

LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LAS RAZONES FINANCIERAS DE UNA CRISIS

por Eduardo ABRIL ABADIN (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. EL LARGO CAMINO DEL PRESUPUESTO DE 1980: 1. La lucha por el poder presupuestario.—2. El rechazo parlamentario del presupuesto de 1980.—3. La aprobación definitiva del presupuesto de 1980.—III. EL REINO UNIDO Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO: 1. Presupuesto comunitario y convergencia económica.—2. La contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario.—3. Las soluciones propuestas por la Comisión europea.—4. Las conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980.—5. La puesta en práctica de las conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980.—IV. LAS PERSPECTIVAS DE FINANCIACION DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO: 1. Contribuciones financieras y recursos propios.—2. Situación actual de los recursos propios comunitarios.—3. La búsqueda de nuevas fuentes de financiación.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

De nuevo las Comunidades Europeas en su difícil andadura hacia la consecución de sus fines de integración económica y política se ven enfrentadas a una crisis de imprevisibles consecuencias y cuyas motivaciones son en gran parte, una vez más, de indudable carácter financiero y presupuestario. De esta manera, la Hacienda de la Europa comunitaria vuelve a constituirse en un elemento decisivo de la historia de la integración europea.

Cuando ya había quedado atrás la grave crisis provocada por la decisión de abril de 1970 al iniciar un proceso de sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios comunitarios con el objetivo de dotar a las Comunidades de una autonomía financiera a todas luces necesaria para que su plena personalidad política sea una realidad efectiva, el largo y azaroso proceso vivido por el presupuesto comunitario de 1980 ha introducido un elemento de división y de parálisis en la vida comunitaria.

(*) Inspector Financiero y Tributario. Consejero Financiero de la Misión de España ante la C.E.E.

En efecto, el presupuesto de 1980 se ha convertido en el campo de batalla en el que las autoridades presupuestarias, Consejo y Parlamento, han tratado de hacer valer su protagonismo para así imponer su criterio en la elaboración de las políticas comunes. A lo largo de seis meses, en el más largo procedimiento presupuestario que ha vivido la historia comunitaria, hemos asistido al espectáculo de un Parlamento que, consciente tanto de la fuerza derivada de haber sido elegido por sufragio universal directo como del poder presupuestario real que el Tratado le otorga, ha luchado por imponer al Consejo un presupuesto comunitario no sólo más expansionista, y por lo tanto más europeo, sino también más equilibrado.

En el centro de esta disputa institucional, desgraciadamente ya tradicional y que amenaza con convertirse en crónica, siempre ha estado la polémica suscitada en torno a una política agrícola privilegiada, determinante de un presupuesto totalmente desequilibrado en favor de unos gastos agrícolas que amenazan no sólo con absorber la totalidad de unos recursos, hoy por hoy, enormemente limitados, sino también con destruir el carácter dinámico de un presupuesto que debe ser instrumento fundamental para la solución de los muchos y urgentes problemas económicos y sociales a los que las Comunidades deben enfrentarse en este momento.

Pero es que, además, la solución a la larga crisis abierta en torno a la discusión y aprobación del presupuesto comunitario de 1980, a la que se ha venido a sumar, en un momento dado, el contencioso planteado en torno a la contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario, siempre ha venido condicionada por la penuria que a corto plazo se cierne sobre el erario comunitario obligado a hacer frente a unos gastos crecientes con recursos limitados. Evidentemente, se trata de problemas que requieren estudio y decisiones autónomas, pero que, efectivamente, han condicionado las propuestas y soluciones esgrimidas a lo largo del conflicto presupuestario.

Así se completa el marco financiero de una crisis cuya solución va a exigir una profunda reflexión a todos los estamentos comunitarios si de verdad se quiere que Europa siga avanzando, aun a golpe de crisis, y que de esta crisis salga una Comunidad más europea, fuerte y solidaria.

La Comisión ha recibido ya el mandato del Consejo de examinar antes del mes de junio de 1981 el desarrollo de las políticas comunitarias, examen que no deberá poner en ningún momento en tela de juicio ni la responsabilidad financiera común de estas políticas, que deberán ser financiadas por los recursos propios comunitarios, ni los principios básicos de la política agrícola común (1).

Si esto es así, las reflexiones de la Comisión habrán de profundizar en la búsqueda de un equilibrio entre los gastos comunitarios, equilibrio que exige una contención de los gastos agrícolas y un aumento de los gastos estruc-

(1) Conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980, relativo a la contribución británica a la financiación del presupuesto comunitario (JOCE, C 158, de 27-6-80, p. ap. 7). Vid. el texto en la sección de documentación de este mismo número de la Revista.

turales destinadas a ser pieza clave en la aproximación del nivel económico de los países miembros, pero no deberán olvidar que, en todo caso, los recursos condicionan las políticas y que, por lo tanto, de la amplitud de los recursos propios de que se permita disponer a las Comunidades dependerá, en buena medida, su futuro.

Nuestra intención es analizar, en las líneas que siguen, y de la manera más clara y concisa posible, esta problemática financiera. Para ello, expondremos, en primer lugar, la larga y azarosa historia del presupuesto comunitario de 1980, refiriéndonos, después, a la protesta presentada por Gran Bretaña en relación a su contribución presupuestaria así como a las posibles soluciones que se han arbitrado para resolver su situación, para terminar con la problemática que plantea la financiación del presupuesto comunitario (2).

II. EL LARGO CAMINO DEL PRESUPUESTO DE 1980

1. La lucha por el poder presupuestario

La lucha por el poder presupuestario ha sido un hecho constante a lo largo de la todavía corta historia de las Comunidades Europeas y por ello, en nuestra opinión, es conveniente, antes de entrar de lleno en el análisis de las vicisitudes por las que ha atravesado el presupuesto de 1980, hacer referencia, aunque sólo sea a vuela pluma, a las grandes etapas que han conducido a la actual situación en la atribución del poder presupuestario.

En un primer momento, los Tratados de Roma dieron una preminencia total al Consejo en la aprobación de los respectivos presupuestos de las Comunidades por ellos creadas. En líneas generales, es el Consejo quien aprueba el presupuesto y quien decide, en última instancia, sobre las proposiciones de modificación del Parlamento. Esta situación inicial se mantiene con el Tratado de Bruselas que, en 1965, da paso a la existencia de un presupuesto general de las Comunidades Europeas, iniciando así un proceso de racionalización y simplificación de las instituciones financieras comunitarias digno de todo encomio.

Más tarde, en 1970, con el Tratado de Luxemburgo, se inicia una evolución importante en el proceso de atribución del poder presupuestario. El acuerdo alcanzado en la misma fecha para poner en marcha un proceso de sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios comunitarios, que había de conducir a que las Comunidades obtuviesen una autonomía financiera en principio a partir del año 1975, va a propiciar este

(2) Cuando estamos redactando estas notas, todavía no ha llegado a nuestras manos el último número de la *Revue du Marché Commun*, donde se publica un extenso y exhaustivo artículo de DANIEL STRASSER, Director General de Presupuestos de la Comisión de las Comunidades Europeas, titulado «Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse». Agradecemos a DANIEL STRASSER haber puesto a nuestra disposición el borrador de su trabajo, que para nosotros ha sido de una utilidad inapreciable.

evolución y a constituirse en un argumento decisivo a favor de un Parlamento siempre a la búsqueda de unos poderes presupuestarios reales que le permitan afirmar su identidad en el concierto europeo.

No debe, pues, extrañar que el Tratado de Luxemburgo lleve a cabo una importante modificación del procedimiento presupuestario, modificación que va a tener lugar a través de dos etapas, una provisional y otra definitiva, que constituyen un fiel reflejo de las etapas que la decisión de abril de 1970 fija para la progresiva atribución de recursos propios a las Comunidades.

En la etapa provisional, de 1971 a 1974, las modificaciones del procedimiento presupuestario se puede decir que son mínimas, ya que al Consejo, que sigue teniendo la última palabra en la aprobación del presupuesto, sólo se le impone «ex novo» la obligación de rechazar expresamente las propuestas de modificación parlamentarias que no supongan aumento del importe total de los gastos de una institución, así como la obligación de aprobar expresamente aquellas propuestas que, por el contrario, supongan un aumento de dichos gastos.

En realidad, es a partir del presupuesto correspondiente al año 1975, y, por tanto, con el inicio de la etapa definitiva prevista por el Tratado de Luxemburgo, cuando ya se va a poder contemplar un cierto desplazamiento del poder presupuestario hacia el Parlamento, que ve así cómo comienza a hacerse realidad su vieja aspiración de obtener unos poderes presupuestarios reales y efectivos que le permitan participar de alguna manera en la construcción europea.

Nosotros destacaríamos como rasgos fundamentales de la nueva situación parlamentaria en el procedimiento presupuestario los tres siguientes:

Uno. La posibilidad de que el Parlamento haga proposiciones de modificación por lo que respecta a los gastos calificados como obligatorios. Conviene, no obstante, señalar que sobre estos gastos, que se pueden definir como aquellos que resultan obligatorios en virtud del Tratado o en virtud de los actos derivados del mismo, quien decide en última instancia es el Consejo. Si se tiene en cuenta que en los gastos obligatorios se incluyen la mayor parte de los gastos presupuestarios, habrá que concluir que todavía queda al margen de todo control parlamentario la mayor parte del presupuesto comunitario.

