gastos

(13) A este respecto, conviene recordar que en la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina la aportación comunitaria y sus modalidades de ejecución se encuentran determinadas en la Decisión de 20 de diciembre de 1993. En cambio, es necesario esperar hasta el 16 de mayo para que los Estados decidan la clave de reparto aplicable a las contribuciones nacionales, en este caso, la clave PNB, y hasta el 27 de julio para que se establezca un régimen para las cantidades financiadas por los Estados que no están destinadas a Mostar.

administrativos, que corren a cargo del presupuesto comunitario, y los gastos operativos de la PESC que pueden ser financiados con contribuciones nacionales o, también, con el presupuesto comunitario, si así lo decide el Consejo por unanimidad, aplicándose en este caso el procedimiento presupuestario previsto en el TCE. La naturaleza problemática de esta disposición se atribuye al hecho de que la financiación por el presupuesto comunitario crea «una asimetría jurídica en el ámbito de ejecución de la PESC», ya que, mientras el modelo institucional y decisorio sigue siendo de cooperación, «la ejecución de la PESC quedaría plenamente comunitarizada» (14). La cuestión es, sin duda, compleja. Las diferencias entre la estructura de cooperación y la comunitaria son notables y, ciertamente, se agudizan cuando se trata de comparar la PESC con el ámbito comunitario más avanzado y equilibrado desde el punto de vista institucional que es el presupuestario. La previsión contenida en el artículo J.11.2 exige conciliar ambas estructuras, los poderes de las instituciones en el marco de la PESC y en el ámbito presupuestario y los procedimientos de ejecución previstos en cada caso. A la dificultad que conlleva esta tarea en el plano teórico se suman los problemas surgidos en la práctica para hacer de la financiación de la PESC el núcleo de un conflicto político e institucional mayor de lo que, en principio, se podía presagiar.

La aplicación y la interpretación del artículo J.11.2 muestran no sólo la complejidad de esta norma sino, también, los diversos intereses y contradicciones que comporta esa vinculación de las estructuras de cooperación y comunitaria. Prueba de ello son las posiciones mantenidas por las instituciones en relación a los principios de base en materia de financiación de la PESC (A) y los problemas surgidos en la determinación de sus modalidades de financiación (B).

A) *Los principios de base en materia de financiación de la PESC*

En el discurso político e institucional sobre la financiación de la PESC, la determinación de los principios de base adquiere una importancia singular en la medida que supone y, hasta cierto punto, exige pronunciarse sobre el modelo de relaciones entre la estructura de PESC y la comunitaria.

(14) D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *loc. cit.*, pág. 816.

ria. Aunque la naturaleza de esa relación trasciende con mucho el ámbito presupuestario, la vinculación prevista en el artículo J.11.2, la aplicación práctica de esa disposición y su interpretación por las instituciones han provocado la introducción en ese debate del problema general de las relaciones entre ambas estructuras. Junto a esto, la definición de los principios en materia de financiación de la PESC se caracteriza por el acuerdo existente en ciertos puntos y por las divergencias de fondo derivadas del planteamiento de base adoptado, a ese respecto, por cada institución.

Desde la primera sesión de 1994, celebrada los días 7 y 8 de febrero, la financiación de la PESC se convierte en uno de los temas habituales del Consejo «Asuntos Generales» que, de modo progresivo y no sin dificultades, consigue definir algunos de los principios y orientaciones para una actuación en esa materia. La elaboración del marco jurídico global de financiación de la PESC, sobre la base de lo previsto en el artículo J.11.2, convive con una aplicación pragmática de esta disposición y, desde abril, con la preparación y desarrollo del procedimiento de adopción del presupuesto para 1995. La experiencia adquirida y las dificultades surgidas en ese contexto contribuyen a decantar la posición del Consejo en relación al sistema de financiación de la PESC. El compromiso en relación a los principios de base se alcanza tras las reuniones de 21 de febrero, 7 y 8 de marzo y 18 y 19 de abril.

Los principios de base acordados por el Consejo son tres, de distinto alcance y naturaleza. El primero de ellos tiene por objeto situar la PESC en el marco general de la Unión y en sus relaciones con la estructura comunitaria. En virtud del mismo, las acciones en materia de PESC forman parte integrante del conjunto de la acción exterior de la Unión y comportan aspectos vinculados a la diplomacia, la seguridad, la economía, el comercio y el desarrollo. A partir de esta afirmación, que se encuentra en sintonía con lo dispuesto en el artículo C del TUE, el Consejo acuerda que la acción PESC puede ser completada con medidas comunitarias dirigidas a apoyar el objetivo general de la Unión. En este punto, sin duda problemático, el Consejo precisa que es necesario establecer una clara diferenciación entre las acciones PESC y las medidas comunitarias de acompañamiento, con el doble objetivo de evitar que el segundo pilar contamine al comunitario y de asegurar el respeto de la posición preeminente del Consejo en el marco de la PESC. El segundo de los principios mencionados recuerda que, por la naturaleza misma de la política exterior, el marco global de financiación de la PESC debe permitir una movi-

lización rápida de los recursos necesarios. El tercero y último de esos principios supone un descenso al plano del funcionamiento de la PESC. En ese contexto se acepta que, al aprobar una acción común, el Consejo debe determinar los medios necesarios para su ejecución, incluidos los presupuestarios. Para ello, tiene que disponer de una ficha financiera indicando los gastos derivados de la ejecución de esa acción y sus modalidades de financiación.

La posición del Parlamento Europeo, que tiene entre sus objetivos lograr la «comunitarización» de la política exterior (15), responde a una doble estrategia. Por una parte, pretende continuar una tradición conocida en las asambleas parlamentarias consistente en utilizar los poderes presupuestarios para aumentar sus poderes políticos, en este caso, en relación a la PESC (16). Por otra parte, trata de salvaguardar el ámbito de las competencias exteriores comunitarias frente al peligro de contaminación que deriva de la intervención de los mecanismos de cooperación de la PESC. Esta preocupación se pone de manifiesto, especialmente, en una resolución de 16 de diciembre de 1993 (17), en la que, constatando el contenido de algunas acciones comunes de PESC y su similitud con ciertas acciones comunitarias (18), el Parlamento rechaza «las tendencias a una renacionalización encubierta» en forma de «transferencia de políticas comunitarias por los cauces intergubernamentales». Para hacer frente a ese fenómeno, exige a la Comisión una aplicación estricta del artículo C de modo que esa coherencia en el ámbito exterior «no suponga en ningún caso una disminución de las competencias comunitarias y que sea la PESC la que tenga en cuenta las otras políticas comunitarias». Con el mismo objetivo, recuerda al Consejo que las acciones comunes de PESC «no deben financiarse con

(15) Resolución sobre el establecimiento de una política exterior común de la Comunidad Europea, de 18 de diciembre de 1992 (*DOCE*, núm. C 21 de 25-1-1993, págs. 503-508).

(16) En efecto, «The manipulation of budgetary powers to increase and extent political powers is a time honoured tradition in the history of national parliaments» (S. HOLT: «The Budget as a future political instrument of the European Parliament», en *Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives. Actes du Colloque organisé par le Collège d'Europe et l'Institut Für Europäische Politik*, Cahiers de Bruges, Bruges, 1984, págs. 811).

(17) Resolución sobre la disminución de las competencias comunitarias en los ámbitos de la política comercial y de la política de cooperación al desarrollo, de 16 de diciembre de 1993 (*DOCE*, núm. C 20 de 24-1-1994, págs. 178-179).

(18) En la resolución se citan los casos de Sudáfrica y Bosnia (*ibidem*, pág. 178).

cargo a unos recursos presupuestarios asignados a políticas comunitarias», salvo que el propio Parlamento emita un dictamen previo. El peligro de contaminación se advierte, pues, en el plano del contenido de las acciones exteriores y en el marco de su financiación. Por esa razón, tras definir su posición sobre las relaciones entre la estructura de cooperación y la comunitaria, el Parlamento establece un segundo núcleo de principios dirigidos a conjurar ese peligro.

En su resolución de 26 de octubre de 1994 sobre la financiación de la PESC (19), el Parlamento establece cuatro principios básicos que deben presidir esa actividad, a saber: «eficacia y rapidez, transparencia e información clara, presupuestación con la máxima especificación y coherencia con otras políticas exteriores». En términos generales, esos principios no se alejan excesivamente de los adoptados por el Consejo. Pero, como el planteamiento de fondo que los sustenta varía en cada caso, su interpretación también es diferente. Para el Parlamento, el respeto de esos principios exige una actuación de naturaleza institucional y otra de carácter presupuestario. Con vistas al acuerdo interinstitucional, solicita la previsión de procedimientos que, asociando debidamente al Parlamento, garanticen la eficacia, rapidez y transparencia de la financiación de la PESC. Por otra parte, desde el punto de vista presupuestario, aboga por una nítida diferenciación de las acciones de PESC y de las comunitarias, que, a su juicio, debe traducirse en la creación de una subsección específica para los gastos de la PESC y la atribución de una dotación suficiente a esos efectos. De este modo, pretende evitar el peligro de una contaminación intergubernamental de las acciones comunitarias y una interpretación de la noción de coherencia que tenga como resultado la subordinación del sistema comunitario (20).

A pesar de todo, el Parlamento no parece actuar con la rotundidad necesaria para avalar su posición. Prueba de ello es su actuación en relación a la financiación de la Fuerza de Policía Palestina, en el marco de la PESC, con fondos consignados en el presupuesto comunitario para la ayuda a la población de los Territorios Ocupados. En su resolución de 27 de septiembre sobre la ejecución del presupuesto de 1994 (21), el Parlamen-

(19) *DOCE*, núm. C 323 de 21-11-94, págs. 72-75.

(20) Sobre esta posible subordinación, véase A. MANGAS MARTÍN: «El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, Serie D, núm. 17, 1992, pág. 34.

(21) *DOCE*, núm. C 305 de 31-10-1994, págs. 28-30.

to se limita a deplorar que, por razones de urgencia, esos gastos se hayan financiado con cargo a fondos comunitarios. Esa tímida reacción contrasta con la posición mantenida en sus resoluciones, con su actuación en otros casos y con la gravedad misma del problema que plantea la utilización de los créditos asignados a las acciones exteriores comunitarias para sufragar los gastos de la PESC (22). Sin embargo, en otros casos, la institución parlamentaria no duda en utilizar sus poderes en el marco del procedimiento presupuestario para hacer valer su opinión en materia de PESC (23). Esa actuación, que no siempre responde a una valoración adecuada de la entidad de los problemas derivados de la financiación de la PESC, es criticada por el Consejo y criticable en la medida que disminuye las posibilidades de alcanzar un acuerdo a ese respecto y, sobre todo, en relación a sus modalidades de financiación.

