



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo



**Lifelong
Learning**

Documento de Trabajo

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

Número 64 / 2012

**Contribuciones del presupuesto
comunitario a la gobernanza global:
claves desde Europa**

Cristina Serrano Leal



CEU | *Ediciones*

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea y Relaciones
Internacionales
Número 64 / 2012

**Contribuciones del presupuesto
comunitario a la gobernanza global:
claves desde Europa**

Cristina Serrano Leal*

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Doctora en Ciencias Económicas

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los Documentos de Trabajo están también disponibles en: www.idee.ceu.es

El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

Serie *Unión Europea y Relaciones Internacionales* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2012, Cristina Serrano Leal

© 2012, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-15382-58-4

Depósito legal: M-41172-2012

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Índice

1. INTRODUCCIÓN. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO AL SERVICIO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA	5
2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UE: UN MODELO PROPIO	6
2.1. El marco financiero plurianual de la UE	6
2.2. Presupuesto y construcción europea	9
2.3. El presupuesto y las instituciones comunitarias. Las novedades del Tratado de Lisboa	11
3. POLÍTICA DE SOLIDARIDAD EUROPA Y PRESUPUESTO COMUNITARIO: LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	12
4. LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LAS NEGOCIACIONES FINANCIERAS DE LA UE: LA NUEVA PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020	16
4.1. La “austeridad presupuestaria” y su influencia sobre las finanzas europeas	16
4.2. Las negociaciones sobre los gastos: el nuevo marco financiero 2014-2020	17
4.3. Las negociaciones sobre los ingresos: el debate sobre un nuevo recurso propio para la UE	19
5. LA CRISIS DE LA EUROZONA: UN NUEVO RETO PARA LAS FINANZAS Y LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE	21
5.1. El mecanismo europeo de estabilidad	21
5.2. El refuerzo de la gobernanza económica de la UE	24
6. LA APORTACIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020	25
6.1. Los fondos extrapresupuestarios	25
6.2. La Política comunitaria de I+D+i	26
6.3. El papel del BEI	27
7. CONCLUSIÓN	28
ANEXO	30
BIBLIOGRAFÍA	31

1. Introducción. El presupuesto comunitario al servicio de la construcción europea

Si analizamos las contribuciones del modelo europeo a la gobernanza internacional no podemos dejar de mencionar las aportaciones del sistema presupuestario y de financiación de la UE. La UE ha mostrado el ejemplo de un modelo *sui-géneris* de financiación, que se sitúa a mitad de camino entre la forma de financiación de los organismos multilaterales tradicionales, como el FMI o el sistema de Naciones Unidas y la financiación de las federaciones avanzadas, como podrían ser EEUU o Suiza. El sistema de financiación de las políticas de la UE es por ello un reflejo de las especiales características de la integración supranacional europea. Esta dimensión política, que va más allá de una mera cooperación intergubernamental, ha tenido también especial influencia en otros países y áreas geográficas, como América Latina.

Este sistema ha evolucionado adaptándose a las distintas etapas del proceso de integración europea y se encuentra actualmente en un momento clave, por varios motivos. En primer lugar, porque en estos momentos tiene lugar la negociación sobre el próximo marco financiero plurianual de la UE para el periodo 2014-2020, que deberá concluir en este año 2012. En segundo lugar, porque dicha negociación se produce, en un momento de crisis económica generalizada en numerosos países de la UE y con la zona euro sujeta a importantes tensiones derivadas de la crisis en los mercados de deuda pública.

En este contexto de gran complejidad, el sistema de financiación de la UE se encuentra en una encrucijada, en la que debe plantearse dar un salto cualitativo para poder adecuarse a estos retos. Como en ocasiones anteriores, el presupuesto europeo debería dar respuesta a los problemas europeos, al menos en tres ámbitos urgentes sujetos a debate:

Primero, el nuevo marco financiero para el periodo 2014-2020 deberá ser acordado a través de un complejo sistema de negociación inter-institucional. Deberá sentar las bases para impulsar la recuperación económica en la UE y responderá a las nuevas necesidades de una UE ampliada y del nuevo Tratado de Lisboa¹.

Segundo, habría que considerar el papel del sistema de financiación de la UE en el marco de la crisis del euro y del impacto global de esta crisis. Es preciso que la UE evalúe la posible creación de un sistema de eurobonos que complemente la financiación intergubernamental otorgada a los países sujetos a la crisis de deuda pública y que permita resolver esta crisis, reforzando la Unión Económica y Monetaria. Por primera vez en la historia europea se pondrá en marcha en julio de 2012 un Mecanismo de Estabilización destinado a ayudar a los países sujetos a tensiones en los mercados de deuda pública. Sin embargo este fondo se configura al margen del presupuesto europeo y de las numerosas voces que reclaman la integración de los mercados de deuda nacionales y la emisión de bonos europeos.

Tercero, la UE debe afrontar de una vez por todas la introducción de un nuevo recurso propio que permita una mayor autonomía financiera. Un nuevo recurso, como puede ser el IVA o el impuesto de transacciones financieras propuesto por la Comisión Europea y apoyado por el Parlamento Europeo, se plantea como un requisito necesario para poder impulsar el tamaño y la efectividad del presupuesto comunitario.