Dos. La posibilidad de que el Parlamento pueda proponer enmiendas a los gastos no obligatorios que se definirían por contraposición a los obligatorios, y con respecto a los cuales el Parlamento tiene la última palabra, si bien dichos gastos no obligatorios están sometidos a un porcentaje anual máximo de aumento, a partir del cual se va a cuantificar el margen de maniobra del Parlamento (3)

(3) Este tipo máximo de incremento se calcula antes del 1 de mayo del ejercicio precedente y sobre la base de criterios objetivos como son la evolución del volumen de Producto Nacional Bruto (PNB) de la Comunidad, la variación media de los presupuestos de los Estados miembros y la evolución del coste de vida en el último ejercicio. Si el Consejo aumenta estos gastos no obligatorios en el proyecto de presupuesto en un porcentaje superior a la mitad del tipo máximo, el Parlamento podrá aumentar dichos gastos hasta un porcentaje igual a la mitad del tipo máximo. Mediante acuerdo entre el Consejo y el Parlamento, y con determinados requisitos de procedimiento, existe la posibilidad de fijar un tipo superior de incremento al que resulta de los criterios objetivos antes señalados.

Tres. El hecho de que es el presidente del Parlamento quien constata que el presupuesto está definitivamente aprobado.

Digamos, finalmente, que el último paso efectivo, hasta la fecha, en el camino emprendido en busca de un reforzamiento de los poderes presupuestarios del Parlamento tiene lugar por medio del Tratado de 22 de julio de 1975. A partir de este momento el Parlamento va a tener la facultad de rechazar en bloque el proyecto de presupuesto y de solicitar, en consecuencia, que le sea sometido un nuevo proyecto.

Los artículos 199 a 209 del Tratado C.E.E., 171 a 183 del Tratado C.E.E.A. y 78 a 78 nono del Tratado C.E.C.A. contienen las disposiciones financieras que regulan el presupuesto general de las Comunidades Europeas. Se trata de disposiciones idénticas en cuanto afectan al presupuesto general comunitario como presupuesto que engloba a las tres Comunidades y del que sólo está ausente el presupuesto operacional de la C.E.C.A.

2. El rechazo parlamentario del presupuesto de 1980

Sobre esta base legal va a desarrollarse el procedimiento presupuestario correspondiente al presupuesto del año 1980, procedimiento que se va a iniciar en junio de 1979, con el envío del anteproyecto de presupuesto de la Comisión al Consejo, y cuya finalización se dilatará hasta el 9 de julio de 1980, fecha en la que la presidencia del Parlamento constatará la aprobación definitiva del presupuesto de 1980. Entre estas dos fechas se va a producir, el 13 de diciembre de 1979, y por primera vez en la historia comunitaria, el rechazo global del proyecto de presupuesto para 1980 por parte del Parlamento Europeo.

En líneas generales, se llegó a la posición de rechazo por parte del Parlamento como consecuencia de la aprobación por parte del Consejo de un proyecto de presupuesto con importantes reducciones en relación al anteproyecto que le fue presentado por la Comisión (4) y como consecuencia de la absoluta indiferencia con que fueron recibidos en el seno del Consejo las advertencias

(4) Sobre la base de los estados provisionales de las diferentes instituciones comunitarias, la Comisión transmitió, el 14 de junio de 1979, el anteproyecto de presupuesto al Consejo. Dicho anteproyecto se elevaba a 16.616,5 MUCE, en créditos para compromisos (límite superior de los gastos que es posible comprometer durante el ejercicio) y a 14.998 MUCE en créditos para pagos (destinados a hacer frente a los compromisos contraídos en el ejercicio o ejercicios precedentes y que deben estar cubiertos por ingresos). Estas cifras suponen un aumento del 13,06 % y del 9,28 %, respectivamente, en relación al presupuesto de 1979. Posteriormente, en el mes de julio, la Comisión introdujo en el anteproyecto una carta rectificativa aumentando las previsiones de gastos en 1.316 MUCE, con lo cual el incremento con respecto al año 1979 pasa a ser del 21,90 % en créditos para compromisos y del 18,75 % en créditos para pagos. El 11 de septiembre se produce la aprobación del proyecto del presupuesto en primera lectura por parte del Consejo. Dicho proyecto establece unas cifras globales de 15.981 MUCE en créditos para compromisos y de 14.907 MUCE en créditos para pagos, con lo cual el incremento global con respecto al presupuesto del año 1979, pasa a ser solamente del 8,74 % en créditos para compromisos y del 8,69 % en créditos para pagos. Posteriormente los créditos para pagos fueron incrementados en el proyecto a 15.324 MUCE, como consecuencia de una nueva carta rectificativa que la Comisión introdujo en septiembre a su anteproyecto.

hechas por el Parlamento en torno a cuestiones como el excesivo peso de los gastos agrícolas, el previsible agotamiento de los recursos propios, la limitación progresiva de los gastos no obligatorios y la necesidad de presupuestizar el fondo Europeo de Desarrollo (F.E.D.) y las operaciones de empréstitos-préstamos (5).

La reacción del Parlamento no se hizo esperar y así, en su primera lectura del proyecto de presupuesto, y a la vista del informe de su comisión de presupuestos, la Asamblea parlamentaria aumentó sensiblemente, a través de enmiendas sobre los gastos no obligatorios y de proposiciones de modificación sobre los gastos obligatorios, las cifras globales del proyecto del Consejo, yendo al encuentro de las cifras contenidas en el anteproyecto de la Comisión sobre todo por lo que se refiere a los créditos para compromisos (6). El resultado de esta primera lectura del proyecto de presupuesto por parte del Parlamento nos presenta una Asamblea claramente decidida a no consentir la aprobación del presupuesto mientras el Consejo no anule las injustificadas reducciones llevadas a cabo en los gastos no obligatorios, no ponga en práctica medidas conducentes a contener los gastos agrícolas actuando sobre los excedentes y reorientando gastos hacia acciones agrícolas estructurales y no incluya en el presupuesto tanto las operaciones del F.E.D. como las operaciones de empréstitos y préstamos (7).

Esta es la situación cuando el proyecto de presupuesto pasa, para su segunda lectura, a un Consejo que rechaza todas las proposiciones de modificación del Parlamento sobre los gastos obligatorios y que reduce prácticamente las enmiendas sobre los gastos no obligatorios al estricto margen de maniobra de que dispone el Parlamento y que se fija de acuerdo con el porcentaje anual máximo de incremento a que dichos gastos están sometidos.

El Consejo escogió, por lo tanto, la actitud más firme y más cerrada frente al Parlamento, negándole la más mínima concesión y abriendo el camino a una grave y sobre todo inútil crisis institucional que va a tener su reflejo en el rechazo global del proyecto de presupuesto por parte del Parlamento. Y, si bien en las últimas horas que precedieron a la votación parlamentaria definitiva se produjo una larga y ardua concertación Consejo-Parlamento-Comisión, en la que el Consejo trató de flexibilizar su posición haciéndose eco de algunas de las preocupaciones del Parlamento, el esfuerzo resultó tan inútil como tardío (8).

(5) Con anterioridad a las deliberaciones del Consejo para aprobar el proyecto de presupuesto en primera lectura, se produjo una reunión de concertación entre el Consejo y una delegación del Parlamento europeo.

(6) El Parlamento incrementa las cifras del proyecto del Consejo en 1.588 MUCE en créditos para compromisos y en 312 MUCE en créditos para pagos.

(7) Véase en este sentido la resolución del Parlamento de 7 de noviembre en el *Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE)*, C 302, de 3-12-1979, pp. 40 a 44.

(8) En un último intento por invitar el rechazo parlamentario del presupuesto, el Consejo admitió la necesidad de contener los gastos agrícolas y de revisar la política lechera, asimismo se mostró dispuesto a examinar de nuevo la presupuestización de las operaciones empréstitos-préstamos, e incluso llegó a admitir la posibilidad de fijar un nuevo porcentaje máximo de aumento de los gastos no obligatorios, para así permitir un mayor margen de maniobra al Parlamento.

No constituyó, pues, ninguna sorpresa los resultados que quedaron reflejados en el marcador electrónico estrenado por el Parlamento con ocasión de la votación celebrada el día 13 de diciembre. De 353 votantes y 352 votos emitidos la proposición de rechazar el proyecto de presupuesto fue aprobada por 288 votos a favor, 64 en contra y una abstención. Con este resultado quedaba ampliamente rebasada la mayoría exigida por los Tratados (9) y, por primera vez en la historia comunitaria, el Parlamento, en uso legítimo de sus derechos y empleando los medios jurídicos que los Tratados le conceden, rechaza un proyecto de presupuesto como expresión de su voluntad de ser considerado protagonista activo del proceso de construcción europea y valorando al máximo que lo que estaba en juego con su decisión era la credibilidad del primer Parlamento democrático y sus prerrogativas, limitadas pero reales, en materia presupuestaria.