B) *Las modalidades de financiación de la PESC*

La discusión sobre las modalidades de financiación de la PESC gira en torno a dos problemas de distinto alcance y naturaleza: la calificación de los gastos administrativos (1) y la financiación comunitaria o nacional de los gastos operativos (2).

1. *La calificación de los gastos administrativos de la PESC*

La financiación de los gastos administrativos de la PESC con cargo al presupuesto comunitario prevista en los artículos J.11.2 y 199 del TCE es una consecuencia del principio de unidad institucional. En la práctica, la aplicación de las disposiciones del Título V del TUE genera ciertos gastos de naturaleza claramente administrativa que no presentan problemas en cuanto a su calificación. La cuestión se plantea en términos diferentes en los casos en que el Consejo recurre expresamente a la noción de gastos administrativos para cubrir la financiación de determinadas actuaciones

(22) La escasa dotación atribuida a la PESC para el ejercicio presupuestario de 1994 no constituye una justificación suficiente para una actuación de esta naturaleza, que afecta negativamente al sistema comunitario no sólo por sus consecuencias presupuestarias, sino también desde una perspectiva jurídico-política.

(23) Vid. *infra*, apartado III.B.

previstas en el marco de acciones comunes en materia de PESC (24). Desde las primeras decisiones de acciones comunes, el Consejo se refiere a esta categoría de gastos y, en pocos meses, logra un acuerdo sobre su calificación. El Parlamento Europeo, que tiene como principal preocupación el tema de los gastos operativos, se muestra temeroso y crítico frente a una interpretación amplia del concepto de gastos administrativos por parte del Consejo que tenga como resultado la inclusión, dentro de esa categoría, de gastos que, en realidad, son operativos.

La calificación de los gastos administrativos es una operación importante y necesaria por dos razones: primera, la previsión en el artículo J.11.2 de un régimen distinto para los gastos administrativos y para los operativos exige, lógicamente, una clara delimitación de los mismos; segunda, el tratamiento de cada una de esas categorías de gastos en el marco del sistema presupuestario comunitario impone esa delimitación. Como es sabido, en ese marco, se establece una nítida diferenciación entre los gastos administrativos y los gastos operativos o de intervención. Desde el punto de vista de la estructura del presupuesto, de acuerdo con el artículo 202 del TCE, que consagra la regla de la especialidad, los gastos se agrupan según su naturaleza o destino. En el presupuesto comunitario, los gastos que figuran en las Secciones I, Parlamento Europeo, II, Consejo, IV, TJCE, V, Tribunal de Cuentas, VI, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, y en la sección III.A, Comisión, son gastos administrativos, mientras que la Sección III.B, Comisión, contiene los gastos operativos. Desde el punto de vista institucional, la distinción tiene importantes consecuencias en el marco de la adopción y de la ejecución del presupuesto. En relación a la adopción del presupuesto, ello es debido al *Gentlemen Agreement* acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo —y asumido, además, por este último en una resolución consignada en el Acta de su reunión de 22 de abril de 1970 (25)—, en virtud del cual estas institu-

(24) En efecto, el Consejo utiliza expresamente esta categoría de gastos en la Decisión 93/604/PESC sobre la acción común relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa y en la Decisión 94/367/PESC sobre la prosecución de la acción común relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad.

(25) De acuerdo con esa resolución, «El Consejo se compromete a no modificar el estado de los gastos previstos de la Asamblea. Este compromiso será válido solamente en la medida en que este estado de los gastos previstos no sea contrario a las disposiciones comunitarias, especialmente en lo que respecta al estatuto de los funcionarios y al régimen aplicable a los otros agentes, así como a la sede de las

ciones se comprometen a no modificar el estado de los gastos previstos por cada una de ellas en sus respectivas secciones del presupuesto, siempre y cuando, naturalmente, ese estado de los gastos no sea contrario a las disposiciones comunitarias. De este modo, en la práctica, el Parlamento y el Consejo fijan su propio presupuesto administrativo y no interfieren en el presupuesto de la otra institución. Junto a ello, en el plano de ejecución presupuestaria, la naturaleza administrativa u operativa de los gastos determina la institución competente para su ejecución. De acuerdo con el artículo 205 del TCE, la Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto. No obstante, esa misma disposición establece que el Reglamento Financiero «determinará las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos». Siguiendo ese precepto, el artículo 18 del Reglamento Financiero reconoce la competencia de cada institución para ejecutar su propio presupuesto administrativo como consecuencia del principio de autonomía institucional.

En ese contexto no es difícil advertir la importancia de la operación de calificación de los gastos de la PESC. De acuerdo con los artículos J.11.2 y 199 del TCE, los gastos administrativos corren a cargo del presupuesto comunitario y, como es lógico, en ese marco, se incluyen en las secciones que contienen gastos de esa naturaleza, esto es, fundamentalmente, la sección II, Consejo, y la sección III.A, Comisión, y, también, en su caso, la Sección I, Parlamento. Los gastos incluidos en la sección II, Consejo, se benefician del *Gentlemen Agreement* y son ejecutados por esta institución, de manera que su tratamiento presupuestario difiere considerablemente del otorgado a los gastos operativos, que se incluyen en la sección III.B, Comisión, y se ejecutan por esta institución en virtud de lo previsto en el artículo 205 del TCE. Planteada la cuestión en estos términos, es preciso referirse a la posición de las instituciones en relación a la calificación de los gastos administrativos.

El tratamiento de los gastos administrativos no plantea dificultades en el Consejo. El acuerdo sobre este punto se alcanza en la reunión celebrada los días 18 y 19 de abril de 1994. En sus conclusiones, el Consejo parte del principio establecido en el artículo J.11.2 según el cual estos gastos se financian por el presupuesto comunitario, entendiendo, además, que corren a cargo de la institución que los realiza. La calificación de los gastos

instituciones». Véase, a este respecto, G. ISAAC: «La rénovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970», *RTDE*, vol. 11, núm. 4, 1975, págs. 727-728.

es, sin embargo, diferente en cada caso. En lo que concierne a la Comisión, los gastos administrativos cubren, principalmente, los sueldos, gastos de viaje y otros gastos relativos al personal de esta institución que se ocupa de la PESC. En lo que respecta al Consejo se establecen dos categorías: *a)* los gastos que normalmente se consideran como gastos administrativos y *b)* los gastos que pueden ser considerados gastos administrativos sobre la base de una decisión del Consejo y en función de las circunstancias. Los primeros son aquellos que forman parte de la gestión corriente de la PESC, donde se incluyen los sueldos y gastos de personal de la unidad PESC del Consejo, los gastos derivados de la contratación de expertos temporales y los gastos de viaje y de estancia de la Presidencia, de la Troika, de los miembros del Consejo o de otras personas debidamente acreditadas. En cuanto a los segundos, los gastos que pueden ser considerados gastos administrativos por decisión del Consejo, la cuestión es más compleja. En este grupo se incluyen: los gastos preparatorios de una acción operativa; los gastos vinculados a la organización de conferencias internacionales convocadas por la Unión en el marco de la PESC en la sede de las instituciones o fuera de ellas cuando esos gastos superen los costes habitualmente soportados por el país anfitrión; y los gastos de organización y coordinación administrativa de una acción operativa que suponga la utilización principal de medios en especie o en personal.

En sus conclusiones y en la práctica, el Consejo adopta una interpretación amplia de esta categoría de gastos que no responde estrictamente a lo previsto en el artículo J.11.2 del TUE. El primer párrafo de esa disposición no regula con carácter general los gastos administrativos de la PESC. La lectura de ese párrafo pone de manifiesto que los gastos administrativos que corren a cargo del presupuesto comunitario son aquéllos que «ocasionen a las instituciones» las disposiciones relativas a la PESC. En el mismo sentido se interpreta el artículo 199 del TCE que se refiere a los gastos administrativos que «causen a las instituciones» las disposiciones del TUE relativas a la PESC. En consecuencia, según lo previsto en esos dos preceptos, sólo los gastos administrativos ocasionados a las instituciones por la PESC se encuentran cubiertos por el presupuesto comunitario. Los demás gastos derivados de la PESC que no están vinculados al funcionamiento de las instituciones no deben, en principio, gozar del mismo estatuto. Tratarlos por igual supondría, en el mejor de los casos, realizar una interpretación extensiva o análogica de esas normas dirigida a regular una cuestión no resuelta en el Tratado. En el peor de los supuestos,

podría llevar a una utilización abusiva o fraudulenta del concepto de gastos administrativos con objeto de incluir, dentro de esa categoría, gastos operativos y eludir, de ese modo, las exigencias impuestas respecto de estos últimos por el artículo J.11.2 del TUE y por las disposiciones del TCE que rigen el procedimiento presupuestario.

En realidad, como consecuencia de esas disposiciones del TUE, se plantean dos cuestiones: primera, delimitar claramente el concepto de gastos administrativos con objeto de impedir que una interpretación amplia de esa categoría suponga otorgar su mismo régimen jurídico a gastos de carácter operativo; y segunda, determinar el tratamiento de los gastos de la PESG que no son, en sentido estricto, gastos administrativos de las instituciones y que, por su naturaleza, tampoco responden al calificativo de gastos operativos. El procedimiento y el marco natural para dar solución a ambas cuestiones es la conclusión del acuerdo interinstitucional sobre la financiación de la PESG, que no ha sido posible en el año 1994, como consecuencia de las profundas divergencias existentes entre las instituciones (26).

(26) Un criterio posible a la hora de proceder a la calificación de los gastos administrativos de la PESG se encuentra en el propio sistema presupuestario comunitario. De acuerdo con el artículo 202 del TCE, los gastos se agrupan según su naturaleza o destino. Como se ha visto, los gastos de las secciones I, II, IV, V, VI y III.A son gastos administrativos, mientras que la sección III.B contiene los gastos operativos.

En sentido estricto, los gastos administrativos son «aquellos destinados a permitir y a asegurar el funcionamiento de las instituciones y de su maquinaria administrativa y burocrática» (F. J. FONSECA MORILLO: *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, pág. 687). No obstante, atendiendo al contenido de la categoría 5 del presupuesto, que es la dedicada a este tipo de gastos siguiendo la nomenclatura utilizada en las Perspectivas Financieras, la impresión es que se acoge una interpretación amplia del concepto de gastos administrativos. En ese apartado se incluyen no sólo los gastos de personal, inmuebles, material y funcionamiento de las instituciones, que lógicamente tienen ese carácter, sino también una serie importante de gastos dedicados a funciones específicas donde se encuentran ayudas, subvenciones y partidas destinadas a la organización y participación en conferencias, congresos y reuniones, entre otras. La naturaleza administrativa de estos gastos puede ser discutida en el plano teórico, pero es evidente que en la práctica ha sido aceptada.

Sobre la base de esa interpretación amplia del concepto de gastos administrativos que refleja el presupuesto comunitario, cabría pensar que también gozan de esa naturaleza los gastos de PESG que, según el Consejo, pueden ser considerados gastos administrativos en virtud de una decisión suya y en función de las circunstan-

Aunque el régimen atribuido a los gastos administrativos de la PESC en los artículos J.11.2 y 199 del TCE no parece susceptible de plantear problemas, la aplicación de estas normas muestra una realidad distinta. La práctica desarrollada a ese respecto por el Consejo resulta problemática por dos razones: el recurso a esta categoría de gastos para sufragar determinadas actuaciones en el marco de acciones comunes y la financiación de gastos operativos con cargo a la sección II, Consejo, del presupuesto. La reacción del Parlamento no se hace esperar. En la resolución adoptada el 26 de octubre de 1994 sobre la financiación de la PESC define su posición en relación a los gastos administrativos. En el marco del procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para 1994 y en la resolución correspondiente de 27 de octubre prueba su determinación de controlar la calificación de esos gastos realizada por el Consejo.

En la resolución de 26 de octubre sobre la financiación de la PESC (27), el Parlamento exige una definición y delimitación de los gastos administrativos en el respeto de los principios presupuestarios y en el marco del acuerdo interinstitucional. Su objetivo es garantizar la observancia de esos principios y evitar el recurso a esta categoría de gastos para eludir las exigencias impuestas respecto de los gastos operativos. Con esa intención, el Parlamento advierte, primero, que una calificación inadecuada de los gastos administrativos por el Consejo se interpretará como una renuncia al *Gentlemen Agreement* de 1970 y, después, propone una clasificación de esos gastos a los efectos de su tratamiento presupuestario. En esa clasificación, que tiene su origen en el Informe Willockx, se distinguen dos tipos de gastos administrativos, a saber: los gastos para la toma de decisiones políticas en el Consejo, que han de contraerse antes de adoptar una decisión de financiación, que serán financiados con cargo a la sección II, Consejo; y los gastos que se produzcan tras esa decisión del Consejo, que se financiarán con cargo a la sección III.A, Comisión.

Esta clasificación no asegura un tratamiento presupuestario correcto de

cias. El problema estriba en dilucidar hasta que punto esos gastos de la PESC tienen la naturaleza pasiva y el carácter necesario propios de los gastos administrativos o sirven, en realidad, para llevar a cabo una intervención activa que resulta definitoria del concepto de gastos operativos (sobre esos caracteres, véase F. J. FONSECA MORILLO: *op. cit.*, pág. 686.).

(27) Resolución sobre la financiación de la PESC, de 26 de octubre de 1994, *loc. cit.*, págs. 72-75.

los gastos de la PESC. Con ella no se resuelve el problema de los gastos que no están vinculados al funcionamiento de las instituciones y, además, se trata de modificar el régimen general atribuido a los gastos administrativos en el presupuesto comunitario. En lugar de imputarlos a la sección del presupuesto de la institución que los genera, el Consejo o la Comisión, pretende incluir la mayor parte de esos gastos en la sección III.A, Comisión, que al no verse afectada por el *Gentlemen Agreement* de 1970 está plenamente sujeta a su control. Esta actitud, poco conforme con las disposiciones presupuestarias y con el principio de autonomía institucional, resulta tan criticable como las actuaciones del Consejo dirigidas a financiar con cargo a su sección del presupuesto los gastos operativos de la PESC.

En efecto, la práctica desarrollada por el Consejo provoca serias dificultades en el procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para 1994. El origen del conflicto se encuentra en la financiación de gastos operativos destinados a la administración de Mostar con cargo a la sección II, Consejo, del presupuesto. Esa actuación tiene dos consecuencias principales: primera, el incumplimiento por el Consejo de la previsión contenida en el artículo 1 de la Decisión 93/729/PESC, en virtud del cual los gastos financiados con cargo al presupuesto comunitario «figuran en la Parte III.B, Comisión, del presupuesto»; y segunda, la no aplicación por el Parlamento en ese procedimiento presupuestario de la regla de conducta contenida en el *Gentlemen Agreement* de 1970, por la cual las instituciones se comprometen a no modificar el estado de los gastos previstos por cada una de ellas en sus respectivas secciones del presupuesto (28). Con ello, el Parlamento ha demostrado su determinación de controlar la calificación de los gastos administrativos realizada por el Consejo, considerando que se trata de una operación que tiene consecuencias no sólo en el marco de PESC sino, también, en el funcionamiento del sistema presupuestario comunitario.

(28) Por vez primera, en el procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario núm. 2 para el ejercicio 1994, el Parlamento Europeo no se siente obligado por el *Gentlemen Agreement* de 1970. A pesar de las críticas del Consejo, la reacción parlamentaria se encuentra plenamente justificada ya que el compromiso en cuestión sólo es válido en la medida que resulta conforme con las disposiciones comunitarias. Vid. *infra*, apartado III.B.

2. *La financiación de los gastos operativos de la PESC*

El acuerdo relativamente rápido alcanzado en el seno del Consejo en relación a los principios de base y a los gastos administrativos contrasta con las dificultades encontradas en el momento de concretar las modalidades de financiación de los gastos operativos de la PESC que, de acuerdo con el artículo J.11.2, pueden ser financiados con el presupuesto comunitario o con contribuciones nacionales. Como ya se ha indicado, el Parlamento Europeo y la Comisión se pronuncian a favor de una financiación comunitaria de esos gastos. Desde las primeras acciones comunes, el Consejo utiliza y combina las dos modalidades. En principio, la exigencia de unanimidad para incluir los gastos operativos de la PESC en el presupuesto comunitario favorece la utilización del modelo de contribuciones nacionales. En la práctica, sin embargo, las dificultades y retrasos derivados de la utilización de ese modelo contrastan con la eficacia y rapidez de la financiación comunitaria y aconsejan recurrir a este sistema.

Desde un principio, la mayoría de los Estados se muestra partidaria de utilizar el presupuesto comunitario para financiar los gastos operativos de la PESC. Las ventajas de esa modalidad de financiación se enfrentan a una serie de problemas derivados, básicamente, de la aplicación del procedimiento presupuestario previsto en el TCE que viene exigida por el artículo J.11.2. Con independencia del significado y de las consecuencias jurídico-políticas de la inclusión de la PESC en el presupuesto comunitario, en el momento de concretar y de desarrollar esta disposición, la preocupación fundamental de los Estados miembros y del Consejo radica en preservar sus propias prerrogativas en el marco de la PESC frente a la amenaza que supone la intervención del aparato jurídico-institucional comunitario. Aunque es generalizada, la percepción de esa amenaza varía según los casos. No todos los Estados advierten y asumen del mismo modo su intensidad y sus posibles consecuencias. El resultado es que son necesarios varios meses de discusiones en el seno del Consejo para lograr un principio de acuerdo sobre las modalidades de financiación de los gastos operativos de la PESC que, en realidad, pone de manifiesto la persistencia del desacuerdo en la materia (29).

(29) En efecto, tras las conclusiones adoptadas por el Consejo en su reunión de 13 y 14 de junio, la única certeza es que el resultado de las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la financiación comunitaria de la PESC será determi-

Es evidente que la adopción de una decisión de principio sobre la financiación comunitaria o nacional de la PESC no resulta fácil, sobre todo, si se considera que ambas presentan ventajas e inconvenientes. No se encuentra, sin embargo, muy justificada la amplia discusión sobre las modalidades de financiación comunitaria de los gastos operativos de la PESC, que gira en torno a la posibilidad de incluir esos gastos en la sección III.B, Comisión, o en la sección II, Consejo, del presupuesto. Como se verá, ni en el plano teórico, ni en la práctica, resulta jurídicamente sostenible la financiación de los gastos operativos de la PESC con cargo al presupuesto del Consejo. En esas condiciones, la defensa persistente, aunque minoritaria, de esta opción por parte de algunas delegaciones causa la impresión de que, en realidad, con ello se pretende dificultar o limitar las posibilidades de una financiación comunitaria de la PESC.

Desde las primeras discusiones del Consejo, celebradas en el mes de febrero de 1994, las dos modalidades de financiación de los gastos operativos de la PESC contempladas en el artículo J.11.2 del TUE, la nacional y la comunitaria, se convierten en tres al proponer algunos Estados como fórmula intermedia la utilización del presupuesto del Consejo. Con esto, los problemas políticos e institucionales planteados en torno a ese tema aumentan y se ven acompañados por otros de naturaleza presupuestaria. La aceptación de esa fórmula intermedia exigiría una revisión del sistema presupuestario para permitir la inclusión de gastos operativos en la sección II, Consejo, del presupuesto, que sólo cubre gastos administrativos y, desde luego, provocaría un conflicto aún mayor con el Parlamento que contaría con una razón más que justificada para dejar de respetar el *Gentlemen Agreement* de 1970. Lo realmente grave es, en todo caso, la posible y casi cierta disconformidad de esa fórmula intermedia con las disposiciones presupuestarias del TCE que, en virtud del artículo J.11.2, son de aplicación cuando se decide la financiación comunitaria de la PESC.

Los Estados que propugnan la utilización del presupuesto del Consejo para financiar los gastos operativos de la PESC son, precisamente, los mismos que defienden la financiación nacional por norma frente a la posición mayoritaria favorable a una financiación comunitaria con cargo al presupuesto de la Comisión. El deseo unánime de evitar que esta última modalidad suponga una invasión o contaminación comunitaria de la PESC contrasta con la diferente percepción del alcance y de la entidad de esa

nante a la hora de definir la posición final del Consejo sobre las modalidades de financiación de esta estructura de cooperación.

amenaza que subyace en las posiciones mantenidas por las distintas delegaciones. Para el Reino Unido y Dinamarca, la norma debe ser la financiación nacional o bien la utilización del presupuesto del Consejo. Esta segunda posibilidad es defendida también por Francia que, en un primer momento, comparte con España el interés por una financiación mixta, comunitaria y nacional, a decidir caso por caso. La preferencia de la mayoría de las delegaciones por una financiación comunitaria con el presupuesto de la Comisión se debe a un deseo de eficacia y al interés por evitar las dificultades derivadas de la necesidad de decidir en cada caso las claves de financiación aplicables a las contribuciones nacionales. Esta opción plantea el problema de las relaciones con el Parlamento ya que, al tratarse de gastos no obligatorios, esta institución tendría la «última palabra». En cualquier caso, el recurso a la sección II, Consejo, defendida con insistencia por Francia y Gran Bretaña (30), comporta mayores problemas institucionales y presupuestarios. En cuanto a la financiación por los Estados miembros, la tendencia mayoritaria es reservar esa posibilidad para casos limitados y para aquellos supuestos en los que sean necesarias o posibles contribuciones en especie (31).