3. La aprobación definitiva del presupuesto de 1980

El rechazo parlamentario va a conducir irremediabilmente a una Comunidad sin presupuesto a partir del 1 de enero de 1980 y, por lo tanto, a la aplicación automática del régimen de doceavos provisionales previsto en los Tratados (10). Este régimen supone que la Comisión, en su gestión de las políticas comunes, debe partir de los ingresos del presupuesto precedente, ya que los gastos a efectuar mensualmente vienen limitados por la doceava parte de los créditos contenidos en dicho presupuesto con la única salvedad de que ello suponga poner a disposición de la Comisión créditos mensuales superiores a la doceava parte de los previstos en el proyecto de presupuesto en preparación.

Sin entrar a analizar en profundidad este régimen de doceavos provisionales, lo que sí quisiéramos destacar es que su obligatoria aplicación en el año 1980, por más tiempo del previsto, dio lugar a graves divergencias de interpretación en la aplicación de este sistema por parte de las instituciones comunitarias y que agravaron la de por sí difícil situación de una Comunidad sin presupuesto y, por tanto, con graves dificultades para hacer frente mínimamente a sus compromisos financieros.

El desbloqueo de la situación creada por el rechazo parlamentario se produce mediante la presentación por parte de la Comisión de una «nueva proposición presupuestaria». Esta nueva proposición presupuestaria, presentada por la Comisión a la autoridad presupuestaria el 28 de febrero de 1980, no constituye propiamente un nuevo anteproyecto de presupuesto, pero confirma, en líneas generales, el anteproyecto de presupuesto que la Comisión había presentado en junio

(9) El artículo 203 del Tratado establece en su apartado 8 que la Asamblea, por mayoría de los miembros que la componen y de dos tercios de los votos emitidos puede, por motivos importantes, rechazar el proyecto de presupuesto y pedir que le sea sometido un nuevo proyecto.

(10) Artículo 204 del Tratado CEE y 178 del Tratado CEEA.

de 1979 y trata en lo posible de recoger los planteamientos del Parlamento con el que la Comisión se sintió identificada en todo momento (11).

A grandes rasgos, la nueva proposición de la Comisión se caracteriza por:

— una disminución sensible de los gastos agrícolas sobre todo en aquellos sectores en los que un sostenimiento incondicional de los precios conduce a situaciones absurdas y a sobrepasar la capacidad generadora de recursos de la Comunidad.

— un aumento de los gastos agrícolas cuyo objetivo es lograr una mejora de las estructuras teniendo en cuenta la inminente ampliación comunitaria a países con un importante potencial agrícola.

— un restablecimiento del importe que figuraba con destino al Fondo Regional en el primitivo anteproyecto de la Comisión y un aumento de los créditos de compromiso a favor del Fondo Social, la política energética y la ayuda al desarrollo.

En concreto, el documento presupuestario de la Comisión aumenta los gastos no obligatorios de carácter estructural en un 25 por 100 con respecto al año 1979, buscando una posición intermedia entre el 42 por 100 de incremento que figuraba en su anteproyecto inicial y el 13,3 por 100 del proyecto del Consejo y que constituye, en realidad, el porcentaje legal de aumento estipulado como máximo para dichos gastos en el año 1980.

Pero la Comisión se va a ver obligada a rectificar su documento presupuestario con fecha 6 de junio como consecuencia de las conclusiones del Consejo de 30 de mayo sobre la contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario y como consecuencia de la plasmación en esa misma fecha del acuerdo sobre los precios agrícolas a que se había llegado en Luxemburgo el día 28 de abril (12).

Una vez que la Comisión presentó el 28 de febrero su documento presupuestario se entabló un largo diálogo entre un Parlamento, que no cesó de apremiar al Consejo para que presentara un nuevo proyecto de presupuesto, y un Consejo en actitud dilatoria que no quería adelantarse en modo alguno a la solución del problema de la contribución presupuestaria británica y a la fijación de los precios de la próxima campaña agrícola. A pesar de las presiones del Parlamento, el Consejo no aprueba un nuevo proyecto de presupuesto hasta el 20 de junio.

Las últimas escaramuzas Consejo-Parlamento van a centrarse en torno al montante y distribución de los gastos no obligatorios, ya que por lo que respecta a los gastos agrícolas, y en concreto a la dotación de la sección Garantía del Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.), y a la inclusión en el presupuesto del F.E.D. y de la actividad empréstito-préstamos la incapacidad del Consejo de ir más allá de una mera declaración de intenciones era manifiesta y el Parlamento así lo comprendió. Por lo que se refiere al montante y distri-

(11) Las nuevas cantidades que propone la Comisión se elevan a 16.441,8 MUCE, en créditos para compromisos y a 14.712,4 MUCE, en créditos para pagos.

(12) Esta rectificación da lugar a las siguientes cantidades globales: 17.994 MUCE, en créditos para compromisos y 16.865 MUCE, en créditos para pagos.

bucción de los gastos no obligatorios, el Consejo fija el importe a añadir a dichos gastos en 240 M.U.C.E. en los cuales destacan las asignaciones al Fondo Regional (150 M.U.C.E.), al Fondo Social (31 M.U.C.E.) y a la Ayuda al Desarrollo (48,5 M.U.C.E.). Esta distribución no es modificada por el Parlamento, que se limita a añadir enmiendas por importe de 11,03 M.U.C.E. en su sesión del día 27 de junio.

Como a petición del Parlamento, el Consejo declara que no modifica ninguna de las enmiendas adoptadas por el Parlamento la presidencia del Parlamento puede constatar el 9 de julio que el presupuesto está aprobado, no sin antes haber desestimado la Cámara dos proposiciones de rechazo global del presupuesto (13).

Al día siguiente, la Comisión presenta su anteproyecto de presupuesto para 1981, que inicia por tanto su andadura con dos meses de retraso sobre el calendario estipulado en los Tratados, ya que la Comisión no ha querido que los procedimientos correspondientes a los presupuestos de 1980 y 1981 se interfirieran (14).

III. EL REINO UNIDO Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

1. Presupuesto comunitario y convergencia económica

La necesidad de modificar la estructura del presupuesto de manera que pueda ser utilizado como instrumento de convergencia de las economías de los Estados miembros reduciendo las disparidades actuales existentes ha sido preocupación fundamental de las instancias comunitarias durante estos últimos meses. A partir del Consejo europeo celebrado en Estrasburgo, en junio de 1979, el binomio presupuesto-convergencia ha estado presente en el orden del día de todos los Consejos europeos que han tenido lugar hasta la fecha (15) y, desde un primer momento, la Comisión fue invitada a profundizar sobre la incidencia financiera del presupuesto comunitario en todos y cada uno de los Estados miembros, invitación que se hizo extensiva a los Estados miembros a fin de que expusiesen sus puntos de vista y sus preocupaciones al respecto.

(13) El presupuesto comunitario definitivo de 1980 se eleva a 15.683.097.261 UCE, en créditos para pagos, y está publicado en el **JOCE**, L 242, de 15-9-1980. Quizás convenga recordar que la UCE constituye la suma de un determinado importe de cada una de las monedas comunitarias, que se calcula cada día de acuerdo con la evolución de dichas monedas en el mercado de tipos de cambio (a 30 de septiembre de 1980, una UCE equivalía a 103,491 pesetas).

(14) Al lector que desee profundizar en el estudio de los presupuestos comunitarios y de los restantes instrumentos financieros de que disponen las Comunidades Europeas, me permito remitirle a mi trabajo «La financiación de las Comunidades Europeas», Documentación administrativa, Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, núm. 185 extraordinario, Madrid, enero-marzo 1980, páginas 127 a 209.

(15) Los Consejos europeos que siguieron al de Estrasburgo, celebrado el 21 y 22 de junio de 1979, fueron el de Dublín, que tuvo lugar los días 29 y 30 de noviembre de dicho año, y el de Luxemburgo, que se celebró el 27 y 28 de abril de 1980, y que vino a sustituir al aplazado Consejo europeo de Bruselas previsto para los días 31 de marzo y 1 de abril.

La Comisión no se ha mostrado remisa en la tarea que le fue encomendada y a lo largo de una serie de comunicaciones ha hecho patentes sus puntos de vista (16). La idea central de la Comisión gira en torno al hecho de que sólo si el presupuesto comunitario refleja de una manera equilibrada las distintas políticas comunitarias podrá aportar una contribución real a la prosperidad de los Estados miembros. La búsqueda de este equilibrio, y, por tanto, la pérdida de importancia presupuestaria de los gastos destinados a sostener los mercados agrícolas en beneficio de los gastos estructurales y de inversión, tiene, en este sentido, una importancia decisiva.

Ahora bien, todo cambio de estructura presupuestaria implica un aumento de los créditos globales y, por tanto, nuevos recursos propios comunitarios, ya que sería, por lo menos poco realista, pensar, a estas alturas, en una reducción de los gastos agrícolas. En este sentido, la Comisión advierte a los Estados miembros, de forma muy clara y una vez más, que deben pronunciarse con urgencia en relación al aumento del porcentaje del 1 por 100 sobre la base común del Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.) como límite máximo con destino al presupuesto comunitario.

Y, desde luego, la Comisión considera inadmisibles que la pertenencia a las Comunidades Europeas sea valorada por los Estados miembros en función del costo o de la ventaja que para ellos supone el presupuesto comunitario. Por supuesto, la búsqueda de una convergencia económica de los países miembros debe encuadrarse en el marco del presupuesto comunitario respetando íntegramente el sistema de recursos propios, pero su objetivo no debe ser, ni mucho menos, colocar a los Estados miembros en una posición de «juste retour» en relación al presupuesto comunitario. Al respecto, la Comisión recuerda que el presupuesto es tan sólo un aspecto de la pertenencia a las Comunidades, existiendo otros elementos que, si bien son de difícil cuantificación, reflejan esta pertenencia (17).

Pero, admitida una estrategia a largo plazo basada en la búsqueda de un mejor equilibrio en las políticas comunitarias y, por lo tanto, en un incremento de los gastos relativos a estructuras y a inversiones en cuantía sensiblemente superior a los incrementos previstos en general para el presupuesto comunitario, el hecho es que los países comunitarios considerados como menos prósperos exigen la adopción de medidas a corto plazo.

Conviene, sin embargo, señalar que el problema, desde la perspectiva presupuestaria, no se presenta con la misma virulencia para Italia, Irlanda y el Reino Unido, países con un P.N.B. inferior a la media comunitaria. En efecto,

(16) La Comisión ha analizado la problemática relativa a la convergencia económica y al presupuesto comunitario, así como el problema de la contribución del Reino Unido a dicho presupuesto en sus comunicaciones al Consejo de 12 de septiembre de 1979 [COM[79] 462 final], de 31 de octubre de 1979 [COM[79] 620 final], de 5 de febrero de 1980 [COM[80] 50 final] y de 20 de marzo de 1980 [COM[80] 147 final].

(17) La Comisión cita como ejemplo de estas ventajas difícilmente cuantificables la existencia de un mercado único, los flujos de capitales públicos y privados en la Comunidad y la política comercial común.

reduciendo a su expresión más simple los numerosos datos estadísticos elaborados por la Comisión sobre la base de los años 1979 y 1980, la situación de estos países ante el presupuesto comunitario se puede resumir como sigue:

a) Italia, cuyo P.N.B. representa el 14 por 100 del P.N.B. comunitario, contribuye al presupuesto comunitario en los años 1979 y 1980 en una proporción aproximada del 12 por 100 y recibe en 1979 un 17,9 por 100 y en 1980 un 17,3 por 100 del total que la Comunidad distribuye a través del presupuesto.

b) Irlanda, con un P.N.B. del 0,67 por 100 frente al P.N.B. comunitario, contribuyó al presupuesto comunitario en el año 1979 en una proporción del 0,75 por 100 recibiendo del mismo cantidades equivalentes a un 3,6 por 100 del total distribuido dicho año a través del presupuesto. Estos porcentajes se elevarán en el año 1980 a un 0,90 por 100 y a un 3,8 por 100, respectivamente.

c) El Reino Unido, con un P.N.B. equivalente al 16 por 100 del P.N.B. comunitario, contribuyó a la financiación del presupuesto comunitario en el año 1979 en una proporción del 17,6 por 100 mientras que lo que recibió a través del mismo se cifró en un 13,5 por 100. Estos porcentajes muestran ya un desequilibrio que se acentúa en el año 1980, año en el que las aportaciones y las percepciones presupuestarias del Reino Unido se calculan que van a ser del orden de un 20,5 por 100 y de un 10,3 por 100, respectivamente.

A la vista de lo expuesto se comprende perfectamente que el único y verdadero problema que se plantea a corto plazo, en un plano puramente presupuestario, es el problema del Reino Unido. Así lo reconoció el Consejo europeo de Estrasburgo que, a la enérgica demanda británica de una urgente iniciativa comunitaria que ponga fin al grave desequilibrio existente entre lo que el Reino Unido entrega al presupuesto comunitario y las ventajas financieras directas que le supone su pertenencia al Mercado Común, respondió con la petición de un informe al respecto a la Comisión en el que se determinase el verdadero alcance del problema presupuestario del Reino Unido y se propusiesen posibles soluciones al mismo.

2. La contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario

La Comisión ha cifrado al déficit del Reino Unido en relación al presupuesto comunitario en 1.254 M.U.C.E. en el año 1979. déficit que en el año 1980 puede llegar a 1.813 M.U.C.E. {18}. A la vista de estas cifras manejadas por la Comisión, y que denotan una agravación ostensible del déficit británico en el año 1980, el Reino Unido aparece como el mayor contribuyente al presupuesto comunitario en el año 1980. Por el contrario, Irlanda e Italia, con un saldo positivo previsible para 1980 de 540 M.U.C.E. y 658 M.U.C.E., respectivamente, presentan, desde el punto de vista presupuestario, una situación más congruente con su potencial económico real en el marco comunitario {19}.

{18} Estas cifras no tienen en cuenta los montantes compensatorios monetarios (MCM).

{19} Por lo que respecta a los restantes países comunitarios sólo Alemania Federal presente

Sin pretender entrar a polemizar sobre el hecho de si la economía del Reino Unido es o no compatible con la economía comunitaria, de lo que no cabe la menor duda es de que la situación presupuestaria del Reino Unido encuentra su razón de ser en ciertas características de su economía que provocan una importante contribución al presupuesto comunitario sin contrapartidas apreciables.

En efecto, por lo que se refiere a los recursos propios comunitarios de los que se nutre el presupuesto comunitario, observamos que el Reino Unido ingresa en dicho presupuesto más derechos de aduana y más gravámenes agrícolas que los restantes países comunitarios. Ello se explica porque el Reino Unido, con una economía abierta y compradora de productos alimenticios a bajo precio, presenta unos porcentajes de importación en relación a su Producto Interior Bruto (P.I.B.) superiores a los de los restantes países miembros. A esto se debe añadir que su contribución a título del 1 por 100 del I.V.A., impuesto sobre el consumo que grava en mayor medida las economías más débiles que consumen más que invierten, no va a mejorar su situación sino más bien a agravarla. Del lado de las contrapartidas presupuestarias, poco puede esperar en realidad el Reino Unido, con un sector agrícola poco importante y relativamente eficaz, de un presupuesto que destina casi el 75 por 100 de sus recursos a financiar la Política Agraria Común (P.A.C.).

Explicada así la situación deficitaria del Reino Unido ante el presupuesto comunitario, quizás convenga señalar que la agravación de esta situación en el año 1980 ha sido debida a que en dicho año el Reino Unido va a aplicar, por primera vez y sin limitaciones de ningún tipo, los mecanismos que determinan la aportación de los países miembros al presupuesto comunitario a través de las distintas categorías de recursos propios (20). A este hecho debe añadirse la imposibilidad del Reino Unido de hacer jugar a su favor el «mecanismo financiero corrector», que, surgido de la cumbre de Dublín, de marzo de 1975, tenía como objetivo disminuir la carga presupuestaria de cualquier Estado miembro que se encontrase en una situación económica tal que su aportación al presupuesto comunitario resultase inaceptable. La verdad es que la enorme complejidad de este mecanismo y las exigencias requeridas para su puesta en práctica han determinado que hasta la fecha ningún país haya podido beneficiarse del mismo. En el caso concreto del Reino Unido ha sido su balanza de pagos excedentaria lo que le ha impedido beneficiarse de este mecanismo (21).

un saldo negativo ante el presupuesto comunitario en 1980 (1.073 MUCE). Con un saldo positivo figuran Francia (100 MUCE), Luxemburgo (287 MUCE), Holanda (394 MUCE), Dinamarca (428 MUCE) y Bélgica (479 MUCE).

(20) Los artículos 130 y 131 del Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido establecen una aportación gradual de dichos países, a título de recursos propios y de contribuciones financieras, durante los cinco años siguientes a su adhesión (el 45 % en 1973; el 56 % en 1974; el 67,5 % en 1975; el 79,5 % en 1976 y el 92 % en 1977). Para los años 1978 y 1979 se establece un mecanismo de corrección con el fin de evitar que la contribución de estos países sobrepase en más de un 2 % la del año precedente.

(21) En la cumbre de Dublín de marzo de 1975 se crea este «mecanismo financiero corrector», precisamente a petición del Reino Unido. Este mecanismo se rige por el Reglamento del Consejo de 17 de mayo de 1976 (JOCE, L 131, de 20-5-76, pp. 7 y ss.) y comenzó a funcionar, a título experimental, a partir del 1 de enero de 1976 y por espacio de siete años. Su aplicación se basa en la

3. Las soluciones propuestas por la Comisión europea

La Comisión ha sintetizado sus propuestas de solución al problema de la contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario en la Comunicación que sobre «Convergencia y cuestiones presupuestarias» dirigió, el 20 de marzo de 1980, al Consejo europeo que, en principio, iba a celebrarse en Bruselas los días 31 de marzo y 1 de abril y que, finalmente, se celebró en Luxemburgo los días 27 y 28 de abril (22).