(30) Esta posición, que es normal en el caso de Gran Bretaña, sorprende en relación a Francia. Una explicación de la actitud francesa se encuentra en el estado de opinión existente a ese respecto en la Asamblea Nacional. Prueba de ello es la propuesta de resolución sobre la PESC en el anteproyecto de presupuesto general de las CCEE para el ejercicio 1995 presentada por Lellouche como ponente de la Delegación para la Unión Europea. El contenido de ese documento puede resumirse en los siguientes puntos principales, a saber:

- la afirmación de la preeminencia del Consejo en materia de PESC y de la obligación de la Comisión de seguir sus orientaciones en relación a las medidas comunitarias de acompañamiento;
- la preferencia por una financiación nacional de los gastos operativos;
- la solicitud al Gobierno de que procure que los créditos de la PESC se inscriban en la sección «Consejo» del presupuesto y no en la sección «Comisión»; y
- la afirmación de la competencia de la institución parlamentaria francesa para controlar el presupuesto comunitario, del mismo modo que el presupuesto nacional, frente a lo que considera «pretensiones exorbitantes» del Parlamento Europeo en relación a la financiación de la PESC (Propuesta de resolución sobre la PESC en el anteproyecto de presupuesto general de las CCEE para el ejercicio 1995, núm. 1352, Asamblea Nacional, 8-6-1994).

(31) En este punto, la determinación de la clave de reparto no está exenta de problemas. En principio, todos los Estados son partidarios de la utilización de la clave PNB para todas las acciones, salvo España que prefiere una decisión caso por

Las discusiones mantenidas en el seno del Consejo ponen de manifiesto la complejidad que encierra la articulación jurídica del marco de financiación de los gastos operativos de la PESC. Junto a la dificultad de lograr un acuerdo sobre la utilización principal del presupuesto comunitario o de contribuciones nacionales, se encuentran los problemas derivados de la necesidad de establecer los modelos de gestión y ejecución de esos gastos respecto de cada una de las opciones posibles. En su reunión de 13 y 14 de junio de 1994 el Consejo sigue sin decidir la cuestión política fundamental, pero aprueba unas primeras conclusiones sobre las tres posibles modalidades de financiación: la utilización de la sección III.B, Comisión (32),

caso. En la práctica, no ha sido fácil ni rápida la adopción de decisiones a este respecto. En el caso de la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina, hubo que esperar desde el 20 de diciembre de 1993, fecha en la que se decide la cantidad total financiada por los Estados, hasta el 16 de mayo de 1994, que es cuando se acepta la aplicación de la clave PNB.

(32) La financiación de los gastos operativos de la PESC con cargo a la sección III.B, Comisión, del presupuesto constituye, desde una perspectiva jurídica y de técnica presupuestaria, la opción más adecuada y en la práctica es, sin lugar a dudas, la que ha mostrado mayor rapidez y eficacia. Su principal inconveniente radica en que, al tratarse de gastos no obligatorios, el Parlamento Europeo tiene la última palabra, tanto en el marco del procedimiento de adopción del presupuesto, como en relación a las transferencias de capítulo a capítulo que sean necesarias a lo largo del ejercicio presupuestario. Constatando ese hecho, el Consejo se pronuncia sobre el modelo de gestión y de ejecución de esta primera modalidad de financiación que, de acuerdo con el artículo J.11.2 del TUE, exige la aplicación del procedimiento presupuestario previsto en el TCE.

La inscripción de los créditos en el presupuesto debe realizarse, según el Consejo, mediante la previsión de una línea presupuestaria específica dotada de los créditos necesarios para hacer frente a los gastos previsibles y de una reserva provisional dentro del presupuesto (capítulo B0-40) con fondos para gastos de la PESC. En caso de que esos fondos resulten insuficientes, se podrá recurrir a la transferencia de créditos a partir de otras líneas o, en última instancia, a la adopción de un presupuesto rectificativo y suplementario, respetando, en cualquiera de los casos, los límites fijados en las Perspectivas Financieras.

La ejecución de los gastos comporta dos operaciones: la decisión sobre su afectación y la gestión financiera propiamente dicha. En cuanto a la primera, el Consejo insiste en que, en el plano de la ejecución de la PESC, las decisiones sobre la oportunidad, naturaleza y montante de los gastos corresponden al Consejo o a la Presidencia, que puede actuar sola o asistida por un grupo de trabajo o delegar aspectos precisos de la ejecución a la Comisión, sola o asistida por un comité. En relación a la gestión financiera, que debe conformarse a las disposiciones comunitarias contenidas en los Tratados y en el Reglamento financiero, no se plantean pro-

el recurso a la sección II, Consejo, del presupuesto (33) y la financiación mediante contribuciones nacionales (34).

blemas, ya que la Comisión cuenta con la estructura técnica y administrativa necesaria para proceder a la gestión, ejecución y control interno del gasto.

(33) La financiación de los gastos operativos de la PESC con cargo a la sección II, Consejo, del presupuesto plantea serios problemas, mientras que son prácticamente nulas sus ventajas. En el plano presupuestario, no resulta coherente teniendo en cuenta que esa sección agrupa gastos de naturaleza administrativa y que todos los gastos operativos se incluyen en la sección III.B, Comisión. En el plano institucional, sus consecuencias sólo pueden ser negativas, ya que el Parlamento no está dispuesto a permitir que, por esa vía, escapen a su control los gastos operativos de la PESC y, como ya ha puesto de manifiesto, su eventual inclusión en la sección del Consejo tendría como resultado que no se sentiría vinculado por el *Gentlemen Agreement* de 1970. Desde una perspectiva técnico-administrativa, esa opción exigiría la creación en el seno del Consejo de la estructura administrativa necesaria para llevar a cabo la gestión presupuestaria, con lo que se produciría una duplicación con los servicios existentes a esos efectos en la Comisión. Entre las ventajas se cuenta que, en el marco de la sección II, la competencia para transferir créditos desde la reserva a la línea presupuestaria corresponde al propio Consejo.

En esta situación, la inscripción de los créditos se realiza, en todo o en parte, en la línea presupuestaria o en la reserva. En el plano de la ejecución, la decisión sobre la afectación de los créditos tiene el mismo régimen que en el caso anterior, correspondiendo al Consejo o a la Presidencia. En cambio, en el marco de la gestión financiera, como ya se ha indicado, esta opción exigiría el establecimiento de una estructura administrativa con ordenadores, contables, controladores financieros y agentes encargados del seguimiento de la ejecución.

(34) La financiación de los gastos operativos de la PESC mediante contribuciones nacionales constituye, para la mayoría de los Estados, una modalidad que debe utilizarse en casos limitados. En la práctica, el recurso a este sistema ha planteado serias dificultades tanto en el momento de decidir la clave de reparto, como a la hora de hacer efectivas esas aportaciones. Entre sus ventajas se encuentra la de ser una modalidad que permite la toma en consideración de las contribuciones en especie.

En su reunión de los días 13 y 14 de junio, el Consejo se pronuncia sobre la clave de reparto aplicable a las contribuciones nacionales indicando que se utilizará la clave PNB y reservándose la posibilidad de fijar otra clave distinta, por unanimidad, en casos excepcionales. En cuanto a la provisión de los fondos, admite la necesidad de establecer una cuenta a disposición de la Unión donde hacer efectivas las aportaciones nacionales. Se atribuye, además, a cada Estado miembro la responsabilidad de realizarlas en tiempo útil para asegurar la eficacia de la acción común. Por su parte, las contribuciones en especie deben ser consideradas en función de las nociones de utilidad y proporcionalidad. Las decisiones relativas a su identificación y contabilización son adoptadas en el momento de decidir sobre la afectación de los gastos y siguiendo los procedimientos previstos a ese respecto.

A pesar de las distintas preferencias de los Estados en cuanto a las modalidades de financiación de los gastos operativos de la PESC, la preocupación en torno a la posición del Parlamento Europeo es compartida. Tiene, además, la suficiente entidad para que el Consejo decida esperar el resultado de las negociaciones con el Parlamento antes de pronunciarse con carácter definitivo sobre las reglas generales aplicables en esta materia. Para el Consejo, esas negociaciones deben tener el doble objetivo de garantizar el respeto de sus prerrogativas en el marco de la PESC y de impedir que las exigencias de carácter presupuestario puedan minar la rapidez y eficacia que requiere esa actividad. El Parlamento, que se muestra poco satisfecho con los resultados del TUE en materia de PESC y crítico frente a las actuaciones del Consejo, defiende una financiación comunitaria mediante la sección III.B, Comisión, con el firme propósito de utilizar sus poderes presupuestarios para mejorar su posición en dicho ámbito.

Aunque el Parlamento Europeo se pronuncia en reiteradas ocasiones sobre la PESC y el problema de su financiación a través de informes y resoluciones, el desarrollo del procedimiento presupuestario constituye, sin lugar a dudas, el marco donde esta institución se encuentra plenamente legitimada y capacitada para plantear su posición a ese respecto y exigir al Consejo el cumplimiento de lo previsto en el artículo J.11.2 en relación a la financiación de la PESC. Prueba de ello es su actuación en el procedimiento presupuestario.

III. EL TRATAMIENTO DE LA PESC EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

El conflicto institucional en materia de financiación de la PESC se manifiesta realmente en el segundo semestre de 1994 con el desarrollo del

Dentro de esta modalidad de financiación, la decisión sobre la afectación de los gastos se atribuye, al igual que en los otros casos, al Consejo o a la Presidencia. En el plano de la gestión presupuestaria, al no ser de aplicación las disposiciones comunitarias, es necesario prever reglas específicas que garanticen una gestión y un control eficaces de las contribuciones de los Estados. Por esa razón, se invita al Coreper a encargar a un grupo de trabajo la elaboración de un reglamento financiero que establezca una estructura de gestión y control de esas contribuciones. A ese respecto, el Consejo entiende que el grupo de trabajo podría inspirarse en las reglas establecidas para el FED y para el fondo COST de cooperación científica y técnica.

procedimiento de adopción del presupuesto y de las negociaciones sobre el acuerdo interinstitucional. En ese contexto, junto a los temas políticos e institucionales, aparecen los problemas de carácter presupuestario vinculados a la financiación de la PESC. El alcance y la naturaleza de esos problemas no son iguales, como tampoco lo son sus consecuencias y las dificultades que entraña su resolución.