En dicho documento la Comisión se reafirma en su criterio de que la solución al problema planteado por el Reino Unido debe ser buscada en el marco del presupuesto comunitario y a través de dos vías simultáneas que serían el acondicionamiento del «mecanismo financiero corrector» de 1976 y el desarrollo de los gastos comunitarios con el Reino Unido.

a) Por lo que al «mecanismo financiero corrector» se refiere, la Comisión considera que lo que primero que habría que hacer sería suprimir la restricción derivada de la existencia de una balanza de pagos excedentaria. Ello permitiría que el Reino Unido se beneficiase en 1980 de una ayuda de 250 M.U.C.E.

Si se quisiese ir más allá en favor del Reino Unido, habría que modificar o suprimir el sistema de reembolso por tramos, con lo cual el beneficio que podría obtener el Reino Unido en 1980 se situaría entre 250 M.U.C.E. y 500 M.U.C.E., y ello en función de la importancia de las modificaciones introducidas en dicho sistema de tramos.

Todavía quedaría, no obstante, la limitación que supone el tope previsto del 3 por 100 del total de los gastos presupuestarios imputados en el ejercicio, que, de no ser suprimida, impediría que las transferencias en favor del Reino Unido superasen los 400 M.U.C.E.

En resumen, sólo una modificación del «mecanismo financiero corrector» en la línea apuntada permitiría al Reino Unido beneficiarse del mismo en el año 1980, beneficio que la Comisión cifra en un importe máximo aproximado de 500 M. U. C.E. netos si se suprimen los tres requisitos que condicionan su aplicación.

b) La segunda vía que propone la Comisión para actuar simultáneamente con la aplicación del «mecanismo financiero» corregido implicaría un desarrollo de los gastos comunitarios en el Reino Unido. Se trataría, en otras palabras, de

existencia de un país miembro con unos indicadores económicos netamente inferiores a la media comunitaria y con una aportación al presupuesto comunitario superior en porcentaje a su participación en el PNB comunitario, y da lugar a una asignación a favor de dicho país en el ejercicio presupuestario siguiente con el fin de paliar, en cierta medida, el desequilibrio entre su aportación presupuestaria y su participación en el PNB total comunitario. Esta asignación está condicionada a la existencia, por parte del país afectado, de una balanza de pagos negativa y viene limitada, primero, por la aplicación de un sistema de división por tramos del excedente en la aportación presupuestaria y, por consiguiente, del reembolso y, segundo, por una cuantía máxima de 250 MUCE, o del 3 % de los gastos comunitarios del ejercicio al que se refiere la reclamación.

(22) COM (80) 147 final ya citado.

umentar la participación del Reino Unido en los gastos presupuestarios a través de medidas «especiales, temporales y ad-hoc».

La base legal de estas medidas vendría dada por el art. 235 del Tratado, base legal que en su día fue utilizada para la creación del «mecanismo financiero corrector», y que, a juicio de la Comisión, tiene la ventaja de que exige que las medidas en cuestión contribuyan a la realización de los objetivos comunitarios a la par que asegura que tanto el acuerdo del Consejo como el informe del Parlamento Europeo se produzcan en el marco de los procedimientos comunitarios normales (23).

La Comisión insiste en el carácter «comunitario» que deberán tener los gastos suplementarios a realizar en el Reino Unido y, en este sentido, destaca la necesidad de que estos gastos no sólo resuelvan un problema presupuestario inmediato, sino que también promuevan la convergencia económica, se inscriban sólidamente en el marco de las políticas estructurales comunitarias, sean compatibles con las orientaciones de los gastos comunitarios y, en fin, recaigan sobre programas específicos ligados al desarrollo de zonas retrasadas o con problemas (24).

La reacción del Reino Unido fue favorable al conjunto de la proposición de la Comisión, al considerar el Gobierno británico que la utilización de las dos vías reseñadas garantizaría que su «contribución neta» al presupuesto comunitario no sobrepasaría la de aquellos países que se encuentran en una situación económica análoga a la suya y, en concreto, la situación presupuestaria de Francia, que constituye el punto de referencia del Reino Unido (25).

4. Las conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980

La solución al conflicto presupuestario planteado por el Reino Unido cristalizó en una reunión maratoniana que los ministros de Asuntos Exteriores de los Neve celebraron en Bruselas los días 29 y 30 de mayo.

Sólo Alemania Federal opuso una cierta reserva, en principio, a los acuerdos adoptados para sumarse más tarde a dichos acuerdos, pero haciendo constar al mismo tiempo, con absoluta firmeza, la necesidad de adoptar medidas estructurales con el fin de corregir las causas determinantes de los desequilibrios presupuestarios comunitarios y, desde luego, su propósito de oponerse a que el límite del 1 por 100 sobre la base armonizada de los Impuestos sobre el

(23) Este artículo establece la posibilidad de que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento, tome las decisiones pertinentes cuando se estime necesaria una acción de la Comunidad para la consecución de sus objetivos y siempre que el Tratado no haya previsto los poderes necesarios al efecto.

(24) A título de ejemplo, la Comisión señala como posibles campos de actuación: la explotación de los recursos carboníferos, las medidas destinadas a mejorar la infraestructura de transporte y las medidas en defensa de la degradación de zonas urbanas.

(25) Francia figura en el presupuesto de 1980, con un saldo positivo de 100 MUCE, según las últimas estimaciones realizadas con la Comisión.

Valor Añadido nacionales con destino al presupuesto comunitario sea sobrepasado.

A grandes rasgos, los «acuerdos del 30 de mayo» suponen:

a) Una reducción sensible de la contribución neta del Reino Unido al presupuesto comunitario en los años 1980 y 1981. En este sentido la contribución neta del Reino Unido se situará en el año 1980 en 609 M.U.C.E. (y no en los 1.784 M.U.C.E. previstos por la Comisión) y en el año 1981 en 730 M.U.C.E. (y no en los 2.140 M.U.C.E. previstos por la Comisión). En consecuencia, su contribución al presupuesto en estos dos años se va a minorar en 2.585 M.U.C.E. (1.175 M.U.C.E. en el año 1980 y 1.410 M.U.C.E. en el año 1981). Si las contribuciones netas del Reino Unido superasen los cálculos previstos por la Comisión, se establece un sistema de reparto de ese exceso entre el Reino Unido y los restantes países miembros.

b) La utilización del «mecanismo financiero corrector», que se prorroga automáticamente hasta finales de 1982, y de las medidas suplementarias propuestas por la Comisión como vehículos de los pagos a realizar al Reino Unido en el período 1980-1982. Los créditos se inscribirán en el presupuesto del año siguiente, sin perjuicio de que el Reino Unido pueda solicitar anticipos para acelerar la puesta en práctica de las medidas suplementarias.

c) Un mandato a la Comisión para que, antes de junio de 1981, proceda a un examen de las políticas comunitarias, que permita llevar a cabo en 1982 las modificaciones estructurales necesarias a fin de que no vuelvan a plantearse situaciones inaceptables para ningún Estado miembro. Este examen de la Comisión deberá ser respetuoso con la responsabilidad financiera común de las políticas comunitarias a través del mecanismo de los recursos propios comunitarios y con los principios básicos de la política agrícola común.

d) Una alusión al límite que supone el 1 por 100 en los recursos obtenidos a través del I.V.A. de los Estados miembros, que, por lo tanto, a juicio del Consejo, no deberá ser sobrepasado (26).

Quisiéramos destacar que el acuerdo del Consejo se limita a fijar las cifras globales con las cuales se compensará al Reino Unido, pero no el reparto de estas cifras globales entre los dos instrumentos previstos para llevar a cabo esta compensación. Corresponde, por lo tanto, a la Comisión proponer dicho reparto, aunque no debemos olvidar que, según los cálculos de la propia Comisión, la revisión del «mecanismo financiero corrector», llevada a sus últimas consecuencias, supondría para el Reino Unido, aproximadamente, 500 M.U.C.E. al año con lo cual la cantidad restante deberá recibirla el Reino Unido a través del mecanismo de los gastos suplementarios.

La puesta en práctica de los «acuerdos del 30 de mayo» va a agravar la de por sí ya grave situación de financiación a la que se enfrenta el presupuesto comunitario y ante la impotencia de la Comisión, que ve cómo los recursos propios en su estado actual se acercan al límite de sus posibilidades de financiación con una oposición explícita y unánime del Consejo a plantearse

(26) Por lo que respecta al texto completo de los «acuerdos del 30 de mayo», véase nota núm. 1.

la posibilidad de nuevas fuentes de financiación y, en concreto, la posibilidad de incrementar el límite del 1 por 100 del I.V.A. Dicha oposición del Consejo se reafirma, por lo menos para ciertos países, a la vista de las repercusiones que los «acuerdos del 30 de mayo» van a tener sobre la contribución de los Nueve a los gastos comunitarios. En efecto, Alemania se va a convertir, con mucho, en el primer contribuyente neto del presupuesto comunitario con un saldo negativo de 1.725 M.U.C.E. en 1980 y de 1978 M.U.C.E. en 1981, mientras que el Reino Unido pasa a ser el segundo contribuyente neto con las cifras que le han sido asignadas, Francia se convierte en el tercer contribuyente neto con saldos negativos de 365 M.U.C.E. en 1980 y de 335 M.U.C.E. en 1981 y los restantes Estados miembros disminuyen su participación positiva en el presupuesto comunitario (27).