Siguiendo el artículo J.11.2, la financiación de la PESC con cargo al presupuesto comunitario exige la aplicación del procedimiento presupuestario previsto en el TCE. Esta disposición se valora, generalmente, atendiendo a las consecuencias jurídico-institucionales de una intervención del aparato comunitario en materia de PESC. A pesar de ser especialmente importantes, no son esas las únicas consecuencias de la previsión contenida en el artículo J.11.2. La remisión que hace esta norma al procedimiento presupuestario previsto en el TCE debe entenderse como una remisión al derecho presupuestario comunitario y, en ese marco, la financiación de la PESC conoce y plantea problemas adicionales.

A) *La financiación de la PESC en el marco de las Perspectivas Financieras*

La inclusión de la PESC en el presupuesto comunitario debe hacerse en el respeto de los principios y normas que rigen el sistema presupuestario comunitario. Como es sabido, este sistema conoce dos importantes reformas, en 1988 y en 1992, a partir de las propuestas del «Paquete Delors» I y II, que en sus grandes líneas afectan al sistema de recursos propios y a la disciplina presupuestaria que está dirigida a asegurar un mayor equilibrio entre las diferentes categorías de gastos y un crecimiento controlado de los mismos (35). El instrumento principal de la disciplina presupuestaria son las Perspectivas Financieras que, asumiendo las prioridades de la política presupuestaria a medio plazo, determinan un marco de referencia plurianual de crecimiento máximo de los gastos por categorías. Esas distintas categorías constituyen dotaciones independientes y separadas, de manera que la infrautilización de la dotación asignada a una de ellas no supone la existencia de un margen suplementario susceptible de ser transferido a una categoría distinta. La clasificación de los gastos

(35) Sobre esta cuestión, véase D. STRASSER: *Les finances de l'Europe*, 6.^a ed., LGDJ, París, 1990, págs. 196 y ss.

dentro de una u otra de esas categorías —que no responde a un criterio sistemático, sino a una opción de política presupuestaria—, adquiere, pues, una importancia fundamental (36). En las Perspectivas Financieras adoptadas en Edimburgo para el período 1993-1999, que forman parte integrante del Acuerdo interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, la categoría 4 se dedica exclusivamente a las medidas exteriores (37). En ella se inscriben, a partir de la entrada en vigor del TUE, los gastos de la PESC (38).

La inclusión de los gastos operativos de la PESC dentro de la categoría 4 no está exenta de problemas. El desarrollo de esta actividad, desde la entrada en vigor del TUE, supone el planteamiento, tanto en la Comisión como en el Parlamento, de dos cuestiones distintas pero conexas. Por una parte, se advierte que la financiación de la PESC con cargo al presupuesto comunitario supone una disminución relativa del margen de gastos previstos en las Perspectivas Financieras para las acciones exteriores comunitarias. Por otra parte, se cuestiona la capacidad del presupuesto comunitario para hacer frente a unas necesidades financieras de la PESC que parecen ir en aumento.

Esta doble preocupación motiva a la Comisión a solicitar un aumento singular del límite máximo de gastos de la categoría 4 en el marco del procedimiento de adaptación de las Perspectivas Financieras como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea. En su propuesta, la Comisión realiza una interpretación amplia del apartado 24 del Acuerdo Inter-

(36) Véase, a este respecto, G. ISAAC: «Les institutions communautaires. Budgets. Contenu des budgets», *Juris-Classeur*, Europe, Fasc. 251, 1992, págs. 6-7.

(37) En las Perspectivas Financieras 1988-1992, las acciones exteriores se incluyen, junto con otras medidas de carácter interno, dentro de la categoría 4 denominada «otras políticas».

(38) De acuerdo con las Perspectivas Financieras, el volumen de los compromisos para políticas externas no debe superar, en millones de Ecus y en precios de 1992, los siguientes límites: 4.450 Mecus en 1993, 4.500 en 1994, 4.880 en 1995, 5.160 en 1996, 5.430 en 1997, 5.780 en 1998 y 6.200 en 1999. Dentro de esas cantidades totales se incluyen las atribuidas a las reservas de ayuda de urgencia y de garantía de préstamos a terceros países, que aparecen consignadas en la categoría 6. Una vez descontado el importe de esas reservas, el límite de aumento de los gastos dentro de la categoría 4 en créditos de compromiso es el siguiente: 3.950 Mecus en 1993, 4.000 en 1994, 4.280 en 1995, 4.560 en 1996, 4.830 en 1997, 5.180 en 1998 y 5.600 en 1999.

institucional de 29 de octubre de 1993 (39), ya que en el plano de los gastos no sólo incluye los ocasionados como consecuencia de la ampliación, sino también los destinados a cubrir necesidades de la Comunidad que, aunque no derivan de ese hecho, pueden ser resueltas gracias a los medios financieros adicionales con los que se cuenta tras la adhesión de los nuevos Estados (40).

En concepto de ampliación, la Comisión solicita un aumento del 8,6 por 100 del límite máximo fijado en la categoría 4, para el período 1995-1999. Ese aumento, que supone un crecimiento de los gastos proporcional a la parte del PNB de los nuevos Estados miembros, se fija teniendo en cuenta el peso de la financiación de las medidas exteriores de la Comunidad en relación a su PNB. Una vez evaluados los gastos de la ampliación, la Comisión se refiere a algunas necesidades actuales de la Comunidad en el marco de las categorías 3 y 4 de las Perspectivas Financieras, respecto de las cuales también solicita un aumento del límite máximo de los gastos fijado en Edimburgo. En el caso de la categoría 4, el aumento de ese límite para el período 1997-1999 se justifica por la ayuda a los Estados de Europa Central y Oriental y a los países mediterráneos y por la evolución de la PESCA. Admitiendo que «la contribución del presupuesto comunitario al desarrollo de la PESCA desempeñará un papel determinante», la Comisión reconoce, asimismo, que «las Perspectivas Financieras actuales sólo permiten correr con una parte modesta de la financiación de la PESCA», razón por la cual es preciso prever medios adecuados en el marco de esa adaptación de las Perspectivas Financieras exigida por la ampliación.

La posición de la Comisión no es compartida por el Consejo que, reunido en su formación «Presupuesto» el 16 de noviembre de 1994, adopta unas orientaciones generales sobre la adaptación de las Perspectivas Financieras con vistas a las negociaciones a celebrar con el Parlamento. Tras la celebración del triálogo de 29 de noviembre, el Consejo «Economía/Hacienda», reunido el 5 de diciembre, aprueba un aumento del 6,3 por 100 anual del límite máximo de los gastos fijado en la categoría 4 de

(39) En ese apartado se establece que, en caso de que se produzca una ampliación a nuevos Estados miembros, «las instituciones, a propuesta de la Comisión, adaptarán las Perspectivas Financieras para tener en cuenta las necesidades y los medios nuevos de la Comunidad ampliada» (DOCE, núm. C 331 de 7-12-1993, pág. 4).

(40) COM (94)398 final, de 4-10-1994.

las Perspectivas Financieras, insistiendo en que con ello se abarca el conjunto de las necesidades, incluidas las de PESC.

En su sesión plenaria de diciembre, el Parlamento aprueba esa adaptación de las Perspectivas Financieras reconociendo que, aunque no resulta plenamente satisfactoria, tiene en cuenta algunas prioridades que se reflejan en el crecimiento no lineal de los gastos, ya que el aumento es menor respecto de ciertas categorías y mayor en otras, entre las que se encuentran las medidas exteriores (41). A pesar de ello, su posición se mantiene firme en cuanto a la necesidad de proceder a una revisión más profunda y a un aumento mayor de los gastos de la categoría 4. Al aprobar los resultados del triálogo, en su resolución de 13 de diciembre de 1994, esta institución «lamenta que el Consejo no haya seguido las propuestas del Parlamento para un aumento más significativo de las acciones exteriores de la Unión, que habría asegurado la posibilidad de financiar nuevas acciones en el marco de la PESC». En ese contexto, el Parlamento recuerda al Consejo que «cualquier decisión acerca de una acción común suplementaria de PESC con un impacto presupuestario significativo debería acompañarse de una revisión de las Perspectivas Financieras» (42).

Aunque las Perspectivas Financieras imponen un límite al crecimiento de los gastos que afecta a la PESC en la medida que su financiación debe realizarse en el marco de la categoría 4, no es éste el problema principal —al menos, por el momento— si se considera el número todavía limitado de acciones comunes y la cuantía también limitada de las cantidades asignadas a la PESC en el presupuesto comunitario. Las preocupaciones de la Comisión y del Parlamento Europeo se deben, en mayor medida, al

(41) La Decisión de adaptación de las Perspectivas Financieras anexas al Acuerdo interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, de 13-12-94, supone un aumento del límite máximo de gastos fijado en la categoría 4. En ese marco, los créditos de compromiso, en millones de ecus y en precios de 1992, no podrán superar las siguientes cantidades: 4.549 Mecus en 1995, 4.847 en 1996, 5.134 en 1997, 5.507 en 1998 y 5.953 en 1999. A estas cantidades hay que sumar, para cada uno de los ejercicios presupuestarios, los 300 Mecus de la reserva de ayuda de urgencia y los 300 Mecus de la reserva de garantía de préstamos, que se habían previsto en Edimburgo y no se han visto modificados por esta adaptación derivada de la ampliación de la Unión Europea.

(42) Resolución sobre la adaptación de las Perspectivas Financieras ante la ampliación de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 1994, aún no publicada.

hecho de que la inclusión de los gastos operativos de la PESC dentro de la categoría 4, en el respeto de las Perspectivas Financieras, supone una disminución relativa del margen de gastos previstos para las acciones exteriores comunitarias. A ello se une que, para ambas instituciones, la financiación de la PESC con cargo al presupuesto comunitario puede tener un efecto de contaminación sobre las medidas exteriores comunitarias con el resultado de que éstas lleguen a percibirse como actuaciones en materia de PESC o de que se produzca una renacionalización encubierta de esas acciones o, incluso, una disminución de las competencias exteriores comunitarias (43).

El problema se plantea, a mi juicio, por la concurrencia de dos circunstancias, una de naturaleza presupuestaria y otra de carácter político. Desde el punto de vista presupuestario, la limitación en el crecimiento de los gastos impuesta en el marco de las Perspectivas Financieras supone, en principio, que el aumento de los fondos asignados a la PESC tiene como consecuencia la correspondiente disminución del margen de los gastos previstos para las acciones exteriores comunitarias. Desde el punto de vista político, las acciones comunes adoptadas en el marco de la PESC se asemejan, en muchos casos, por su contenido y naturaleza, a las acciones exteriores comunitarias y, sobre todo, a aquellas que pretenden reforzar la dimensión política de las competencias exteriores comunitarias (44). La concurrencia de esas dos circunstancias puede tener como resultado que el aumento de la actividad en materia de PESC se realice en detrimento de la dimensión política y de la capacidad presupuestaria de las medidas exteriores comunitarias. Si ello es así, la impresión primera y casi generalizada de que la financiación de la PESC mediante el presupuesto comunitario constituye el primer paso hacia su «comunitarización» se enfrenta a una realidad en la que la PESC mostraría su capacidad para absorber y vaciar de contenido esa dimensión política que se ha ido construyendo a partir de las competencias económicas exteriores comunitarias. Para evitar esa eventualidad existen pocas opciones.

La posibilidad de una revisión de las Perspectivas Financieras para acoger el crecimiento de los gastos derivado de la financiación comunitaria de la PESC, propuesta por la Comisión y el Parlamento, no parece una

(43) Vid. *supra*, apartado II.A.

(44) Así ocurre con la ayuda humanitaria en el caso de Bosnia y Herzegovina o con el apoyo a los procesos de pacificación y democratización en Oriente Medio, en Sudáfrica o en la Federación Rusa.

solución viable por dos razones: primera, el argumento de que las Perspectivas de Edimburgo tienen en cuenta las disposiciones del nuevo Tratado y, entre ellas, las relativas a la financiación de la PESC; y segunda, el escaso aumento del límite de la categoría 4 autorizado en el marco de la revisión de esas Perspectivas como consecuencia de la ampliación (45). Tampoco es una solución suficiente para evitar el peligro de contaminación de las acciones exteriores comunitarias identificado por las instituciones. Por el momento, el instrumento más adecuado para lograr ese objetivo es el procedimiento presupuestario comunitario, donde el reparto de poderes entre las instituciones permite un equilibrio y un control recíproco que constituyen la mejor garantía frente a las eventuales consecuencias negativas de una financiación comunitaria de la PESC.

B) *La financiación de la PESC en el marco del procedimiento presupuestario*

En su condición de coautoridad presupuestaria, el Parlamento Europeo es la institución mejor capacitada para hacer frente a algunas de las consecuencias negativas derivadas de la inclusión de la PESC en el presupuesto comunitario. En el desarrollo de los procedimientos de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 correspondiente al ejercicio 1994 y del presupuesto para 1995, esta institución ha mostrado su voluntad de controlar eficazmente las actuaciones del Consejo en relación a la financiación de la PESC y su intención de mejorar la posición que tiene atribuida en dicho ámbito.

(45) El Consejo y el Consejo Europeo no parecen dispuestos a proceder a una revisión de la categoría 4 de las Perspectivas Financieras en el sentido propugnado por el Parlamento y la Comisión. Prueba de ello es el Informe del Consejo relativo a la futura política mediterránea presentado en el Consejo Europeo de Essen. En el apartado 6 de ese Informe se reconoce la necesidad de apoyar esta política con una considerable ayuda financiera, pero, eso sí, subrayando que las bases de esa actuación serán las decisiones relativas a los recursos propios del Consejo Europeo de Edimburgo, incluidas las Perspectivas Financieras correspondientes a la categoría «política exterior» (*Agence Europe*, núm. 3436, 14-12-1994, suplemento, pág. 1). En sus conclusiones, el Consejo Europeo «pide al Consejo y a la Comisión que, en lo que respecta a la ayuda financiera complementaria en apoyo de la futura política mediterránea, pongan en práctica los principios enumerados en el apartado 6 del Informe del Consejo» (*Agence Europe*, núm. especial, 11-12-1994, suplemento, pág. 9).

1. *El procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para el ejercicio 1994*

La financiación de la administración de Mostar, en el marco de la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina, se encuentra en el origen de los problemas institucionales surgidos en el procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para el ejercicio 1994.

En el presupuesto general para 1994, aprobado el 16 de diciembre de 1993, se atribuye a la PESC una cantidad simbólica de 1 Mecu (46). Pocos días después, el 20 de diciembre, el Consejo adopta la Decisión 93/729/PESC relativa a la acción común de apoyo al envío de la ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina en la que se aprueba la financiación de un importe de 24,15 Mecus con cargo a la sección III.B, Comisión, del presupuesto comunitario y, además, se encarga a la Comisión «la ejecución de la acción común dentro de los límites del importe imputado al presupuesto de las Comunidades Europeas». Una nueva Decisión del Consejo, la 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994, revisa las anteriores para asignar a la administración de Mostar una parte de la dotación total inicialmente prevista en el marco de esta acción común. Una vez cumplidas las condiciones exigidas en relación a Mostar (47), el 23 de julio se inaugura la administración de la ciudad por la Unión Europea. Pronto se hace patente el interés del Parlamento Europeo sobre esta acción.

En la sesión plenaria celebrada en Bruselas los días 14 y 15 de sep-

(46) En el presupuesto para el ejercicio 1994 se incluye una línea específica B7-010 para los gastos operativos de la PESC dotada de un «p.m.» y de un crédito provisional en el capítulo B0-40 por un importe de 1 Mecu (*DOCE*, núm. L 34, de 7-2-1994, págs. 1338-1341).

(47) En la Declaración sobre Mostar adoptada por el Consejo el 18 de abril se prevé la conclusión de un acuerdo entre las partes interesadas en la administración de la ciudad (*Boletín de la UE*, 1994, núm. 4, págs. 71-72). En su reunión de 13 y 14 de junio, el Consejo aprueba el memorándum de acuerdo sobre la administración de Mostar, que fue negociado y rubricado los días 8 y 9 de junio con delegaciones de croatas y de bosnios de Mostar, y adopta una nueva declaración al respecto (*Boletín de la UE*, 1994, núm. 6, págs. 95-96). En el Consejo Europeo de Corfú se insta a las partes para que aprueben lo antes posible el memorándum de acuerdo (*Boletín de la UE*, 1994, núm. 6, pág. 18). El 5 de julio, en Ginebra, se firma el acuerdo que establece las condiciones de la administración de Mostar durante un período máximo de dos años (*Boletín de la UE*, 1994, núm. 7-8, pág. 72).

tiembre, en la que el Consejo presenta el proyecto de presupuesto para 1995, los parlamentarios solicitan información sobre las modalidades de financiación de la administración de Mostar. Aunque este tema se plantea en distintas comisiones parlamentarias, que insisten en la necesidad de distinguir los gastos administrativos y operativos, el problema surge, finalmente, en la comisión de presupuestos durante su reunión de 3 y 4 de octubre dedicada al examen del proyecto de presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para 1994. Siguiendo la propuesta de esta comisión, en su sesión de finales de octubre, el Parlamento decide utilizar los poderes que le atribuye el TCE en materia presupuestaria para reaccionar frente a la actuación del Consejo en Mostar.

En el marco del procedimiento de adopción del presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para el ejercicio 1994, en primera lectura, el Parlamento aprueba una enmienda en la sección II, Consejo, del presupuesto que supone una reducción de 100.000 Ecus de la dotación prevista para gastos administrativos. En la resolución correspondiente, aprobada el 27 de octubre de 1994 (48), justifica su actuación señalando que «en el contexto de la ejecución del presupuesto de 1994, el Consejo financió con cargo a su propio presupuesto un importe de 100.000 Ecus como ayuda a la administración de la ciudad de Mostar». Esta es la primera vez que el Parlamento introduce una enmienda en la sección II, Consejo, del presupuesto. La actuación de esta institución hace que el Parlamento no se sienta vinculado por el *Gentlemen Agreement* de 1970, en virtud del cual ambas instituciones renuncian a modificar el estado de los gastos previstos por cada una de ellas en sus respectivas secciones del presupuesto. Con ello prueba su determinación de ejercer un control de la calificación de los gastos, insistiendo, una vez más, en la necesidad de definir y delimitar los gastos administrativos en el respeto de los principios presupuestarios. Junto a ello, en el marco de la sección III, Comisión, del presupuesto, el Parlamento reconoce «la incapacidad del Consejo para financiar de manera adecuada la acción común de la Unión en Mostar y aprueba la inscripción de 20 Mecus a partir de determinados créditos no utilizados en la categoría 4» (49).

(48) Resolución sobre el proyecto de presupuesto rectificativo y suplementario número 2 correspondiente al ejercicio 1994, de 27 de octubre de 1994 (*DOCE*, núm. C 323 de 21-11-94, págs. 148-151).

(49) En el marco de la sección III, Comisión, se aprueba la enmienda núme-

En su reunión de 31 de octubre, el Consejo aprueba la acción relativa a la continuación de la asistencia a la administración de Mostar para el año 1995 con una financiación de 80 Mecus. No obstante, y probablemente como reacción frente a la actuación del Parlamento Europeo, la aprobación definitiva de esta acción y de su correspondiente ficha financiera queda sujeta a dos condiciones: la disponibilidad de los créditos necesarios en el presupuesto y la conclusión de un acuerdo con el Parlamento sobre la salvaguarda, en el marco del procedimiento presupuestario, de las prerrogativas del Consejo en materia de PESC. Pocos días después, al pronunciarse en segunda lectura sobre el proyecto de presupuesto rectificativo y suplementario número 2 para 1994, el Consejo rechaza la enmienda planteada por el Parlamento en relación a su sección del presupuesto, aunque al final admite el error.

En la resolución de 15 de noviembre de 1994 (50), emitida con ocasión de su segunda lectura de ese proyecto de presupuesto, el Parlamento se felicita de la posición finalmente adoptada por el Consejo al reconocer que, pese a todo, el caso de la financiación de Mostar no puede ser considerado un precedente en materia de interpretación de los principios, prerrogativas y reglas presupuestarias. Señala, asimismo, el acierto de su enmienda, que ha tenido como resultado que el Consejo admita que la financiación de Mostar constituye un gasto operativo que no puede ser financiado con cargo a su propio presupuesto. A pesar de ello, el Parlamento subraya, una vez más, que el Consejo aún no ha dado una solución al problema de la calificación de los gastos administrativos y operativos. En ese contexto, invita al Tribunal de Cuentas a presentar un informe sobre las condiciones de ejecución de los gastos de la PESC, sobre la base del artículo 188C, antes del 31 de marzo de 1995.

La asistencia a la administración de Mostar también suscita algunos

ro 2 que afecta a la línea B7-010, destinada a los gastos operativos de la PESC, con objeto de proceder a un aumento de 20 Mecus de la dotación y a una compensación desde la reserva B0-40 para las líneas B7-010, B7-800 y B7-5070. En la justificación de esta enmienda, el Parlamento considera necesario utilizar los créditos disponibles para financiar el hospital de Mostar (*DOCE*, núm. C 323 de 21-11-94, pág. 139).