5. La puesta en práctica de las conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980

Con el fin de llevar a la práctica los «acuerdos de 30 de mayo» la Comisión ha presentado al Consejo, con fecha 12 de junio de 1980, dos proposiciones de reglamento dirigidas:

— a revisar el «mecanismo financiero» de 1976 con el fin de que se pueda utilizar para que el Reino Unido reciba la compensación financiera prevista (28).

— a crear el nuevo instrumento que financiará las medidas suplementarias a realizar en el Reino Unido (29).

a) El proyecto de reglamento dirigido a revisar el «mecanismo financiero» de 1976 supone la supresión de los requisitos de balanza de pagos negativa, límite máximo de reembolso y división por tramos en el cálculo de los excedentes en la aportación al presupuesto. Este «mecanismo financiero» pasaría así a ser operativo para el Reino Unido en una cifra del orden de los 500 M.U.C.E. por año como en su momento señalamos.

b) En su segundo proyecto de reglamento la Comisión fija los criterios que habrán de regir la elección y financiación de una serie de inversiones prioritarias con el fin de contribuir a la solución de los principales problemas estructurales que afectan al Reino Unido.

En este sentido, la Comisión propone las siguientes categorías de inversiones:

— inversiones en infraestructuras económicas y sociales, en particular transporte y comunicaciones, telecomunicaciones, transporte de energía, conducción de agua y alcantarillado, polígonos industriales, fábricas prefabricadas y alojamientos sociales.

(27) Estos cálculos han sido llevados a cabo por el Gobierno alemán que, antes de dar su conformidad a los «acuerdos de 30 de mayo», ha querido proceder a una evaluación de las repercusiones de dichos acuerdos sobre las contribuciones de los Estados miembros a los gastos comunitarios en 1980 y 1981.

(28) Proposición de reglamento (CEE) del Consejo modificando el reglamento (CEE) núm. 1172/76, del 17 de mayo de 1976, que crea un mecanismo financiero (JOCE, C 171, de 11-7-80, pp. 6 y ss.).

(29) Proposición de reglamento (CEE) del Consejo instituyendo medidas suplementarias en favor del Reino Unido (JOCE, C 169, de 9-7-80, pp. 10 y ss.).

— inversiones en infraestructuras necesarias para los programas de renovación urbana.

— inversiones ligadas a la explotación de recursos carboníferos.

Asimismo, destaca el proyecto que la Comisión será la encargada de aprobar los programas de inversión que presentarán las autoridades británicas y que revestirán la forma de programas especiales plurianuales. Será también la Comisión quien decida, al aprobar los programas, la parte a financiar por la Comunidad, a cuya participación financiera se le fija, en todo caso, un límite máximo del 70 por 100.

Finalmente, y siempre según el proyecto de la Comisión, los créditos se inscribirán en el presupuesto comunitario del ejercicio siguiente al año al que se refieren, aunque el Consejo, por mayoría calificada, podrá decidir sobre la posibilidad de entregar anticipos, cuya cuantía, de todas formas, no se especifica en la propuesta de reglamento.

Hemos de señalar que han surgido ciertos problemas de última hora en el seno de los Nueve en torno a ciertos aspectos relativos a la regulación de las medidas suplementarias para el Reino Unido. En concreto, los problemas que se han suscitado hacen referencia al procedimiento para la aprobación de los programas a financiar, a los anticipos y al calendario de transferencias.

Sin embargo, en el momento actual, todo parece indicar que estos problemas han sido superados y que parece que ya nada impide que el Consejo ponga a punto y apruebe los textos señalados, de manera que puedan entrar en vigor el 1 de noviembre próximo.

Destaquemos que las soluciones retenidas a los problemas planteados han sido:

— la Comisión decidirá sobre los programas a financiar, salvo que una mayoría calificada se oponga en el seno de un «comité de gestión ad hoc» compuesto por representantes de los Estados miembros.

— se podrán utilizar, como anticipo de los créditos del presupuesto de 1981, una cuantía de 200 M.U.C.E. incluida en el presupuesto de 1980 y no utilizada.

— los programas de inversiones del Reino Unido correspondientes al año 1980 se examinarán con rapidez para que, al menos el 80 por 100 de las cantidades que le son debidas, le sean entregadas antes del 31 de mayo de 1981 (30)

IV. LAS PERSPECTIVAS DE FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

1. Contribuciones financieras y recursos propios.

La primera fuente de financiación de las Comunidades Europeas la constituyeron las contribuciones financieras de los Estados miembros fijadas de acuerdo con unas «claves políticas» de reparto (31). En un primer momento, por

[30] Sobre la problemática del Reino Unido, ante el presupuesto comunitario, véase CASY, Jean: «Le problème de la contribution britannique au budget des Communautés», *Politique Etrangère*, París, Année 45, núm. 2, juin 1980, pp. 389-405.

[31] Debemos, no obstante, señalar que, si bien esta afirmación es cierta para la CEE y para

tanto, las Comunidades siguen el ejemplo de la casi totalidad de las organizaciones internacionales.

No obstante, la posibilidad de que las Comunidades dispongan de una financiación propia e independiente de las Haciendas de los países miembros se contempla en los propios Tratados de Roma que, de esta manera, dejan abierto el camino a una eventual autonomía financiera comunitaria (32).

En esta línea, y después de cinco años de tensiones y de soluciones transitorias que abocarán a las Comunidades a la crisis más grave de su historia (33) el Consejo aprobó la Decisión de 21 de abril de 1970 que constituye la puesta en marcha de un proceso cuyo objetivo es el de dotar a las Comunidades Europeas de figuras tributarias propias y específicas que le garanticen una independencia financiera de los países miembros (34).

El proceso contemplado por la Decisión de abril de 1970 supone la atribución al presupuesto comunitario, en calidad de recursos propios, de tres categorías de ingresos:

a) Los denominados gravámenes o «prélèvements» agrícolas que recaen sobre los intercambios agrícolas con países no miembros.

b) Los derechos de aduana derivados de la aplicación del arancel comunitario a los intercambios comerciales con países no miembros.

c) Los recursos derivados del I.V.A. de los Estados miembros y obtenidos por la aplicación de un tipo máximo del 1 por 100 sobre una base uniforme determinada con arreglo a normas comunitarias.

De todas formas, conviene señalar que la Decisión de abril de 1970 no establece un «numerus clausus» de recursos propios sino que deja abierta la posibilidad de atribuir a las Comunidades ingresos derivados de tributos que se establezcan en el marco de una política común.

La atribución de estos recursos propios al presupuesto comunitario se va a producir de una manera gradual y progresiva. Los gravámenes agrícolas pasan a integrarse en el presupuesto comunitario de una manera total y definitiva a partir del presupuesto correspondiente al año 1971. En cambio, los derechos de aduana van a ser objeto de una inclusión gradualmente creciente en el presupuesto comunitario entre 1971 y 1975 (35). Por último, los ingresos derivados de la aplicación de ese porcentaje, no superior al 1 por 100, sobre la base uniforme del I.V.A. de los países miembros se incluirán en el presupuesto comunitario a partir de 1975, con lo cual, y siempre según el calendario previsto por la Decisión de 1970, el sistema integral de recursos propios entraría en vigor con el presupuesto de dicho año 1975.

la CEEA, la CECA dispuso, desde su creación, de la posibilidad de establecer un gravamen sobre la producción de carbón y de acero a percibir directamente de las empresas productoras de estas materias.

(32) Artículo 201 del Tratado CEE, y artículo 173 del Tratado CEEA.

(33) La primera propuesta de la Comisión para sustituir las contribuciones financieras por recursos propios data del 13 de abril de 1965.

(34) JOCE, L 94, del 28-4-1970, pp. 19 y ss.

(35) El 50 % en 1971, el 62,5 % en 1972, el 75 % en 1973, el 87,5 % en 1974 y el 100 % en 1975.

Por supuesto, esta introducción gradual y progresiva del sistema de recursos propios hace necesaria la pervivencia de las contribuciones financieras de los Estados miembros hasta la total finalización del proceso de atribución de recursos propios y con el fin de asegurar el equilibrio presupuestario.