(50) Resolución sobre el presupuesto rectificativo y suplementario número 2 correspondiente al ejercicio 1994, de 15 de noviembre de 1994, aún no publicada.

problemas en el procedimiento de adopción del presupuesto para el ejercicio 1995. No es éste, en cualquier caso, el único tema que plantea la financiación de la PESC. En el marco de ese procedimiento, el Parlamento trata de establecer una estructura presupuestaria que le permita ejercer un control eficaz sobre esa actividad, mientras que el Consejo insiste en obtener garantías del respeto de sus prerrogativas en dicho ámbito. El desarrollo y el resultado de ese procedimiento ponen de manifiesto la necesidad de concluir el acuerdo interinstitucional.

2. El procedimiento de adopción del presupuesto para el ejercicio 1995

En un procedimiento presupuestario, el correspondiente al ejercicio 1995, colmado de problemas (51), la financiación de la PESC se convierte en un motivo adicional de enfrentamiento entre las instituciones.

El anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 1995, aprobado por la Comisión el 19 de abril de 1994 prevé una dotación de 50 Mecus para la PESC en las líneas B7-010 y B7-92. En el proyecto de presupuesto aprobado por el Consejo en primera lectura el 25 de julio se acepta esa cantidad, pero manteniendo la mitad en la reserva. Presentado en la sesión plenaria del Parlamento celebrada en Bruselas el 14 y 15 de septiembre, el proyecto se remite a la comisión de presupuestos y a las comisiones competentes para emitir una opinión. En la sesión celebrada a finales de octubre, el Parlamento se pronuncia en primera lectura aprobando, entre otras, la enmienda número 890 planteada en el marco de la sección III, Comisión, respecto de la línea B7-010 «gastos operativos de la PESC», que implica una modificación de la estructura presupuestaria y un incremento de los créditos de la PESC.

La enmienda número 890 tiene por objeto suprimir el título B7-0 «PESC», el capítulo B7-01 «PESC» y el artículo B7-010 «gastos operativos

(51) Entre ellos cabe destacar el bloqueo y el retraso en la adopción de la decisión sobre los recursos propios, la difícil y polémica adaptación de las Perspectivas Financieras como consecuencia de la ampliación, la discusión en torno a la adopción de un presupuesto para 1995 que contemple o excluya a los nuevos Estados y el litigio en relación a la clasificación de los gastos. Salvo este último, todos los demás problemas se han resuelto en el segundo semestre de 1994 haciendo posible, así, la adopción del presupuesto para 1995 en el mes de diciembre.

de la PESC» y crear un nuevo título B8-N «PESC», un nuevo capítulo B8-10 «PESC» y los siguientes artículos: B8-100 «acción común de la Unión Europea en Mostar», B8-101 «acción común de la Unión Europea para un Pacto de Estabilidad», B8-102 «acción común de la Unión Europea para la Conferencia de 1995 sobre el Tratado de No Proliferación» y B8-103 «otras acciones comunes de la Unión Europea en materia de PESC». En la justificación de la enmienda, el Parlamento manifiesta su deseo de crear una estructura separada y transparente para la PESC. En cuanto a la administración de Mostar, expresa su voluntad de financiarla íntegramente con cargo al presupuesto comunitario, al constatar la incapacidad del Consejo para garantizar una financiación nacional. La intención principal del Parlamento, que es ejercer un mayor control sobre esa actividad, aparece nítidamente cuando consigna en la reserva la mayor parte de los créditos destinados a Mostar y decide que esos créditos se liberarán en función de las necesidades que el administrador de la ciudad justifique ante el propio Parlamento. Este procedimiento, que no resulta fácilmente conciliable con el previsto en la Decisión 94/308/PESC del Consejo, de 16 de mayo, relativa a la administración de Mostar, se completa con la afirmación del Parlamento de que la Comisión debe ser plenamente asociada a la ejecución de la acción, sobre todo, teniendo en cuenta su financiación con cargo al presupuesto de la Unión. También en el marco de la justificación de la enmienda, el Parlamento se pronuncia respecto de la línea B8-103 «otras acciones comunes de la Unión Europea en materia de PESC», que está dotada de un «p.m.» y se financia a partir de la reserva. En este caso, los créditos consignados en la reserva se liberarán en función de procedimientos de decisión *ad hoc* relativos, por un lado, a las acciones comunes en preparación y, por otro lado, a las acciones comunes no previstas. En su opinión, esos procedimientos deben ser objeto de un acuerdo interinstitucional.

La enmienda número 890 del Parlamento por la que se crea una nueva estructura presupuestaria para la PESC supone, también, un aumento considerable de los créditos previstos en el proyecto del Consejo. Las cantidades asignadas a las distintas líneas y, en especial, a Mostar y a otras acciones comunes planeadas o imprevistas, implican un incremento de 110 Mecus que, junto a los 50 Mecus previstos en el proyecto, supone una dotación total de 160 Mecus consignados, en su mayor parte, en la reserva. No obstante, el Parlamento condiciona el compromiso definitivo de 30 Mecus destinados a Mostar y de 70 Mecus dentro de las acciones planea-

das o imprevistas, a la adaptación de las Perspectivas Financieras como consecuencia de la ampliación.

En la resolución sobre el proyecto de presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1995, adoptada el 27 de octubre, el Parlamento se refiere a la PESC en dos apartados distintos (52). En el apartado relativo a la revisión de las Perspectivas Financieras aboga por un incremento de los créditos dedicados a las medidas exteriores, en el entendimiento de que esas Perspectivas «deberían ser más ambiciosas por lo que se refiere a la financiación de la PESC». En el apartado dedicado a las políticas exteriores, junto a las apreciaciones sobre los aspectos materiales de esas políticas, el Parlamento se pronuncia sobre la financiación de la PESC proponiendo que «sea debidamente establecida mediante créditos inscritos en líneas separadas en el capítulo B8 del presupuesto, con un importe inscrito en la reserva para acciones planeadas e imprevistas». En ese contexto, insiste en que la financiación con cargo al presupuesto de la Unión implica que «los créditos sólo podrán desbloquearse con el consentimiento de la autoridad presupuestaria respecto a su utilización y con la participación y gestión de la acción por la Comisión» (53).

A principios de noviembre se inicia el procedimiento de segunda lectura del proyecto de presupuesto en el seno del Consejo, que procede a su aprobación el día 16 de ese mismo mes. Rechazando prácticamente todas las enmiendas y propuestas de modificación presentadas por el Parlamento, el Consejo decide proceder a una modificación de la enmienda número 890 mediante la cual rechaza esa enmienda en su totalidad para volver a la estructura presupuestaria del proyecto del Consejo en primera lectura y aumentar en 30 Mecu los créditos previstos. En los trabajos del Comité presupuestario y del Coreper, esta posición se justifica por el deseo de no prejuzgar las negociaciones con el Parlamento en relación a la financiación de la PESC. A su juicio, esas negociacio-

(52) Resolución sobre el proyecto de presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1995, de 27 de octubre de 1994 (*DOCE*, núm. C 323 de 21-11-94, págs. 125-138).

(53) El Parlamento considera, asimismo, que es necesario revisar la estructura de la nomenclatura presupuestaria de las acciones exteriores de la Unión y, por ello, solicita a sus comisiones que «examinen la presentación de la categoría 4 del presupuesto para que refleje mejor el cambio de énfasis de la política exterior de la Unión Europea» (*ibidem*, pág. 130).

nes se pueden ver afectadas por la actuación del Parlamento en el marco de la primera lectura del proyecto y, en concreto, por el hecho de que haya creado una subsección para la PESC, unas líneas especiales para determinadas acciones específicas y una reserva de créditos cuya utilización se encuentra sujeta a decisiones de desbloqueo por parte de la autoridad presupuestaria. Por otra parte, en el marco de su segunda lectura, el Consejo no toma en consideración las enmiendas y propuestas de modificación relativas o vinculadas a la ampliación, ya que en ese momento aún no se ha aprobado la adaptación de las Perspectivas Financieras derivada de ese hecho (54). Por esa razón, opera sobre una primera lectura del Parlamento en la que, en lugar de 160 Mecus, aparece consignada en relación a la PESC una dotación total de 60 Mecus en créditos de compromiso y 30 Mecus en créditos de pago (55). El resultado de la segunda lectura del Consejo es, pues, el mantenimiento de la estructura presupuestaria de su proyecto en primera lectura, que contempla una línea, la B7-010, para gastos operativos de la PESC y la atribución de 80 Mecus de los cuales 20 se incluyen en la reserva del capítulo B0-40.

En la sesión plenaria de diciembre, el Parlamento se pronuncia en segunda lectura sobre el proyecto de presupuesto para 1995, procediendo a su aprobación el día 15 (56). Rechazando la modificación realizada por el Consejo, el Parlamento mantiene la estructura presupuestaria aprobada en primera lectura, asignando al capítulo B8-10 un total de 110 Mecus de los cuales 98,5 se consignan en la reserva B0-40. También aprueba una dotación de 190 Mecus dentro de la reserva global B7-950 para acciones de PESC y de cooperación con los PVD. La distribución de los créditos del capítulo PESC se contiene en el siguiente cuadro.

(54) La adaptación de las Perspectivas Financieras como consecuencia de la ampliación es aprobada el 5 de diciembre por el Consejo y el día 13 por el Parlamento.

(55) Como se ha indicado con anterioridad en el comentario y justificación de la enmienda número 890, el Parlamento decide que la utilización del crédito de 100 Mecus resultante de sumar 30 Mecus de Mostar y 70 Mecus de acciones planeadas e imprevistas está sujeta a la adaptación de las Perspectivas Financieras.

(56) Resolución sobre el presupuesto general de las Comunidades Europeas, de 15 de diciembre de 1994, aún no publicada.

| <i>Línea</i> | <i>Denominación</i> | <i>Créditos de compromiso</i> | <i>Créditos de pago</i> |
|--------------|--|-------------------------------|-------------------------|
| B8-100 | Mostar (Total) | 60 Mecus | 40 Mecus |
| | — Línea | 10 Mecus | 5 Mecus |
| | — Reserva BO-40 | 50 Mecus | 35 Mecus |
| B8-101 | Pacto de Estabilidad | 1 Mecus | 1 Mecus |
| B8-102 | Conferencia TNP | 0,5 Mecus | 0,5 Mecus |
| B8-103 | Otras acciones de PESC | 48,5 Mecus | 38,5 Mecus |
| | — Línea | p. m. | p. m. |
| | — Reserva BO-40 | 48,5 Mecus | 38,5 Mecus |
| B7-950 | Reserva global para PESC y cooperación con los PVD | 190 Mecus | 147 Mecus |

CONCLUSIONES

Desde la entrada en vigor del TUE, la financiación de la PESC se convierte en la expresión más significativa y rotunda de las distintas posiciones de los Estados y de las instituciones en relación a la articulación de la política exterior europea. También es una demostración del interés y de la determinación de las instituciones de defender su concepción de esa política mediante el ejercicio de los poderes que tienen atribuidos en los Tratados. La aplicación práctica del artículo J.11.2 es una prueba de la firme voluntad del Consejo de preservar la estructura de cooperación y sus propias prerrogativas en ese ámbito frente al peligro de contaminación que puede derivar de la intervención del aparato jurídico comunitario en el plano de su financiación. El tratamiento de la PESC en el presupuesto comunitario evidencia, por su parte, la no menos firme intención del Parlamento Europeo de utilizar sus poderes presupuestarios para progresar hacia una «comunitarización» de la política exterior europea. En esas condiciones se explica la existencia de un conflicto institucional que se concreta en tres ámbitos distintos pero conexos: la definición de los principios de base en materia de financiación de la PESC, la calificación de los gastos administrativos y la determinación de las modalidades de financiación de los gastos operativos. La superación del conflicto pasa por la

solución de cada uno de esos problemas y, sobre todo, por un cambio de actitud de las instituciones.

La definición de los principios en materia de financiación de la PESCA plantea una cuestión que difícilmente puede ser resuelta en el marco institucional, ya que se encuentra en el núcleo de las distintas concepciones existentes sobre el proceso de construcción europea. La naturaleza de las relaciones entre esa estructura y la comunitaria no puede decidirse en el plano presupuestario, aunque sea en este ámbito donde ahora se manifiestan las lagunas y contradicciones derivadas de la ausencia de un planteamiento global en relación a ese tema. La fórmula de la coherencia que, en virtud del artículo C, preside esas relaciones muestra su debilidad frente a una realidad en la que esa convivencia plantea serios problemas no sólo desde el punto de vista presupuestario, sino también en cuanto a la delimitación de los ámbitos de actuación de cada una de las estructuras. La búsqueda de una solución a ese respecto, en los estrechos márgenes que ofrece el debate institucional, tiene que partir de la asunción del alcance limitado y condicionado de la misma, a la espera de una solución en el marco de una revisión de los Tratados. Considerando la dirección que parece haber tomado el efecto de contaminación, esa actuación debe garantizar una protección de las competencias exteriores comunitarias sobre la base de la obligación de coherencia del artículo C y del objetivo de «mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo» en los términos previstos en el artículo B del TUE (57).

La calificación de los gastos administrativos admite una solución en el plano institucional. En este sentido, caben dos posibilidades. La primera es adoptar una interpretación estricta de los artículos J.11.2 y 199 del TCE que sólo permite incluir dentro de esa categoría los gastos ocasionados a las instituciones por las disposiciones relativas a la PESCA. En este supuesto, los gastos que están vinculados a la aplicación de las acciones comunes y que, según el Consejo, pueden ser considerados administrativos en función de las circunstancias y de una decisión suya, serían gastos operativos. La inclusión de esos gastos, como gastos operativos, en el presupuesto comunitario no debe plantear problemas atendiendo a su escasa cuantía y a la buena disposición que ha mostrado el Parlamento para financiar ese tipo de actuaciones. La segunda posibilidad es optar por una interpretación amplia de los gastos administrativos en la línea defendida

(57) Para una interpretación de ese objetivo del artículo B, véase A. MANGAS MARTÍN: *loc. cit.*, págs. 35-36.

por el Consejo. Al tratarse de gastos ocasionados por esta institución deberían financiarse con cargo a la sección II, Consejo, del presupuesto. En ese caso, si el Parlamento quiere ejercer su control sobre estos gastos podría hacerlo renunciando al *Gentlemen Agreement* de 1970.

Mayores problemas plantea la determinación de las modalidades de financiación de los gastos operativos de la PESC que debe resolverse en el marco institucional. Como se ha indicado, la aplicación del artículo J.11.2 y el tratamiento de la PESC en el ámbito presupuestario han puesto de manifiesto las distintas posiciones defendidas a ese respecto por el Consejo y el Parlamento. También han servido para equilibrar el debate ya que la práctica ha demostrado las ventajas de la financiación comunitaria y los inconvenientes del sistema de contribuciones nacionales, incitando de ese modo al Consejo a recurrir preferentemente a la primera posibilidad. A pesar de ello, la opción del presupuesto comunitario sólo es viable a partir de una interpretación respetuosa y conciliadora de las competencias del Consejo en materia de PESC y de los poderes del Parlamento en materia presupuestaria. Ni el Consejo puede imponer esas prerrogativas cuando actúa en el marco del presupuesto comunitario, ni tampoco el Parlamento puede pretender una modificación *de facto* de las disposiciones del Título V relativas a su posición institucional por el hecho de que la PESC sea financiada con ese presupuesto.

La necesidad de conciliar los poderes normativos y presupuestarios en el sistema comunitario, que, como es sabido, ha provocado serios conflictos institucionales, se reproduce y aumenta en el ámbito de la PESC por ser mayores las diferencias entre la estructura de cooperación y la actividad presupuestaria. Al igual que ocurre en el sistema comunitario, en materia de financiación de la PESC se plantea el problema de la relaciones entre las disposiciones de carácter institucional y las de naturaleza presupuestaria. En aquel sistema, sobre la base de la jurisprudencia del TJCE, esa relación se define por la preeminencia de las disposiciones institucionales sobre las presupuestarias (58). En principio, debe ocurrir igual en relación a la PESC. La financiación de la PESC con cargo al presupuesto comunitario requiere, pues, una interpretación de los poderes presupuestarios del Parlamento y de la Comisión previstos en el TCE respetuosa de las prerrogativas atribuidas al Consejo en el marco del Título V del TUE, del mismo modo que su actuación debe ajustarse a las normas que rigen el

(58) Sentencia del TJCE de 24 de octubre de 1989, Asunto 16/88, *Rec.* 1989, págs. 3457 y ss.

procedimiento presupuestario en virtud de lo previsto en el artículo J.11.2. La garantía del respeto de esas prerrogativas del Consejo en materia de PESC facilitará la opción por una financiación con el presupuesto comunitario y, en ese marco, el Parlamento puede utilizar sus poderes para controlar o impulsar las actividades del Consejo. Si no se cuenta con esa garantía, difícilmente se admitirá la financiación comunitaria y, en ese caso, el Parlamento perderá cualquier posibilidad de ejercer los poderes atribuidos en el sistema comunitario para actuar en el marco de la PESC. Sólo una concertación interinstitucional, como la que ha tenido y tiene lugar en el ámbito presupuestario, puede permitir la resolución de un problema que afecta tanto a los Estados como a las instituciones y, especialmente, a aquéllas que defienden una «comunitarización» de la política exterior.

En efecto, en la amplia discusión política e institucional que gira en torno a la definición de los poderes de las instituciones en relación a la financiación de la PESC, parece olvidarse que la búsqueda de una solución a ese problema es necesaria y urgente, fundamentalmente, para dotar de realidad y de credibilidad a esa actividad. No es difícil tener la impresión de que, una vez más, la batalla política se libra en un lugar inadecuado. Tanto el Consejo, que defiende la PESC como estructura de cooperación, como el Parlamento que propugna su «comunitarización» deberían estar interesados en demostrar la viabilidad de esa actividad, en el primer caso, para mantener la situación existente en la actualidad y en el segundo para progresar en esa vía y superar esa situación. El hecho de que esa actividad se haya ralentizado en el segundo semestre de 1994 y pueda llegar a paralizarse como consecuencia de los problemas presupuestarios es una razón más que suficiente para justificar la necesidad de un acuerdo interinstitucional sobre la financiación de la PESC en el que la defensa de las propias posiciones por parte de las instituciones ceda el paso a la defensa del interés general de articular una política exterior de la Unión Europea.

RÉSUMÉ

Le financement de la PESC est devenu une manifestation significative des positions des institutions et des Etats membres en ce qui concerne la politique extérieure européenne. L'application de l'article J.11.2 a mis en relief la volonté du Conseil de préserver la structure de coopération ainsi que leur compétences dans ce cadre face au danger de contamination provenant de l'intervention de l'appareil juridique

communautaire en matière budgétaire. La conduite du Parlement Européen dans la procédure budgétaire est une preuve de son intérêt d'utiliser leur pouvoirs dans cette matière pour progresser vers une communautarisation de la politique étrangère. Dans ces conditions, le conflit institutionnel est apparu. Trois domaines soulèvent des problèmes: la définition des principes de base, la délimitation des dépenses administratives et les modalités de financement des dépenses opérationnelles.

Le financement communautaire de la PESC exige une interprétation des pouvoirs budgétaires du Parlement et de la Commission qui respecte les compétences attribuées au Conseil dans le Titre V du Traité, alors que celui-ci doit se conformer aux dispositions communautaires en matière de budget. Le respect de ces compétences du Conseil doit faciliter l'utilisation de budget communautaire. Dans ce cadre, le Parlement a la possibilité d'utiliser leur pouvoirs pour exercer son contrôle sur la PESC. Seule une concertation interinstitutionnelle, suivant le modèle existant en matière budgétaire, peut résoudre ce problème. Quand les institutions décideront de poursuivre l'intérêt général et, par conséquent, de construire une politique étrangère européenne, l'accord interinstitutionnel sur le financement de la PESC deviendra une réalité.

ABSTRACT

The financing of the CFSP has become the most significant expression of the distinct positions of the States and of the institutions in relation to European Foreign Policy. The practical application of Article J.11.2 is a test of the will of the Council to preserve the structure of cooperation and their own powers in this system, facing the danger of contamination that may be derived from the intervention of the Community system in the field of finance. The conduct of the European Parliament in the Community budgetary procedure is a manifestation of its desire to utilize its powers so that the CFSP integrates into the Community System. This situation explains the existence of an institutional conflict that substantiates itself in three fields which are distinct yet connected to one another: the definition of the basic principles of the financing of CFSP, the delimitation of administrative costs and the determination of the forms of financing the operational expenditure.

The Community financing of the CFSP requires an interpretation of the budgetary powers of the Parliament and of the Commission previewed in the Treaty respecting the competences attributed to the Council in Title V of the TEU. The guarantee with respect to these powers of the Council will facilitate the financing option with the Community budget. In this framework, the Parliament can use its powers to control, limit or impel the activities of the Council. Without this guarantee, Community financing will be accepted with difficulty, and in this case, the Parliament will lose the possibility to exercise its attributed powers in the Community System to act in the CFSP. Only an institutional cooperation like that which exists in the budgetary field could permit the resolution of a problem that affects the States as well as institutions. The interinstitutional agreement concerning the financing of CFSP will be possible if the institutions yield in their own positions to defend the general interest in constructing an European Foreign Policy.

NOTAS