Pero el hecho es que las previsiones de la Decisión de 1970 no pudieron cumplirse en lo que respecta a la entrada en juego de los recursos derivados del I.V.A. y la culminación del proceso de atribución de recursos propios a las Comunidades se va a ver diferida hasta el año 1980. Las razones de este retraso en el calendario previsto por la Decisión de 1970 hay que buscarlas, primero, en las dificultades que planteó la aprobación de la directiva comunitaria que iba a regular la base uniforme del I.V.A. en los países miembros (36) y, después, en los problemas suscitados por la adaptación de las legislaciones nacionales a dicha directiva (37). Durante todo este tiempo las contribuciones financieras de los países miembros siguieron asegurando el equilibrio presupuestario y, por lo tanto, compensando los saldos negativos financieros de las Comunidades (38).

2. Situación actual de los recursos propios comunitarios

El presupuesto comunitario correspondiente al año 1980 va a ser el primer presupuesto en el que no figure ninguna contribución financiera de los Estados miembros, culminándose así, después de no pocas vicisitudes y con sensible retraso, el proceso de sustitución de dichas contribuciones financieras por recursos propios comunitarios, es decir, por figuras tributarias propias y específicas de las Comunidades y que entran a formar parte directa de su presupuesto sin pasar por los presupuestos de los Estados miembros. En este sentido, conviene señalar que tanto los gravámenes agrícolas como los derechos de aduana son recursos comunitarios por su propia naturaleza, ya que derivan, respectivamente, de la política agrícola común y del arancel exterior común, mientras que los recursos derivados del I.V.A. constituyen un ingreso fiscal nacional armonizado a nivel comunitario.

(36) La aprobación de la sexta directiva comunitaria en materia de IVA, cuyo objetivo es el de establecer reglas comunes para todos aquellos elementos del impuesto susceptibles de influir en su rendimiento, se produjo el 17 de mayo de 1977 (JOCE, L 145, de 13-6-77, pp. 1 y ss.).

(37) Si bien la aprobación de la sexta directiva en materia de IVA, en mayo de 1977, permitía albergar la esperanza de que en el presupuesto de 1978 se lograra la financiación integral de las Comunidades a través de recursos propios, el hecho es que el 1 de enero de 1978, sólo el Reino Unido y Bélgica habían adaptado su legislación del IVA a la sexta directiva comunitaria. Al exigir la Decisión de abril de 1970, que al menos tres Estados miembros aplicasen la base uniforme en materia de IVA para la inclusión en el presupuesto de los ingresos derivados del IVA, se pospuso dicha inclusión al presupuesto de 1979.

(38) Todavía en el presupuesto de 1979 figuran Alemania, Irlanda y Luxemburgo con contribuciones financieras a su cargo en sustitución de los ingresos derivados del IVA, al no tener estos países todavía adaptada su legislación fiscal del IVA a la normativa comunitaria plasmada en la sexta directiva.

Pero las Comunidades se enfrentan al grave problema de que el recién nacido sistema de recursos propios resulta ya claramente insuficiente para hacer frente, a corto plazo, a las exigencias que plantea la financiación comunitaria. La Comisión Europea ya hacía una llamada de atención en este sentido en junio de 1978 con ocasión de la presentación del anteproyecto de presupuesto para 1979. A juicio de la Comisión, en el presupuesto correspondiente a 1981 el 1 por 100 derivado del I.V.A. no será suficiente, como ingreso residual complementario de los gravámenes agrícolas y de los derechos de aduana, para hacer frente a las exigencias que van a plantear hechos como la prevista adhesión de Grecia en dicho año, la necesaria presupuestización del F.E.D. y la evolución futura de los gastos relativos a las políticas comunitarias existentes (39).

En efecto, es un hecho perfectamente constatable la falta de dinamismo de los recursos propios comunitarios, falta de dinamismo que se manifiesta claramente tanto en los derechos de aduana como en los gravámenes agrícolas.

Los derechos de aduana, o recursos derivados de la aplicación de la tarifa exterior común (T.E.C.) a las mercancías importadas en la Comunidad, han venido experimentando estos últimos años un incremento anual bastante regular que se puede estimar en torno a un 10 por 100. Sin embargo, los ingresos derivados de los derechos de aduana se han visto seriamente afectados en su cuantía por la supresión de los mismos entre los seis Estados miembros fundadores y los tres nuevos Estados adheridos a la Comunidad a partir de 1973. Asimismo, la supresión de estos derechos entre los Nueve y los países de la E.F.T.A. se ha traducido en una disminución de los ingresos derivados de los derechos de aduana, disminución que se ha visto agravada por los desarmes tarifarios derivados de los acuerdos comunitarios con países terceros e, incluso, por las reducciones tarifarias decididas en el cuadro de las negociaciones comerciales multilaterales. En resumen, los derechos de aduana, si bien constituyen un recurso propio ideal para la Comunidad, están abocadas a disminuir en términos reales e incluso a desaparecer por razones de política internacional (40).

Los gravámenes agrícolas presentan una incertidumbre mucho mayor que los derechos de aduana y, por lo tanto, plantean problemas a la hora de responder a las necesidades de un presupuesto comunitario en constante aumento. El volumen de los recursos derivados de los llamados «prélèvements» agrícolas depende de factores muy variables entre los cuales cabe citar los precios comunes de umbral, el nivel de las importaciones provenientes de países terceros y las fluctuaciones monetarias en relación a los tipos representativos aplicados a los productos agrícolas («tipos verdes»). El juego de todos estos factores de incertidumbre hacen muy difícil prever con precisión el volumen de los ingresos derivados de estos gravámenes y buena prueba de ello es la desviación de un 20 por 100 que normalmente se produce entre las cifras que se barajan teóricamente y la realidad (41).

(39) Véase el *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 6/78.

(40) Los derechos de aduana han supuesto 4.390 MUCE en el presupuesto de 1978, 5.045 MUCE en el presupuesto de 1979 y 5.667 MUCE, en el presupuesto de 1980.

(41) Sirva de ejemplo el que en 1968, los gravámenes agrícolas supusieron 810 MUCE, mientras

Sólo los ingresos derivados del I.V.A. presentan un cierto carácter dinámico al ser éste un recurso ligado al desarrollo y que se incrementa como consecuencia del aumento nominal de la cifra de negocios. Pero el hecho es que el límite fijado del 1 por 100 no satisface a corto plazo las exigencias del presupuesto comunitario. El presupuesto correspondiente a 1979 (42) estableció un porcentaje de I.V.A. a transferir a la Comunidad del 0,80 por 100, y si bien el presupuesto definitivo de 1980 sólo contempla un porcentaje de I.V.A. del 0,7216 por 100, no se debe olvidar que el anteproyecto de la Comisión (43) incluía un porcentaje de I.V.A. del 0,88 por 100.

La Comisión ha estimado que, utilizando la totalidad del 1 por 100 admitido como porcentaje máximo del I.V.A. con destino al presupuesto comunitario, los recursos máximos de que podrían disponer las Comunidades para hacer frente a sus gastos y equilibrar el presupuesto serían de 17.400 M.U.C.E. en 1980, de 18.500 M.U.C.E. en 1981 y de 19.600 M.U.C.E. en 1982. Estas cifras adquieren su verdadero valor si se tiene en cuenta que el presupuesto de 1980 ha sido aprobado en 15.683 M.U.C.E. y que en las cifras presupuestarias de los años 1981 y 1982 se deberán reflejar decisiones como las relativas al nivel de precios agrícolas, a la tasa de co-responsabilidad sobre la leche, al «mecanismo compensador» en favor del Reino Unido y a los gastos suplementarios a realizar en ese mismo país. Si a todo ello se añade la adhesión de Grecia al mundo comunitario, país al que se ha concedido un mecanismo de restitución de recursos propios durante los cinco años siguientes a su adhesión a fin de evitar que durante este período se encuentre en situación de contribuyente neto frente al presupuesto comunitario, y el deseo del Parlamento europeo de que la ayuda comunitaria a los países A.C.P. (44), es decir, el F.E.D., sea financiado cuanto antes en el marco del presupuesto de manera que, cada vez más, el presupuesto comunitario dé la verdadera imagen de la política financiera comunitaria, resulta evidente que los temores de la Comisión son fundados.

3. La búsqueda de nuevas fuentes de financiación

A pesar de la urgencia con la que se plantea la aprobación de nuevas fuentes de financiación para el presupuesto comunitario si se quiere que éste cumpla su función de instrumento de previsión, de coordinación y de gestión de las políticas comunitarias, el hecho es que la Comisión europea todavía no ha presentado una proposición concreta al respecto. Sin embargo, la situación planteada y las soluciones posibles han sido recogidas por la Comisión en un documento de trabajo destinado al Consejo y al Parlamento y que, sin duda, ser-

que en 1974, sólo se obtuvieron de los mismos 212 MUCE, incrementado su rendimiento hasta 1.066 MUCE en 1976. En los tres últimos presupuestos aprobados, los gravámenes agrícolas han supuesto 1.872 MUCE (año 1978), 1.706 MUCE (año 1979) y 1.719 MUCE (año 1980).

(42) Se incluye el presupuesto rectificativo y suplementario núm. 3.

(43) Incluidas sus dos cartas rectificativas.

(44) Países de África, del Caribe y del Pacífico.

virá de base a las proposiciones formales que en su día formule la Comisión europea (45).

Para la Comisión es preciso encontrar nuevas fuentes de financiación en el marco de los recursos propios, es decir, fuentes de financiación con un carácter fiscal independiente de las decisiones de los Estados miembros y que den lugar a un vínculo directo entre la Comunidad y esa fuente de financiación. En esta línea, excluye una vuelta al sistema de contribuciones financieras según «claves políticas» de reparto por ir ello en contra del espíritu y de la letra de los Tratados y considera que el empréstito puede ser una buena fórmula de contribución comunitaria a la financiación de inversiones, pero no es una fórmula adecuada para financiar el presupuesto comunitario.

De acuerdo con esta idea de principio, la Comisión examina una serie de figuras tributarias que podrían convertirse, en todo o en parte, en nuevos recursos propios comunitarios. A grandes rasgos, el examen de la Comisión abarca como opciones fundamentales:

a) La posibilidad de crear impuestos comunitarios propiamente dichos. En esta línea se cita la posibilidad de un impuesto comunitario sobre la renta de las personas físicas con su propia base y compatible con los impuestos nacionales del mismo tipo e, incluso, un impuesto comunitario sobre la energía (46).

b) La posibilidad de que la Comunidad reciba una participación en el rendimiento de ciertas figuras tributarias nacionales entre los que se citan el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre los cigarrillos, el impuesto sobre los alcoholes y el impuesto sobre la gasolina (47).

c) La posibilidad de elevar el límite del 1 por 100 del I.V.A. con destino a la Comunidad (48).

A juicio de la Comisión, a corto plazo, sólo resulta factible aumentar el tipo comunitario del I.V.A. y transferir a la Comunidad una parte del impuesto sobre los cigarrillos y del impuesto sobre la gasolina.

La Comisión no dispone de mucho tiempo y, en nuestra opinión, deberá presentar antes de fin de año una propuesta al Consejo y al Parlamento. Todo in-

(45) Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo de 21 de noviembre de 1978, sobre «Les Perspectives de Financements du Budget Communautaire» (COM[78] 531 final), recogida, además, en el **Boletín de las Comunidades Europeas**, suplemento 8/78.

(46) El establecimiento de un impuesto comunitario sobre la renta de las personas físicas implica dificultades administrativas importantes que lo descartan en la situación actual. En cuanto al impuesto sobre la energía, es preciso realizar un estudio serio de si lo que se debe gravar es la producción, la importación o el consumo, ya que las consecuencias económicas de elegir una u otra fase como objeto de gravamen serían muy distintas.

(47) El impuesto de sociedades exigiría una armonización previa a nivel nacional que requerirá tiempo y esfuerzo. La imposición sobre el alcohol presenta en este momento problemas de armonización a nivel comunitario. La imposición sobre los cigarrillos se encuentra parcialmente armonizada a nivel comunitario, por lo cual se presenta como una posibilidad factible. La sencillez de transferir a la comunidad una parte de la imposición sobre la gasolina resulta atractiva, aunque su rendimiento sería inferior al derivado de la imposición sobre el tabaco.

(48) Los Ingresos derivados de la aplicación del 1 % al IVA comunitario suponen un 0,5 del PIB de la Comunidad, mientras que los derechos de aduana y los gravámenes agrícolas suponen un 0,4 % de este PIB.

duce a pensar que la propuesta de la Comisión, que no sólo exigirá el acuerdo de las restantes instancias comunitarias, sino también la ratificación de los parlamentos nacionales, consistirá en el aumento hasta un 2 por 100 del límite del I.V.A. con destino al presupuesto comunitario y ello por razones de simplicidad (49).

La propuesta de la Comisión encontrará sin duda una fuerte oposición no sólo en ciertos parlamentos nacionales, sino también en la mesa del Consejo donde ciertos países ya han expresado su opinión contraria al proyecto (50). Creemos que el Parlamento tiene en esta cuestión un gran papel a jugar si es verdad que desea apoyar una concepción dinámica y no una concepción estática de la construcción europea (51).

V. CONCLUSIONES

Las Comunidades se enfrentan en este momento a un período de reflexión que debe dar paso a una serie de decisiones que hagan salir a la Europa comunitaria de la crisis de identidad que la atenaza y que refuercen la imagen de una Comunidad «europea» fuerte y solidaria. Está claro que estas decisiones afectarán fundamentalmente a las reglas financieras comunitarias y que han de reflejarse sobre todo en el presupuesto comunitario, verdadero instrumento de medición del desarrollo de la vida comunitaria.

La Comisión debe ser consciente de que la Comunidad ha puesto en marcha un proceso de un alcance imprevisible y que repercutirá, sin duda, sobre las actuales estructuras comunitarias. Por ello, la Comisión, con el inconveniente que supone la finalización de su mandato a finales de año, debe proponer ideas «europeas» y buscar su viabilidad por encima de los intereses nacionales, propugnando, si es preciso, modificaciones de los Tratados.

En nuestra opinión, y a la vista de la exposición realizada, una serie de ideas resultan esenciales:

Uno. La necesidad de buscar un equilibrio entre los gastos destinados a las diferentes políticas comunitarias. Para ello la solución realista no es amputar de manera traumática los gastos agrícolas, ya que, no hay que olvidarlo, la política agrícola común constituye hoy por hoy la realización comunitaria por excelencia. La solución debe venir incrementando los gastos relativos a estructuras e inversiones en cuantía sensiblemente superior a los incrementos previstos en general para el presupuesto comunitario.

(49) El aumento del tipo del IVA al 2 %, supondría que el presupuesto de 1982 dispusiese de unos gastos máximos potenciales equivalentes al 1,4 % del PIB comunitario.

(50) Alemania, Francia y el Reino Unido, aunque por diferentes motivos, ya se han expresado en contra de un aumento del límite del 1 % del IVA con destino a la Comunidad. Alemania y el Reino Unido exigen previamente medidas de contención de los gastos agrícolas, mientras que Francia se muestra contraria a que el presupuesto comunitario aumente a un ritmo superior al de los presupuestos nacionales.

(51) En el seno del Parlamento europeo se ha creado, a iniciativa de M. Altiero Spinnelli, comunista italiano, un grupo especial con el objeto de estudiar la problemática de los recursos propios.

Dos. Simplificar el procedimiento presupuestario, cuya regulación es difusa y confusa, constituye un objetivo primordial. La nada clara y siempre discutida distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios, que limita la intervención del Parlamento a una parte mínima del presupuesto, es absurda si de verdad se pretende que el presupuesto sea el instrumento de una verdadera acción comunitaria. Tampoco tiene sentido la fijación de un «tipo máximo» de aumento a los gastos, ya que ello conduce a un ajuste automático del presupuesto incompatible con las iniciativas que la Comunidad se puede ver obligada a tomar en cada momento a la vista de las circunstancias.

Tres. Nada debe impedir que el presupuesto comunitario aumente en mayor medida que los presupuestos nacionales. Muy al contrario, ello resulta lógico si se piensa que a medida que ciertas políticas nacionales se convierten en políticas europeas el presupuesto comunitario sustituye a los presupuestos nacionales. Del mismo modo, si se quiere que el presupuesto europeo ejerza una acción coyuntural adecuada deberá aumentar cuando el P.N.B. nacional se ve amenazado en su desarrollo.

Cuatro. La Comunidad debe poder fijar sus recursos a la medida de sus necesidades. Es preciso contemplar la posibilidad de que la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento a propuesta de la Comisión) tengan la facultad de establecer el nivel de los recursos propios.

Cinco. La Comunidad no se puede permitir una nueva disputa institucional como la que ha tenido lugar con ocasión de la aprobación del presupuesto de 1980. Es preciso arbitrar soluciones de emergencia y que la Comisión logre un compromiso en torno al presupuesto de 1981 hasta tanto la revisión del mundo financiero comunitario sea un hecho. El debate del presupuesto correspondiente al año 1981 deberá ser abordada con espíritu sereno y constructivo por las instancias comunitarias (52).

Se ha dicho que las crisis son una prueba de buena salud de la Comunidad y que si la Comunidad no tuviera problemas ello implicaría que se encuentra aislada de la vida real. Efectivamente, ello es cierto, como también es cierto que cada vez más los problemas europeos requieren respuestas europeas que puede y debe dar la Comunidad, una Comunidad de la que España formará parte y cuyas aspiraciones deben ser tenidas en cuenta en este momento, ya que el interés de España es el interés general de Europa.

Bruselas, octubre de 1980.

[52] Desgraciadamente el presupuesto de 1981 sigue los malos pasos del presupuesto de 1980. El Consejo ha aprobado, en primera lectura, un proyecto de presupuesto amputando en 800 MUCÉ el anteproyecto de la Comisión, que afectan, sobre todo, al Fondo Regional, a la política energética y a la cooperación con el Tercer Mundo. Ante este hecho, la Comisión ya ha hecho saber que no se hace responsable de las consecuencias de la decisión del Consejo y el Parlamento ha anunciado ya su intención de promover importantes modificaciones.