¹ Véase Kölling y Serrano Leal (2012), "Austerity versus Stimulus: The MFF 2014-20's Role in Stimulating Economic Growth and Job creation", ARI 24/2012, Real Instituto Elcano, Madrid.

En este capítulo explicaremos las principales características del sistema de financiación de la UE, así como sus limitaciones y éxitos. De este análisis, extraeremos una serie de cuestiones clave para la gobernanza internacional. Destacaremos cinco cuestiones principales: la innovación que ha supuesto un modelo propio sujeto a una serie de características especiales, la dimensión transnacional de la política de solidaridad europea, la relevancia del proceso de negociación financiera y sus efectos sobre la redistribución de la renta entre Estados miembros, las implicaciones de la respuesta europea ante la crisis del euro y la aportación del presupuesto europeo al modelo de crecimiento económico.

2. El sistema de financiación de la UE: un modelo propio

La UE ha desarrollado un modelo propio de financiación que se ha adaptado a sus necesidades y a su desarrollo institucional al ritmo de las distintas reformas de los Tratados europeos. Sin embargo, el sistema europeo se encuentra lejos aún de un verdadero federalismo fiscal como el de Alemania, EEUU o Suiza: la financiación depende en esencia de transferencias de recursos desde los Estados miembros y no está permitida la emisión de deuda pública europea, ni la existencia de déficit en el presupuesto comunitario². Por otro lado, la UE se distingue de otras organizaciones supranacionales, como la OCDE, en que, gracias a su sistema de financiación de las políticas europeas, se dedica a “hacer política” y no sólo estudios de política económica³. En el momento actual, estas características, que han supuesto una aportación a la gobernanza económica global, implican no obstante sus limitaciones ante los retos derivados de la crisis de la deuda pública europea y la recesión económica en muchos países de la UE. Veamos sus principales características.

2.1. El marco financiero plurianual de la UE

El sistema de financiación de la UE consta de dos instrumentos principales, recogidos en el Tratado de Funcionamiento, el presupuesto y el marco financiero plurianual, y ambos actúan de manera complementaria. El presupuesto comunitario recoge los ingresos y gastos comunitarios y alcanza un volumen cercano al 1% del Producto Nacional Bruto de la UE (cerca de 133.000 millones de euros), una cifra bastante modesta si la comparamos con el volumen que alcanza el gasto público en los Estados miembros (alrededor de un 40% del PNB), que, además ha ido reduciéndose en los últimos años, desde el 1,2% de finales de los 90. El presupuesto financia las políticas comunitarias y es uno de los instrumentos más importantes de los que dispone la UE para cumplir con los objetivos establecidos en los Tratados.

Asimismo, y como característica propia, desde 1988 la UE dispone de un segundo instrumento financiero: el marco financiero plurianual, con una duración de siete años, y cuya negociación esta en marcha en estos momentos para el periodo 2014-2020, y debe culminar a nivel de Consejo Europeo. El marco financiero engloba los principales gastos previstos por la UE en los próximos años, y fija con gran claridad los límites en

² Las Organizaciones Internacionales (como la ONU y el sistema de Naciones Unidas, la OCDE, la OMC, etc.) suelen disponer de un presupuesto que cubre básicamente gastos administrativos, con una financiación a través de cuotas de cada participante. En el caso concreto de la Política Exterior y de Seguridad Común europea la financiación de los gastos administrativos se integra en el presupuesto general mientras que las acciones comunes son objeto de financiación aparte mediante contribuciones de los Estados miembros sobre la base de una clave PNB (artículo 199 del Tratado).

³ Laursen, Ed. (2010), analiza en “The EU and Federalism” el sistema europeo comparándolo con el sistema federal de Canadá, Japón y Sudáfrica. En este libro, en el capítulo 9, Nico Groenendijk compara el sistema de coordinación de políticas económicas de la UE con las técnicas de “benchmarking” de la OCDE, y recalca la falta de un verdadero carácter supranacional en este segundo caso.

que se desenvuelve el gasto en las principales políticas comunitarias (la política agrícola común, la política de cohesión, la política de I+D+i, otras políticas internas, la política de relaciones exteriores y la política de administración).

El marco financiero o cuadro plurianual de perspectivas financieras está, desde 2010 recogido en los Tratados, y ha ido ganando relevancia hasta eclipsar a la discusión del presupuesto anual, pues afecta al funcionamiento y a la regulación de todas las políticas comunitarias⁴. Su negociación es un complejo ejercicio en el que hay que compatibilizar intereses de signo contrario: por un lado, el interés europeo, y por otro lado el interés nacional; por un lado, la financiación de las grandes prioridades y políticas de la UE, y por otro, la maximización por cada Estado miembro del saldo financiero derivado de este presupuesto.

En estas negociaciones podemos distinguir tres grupos de países: primero, los principales contribuyentes netos a la UE (aquellos que aportan más de lo que reciben, como son Alemania, Austria, Suecia, Países Bajos, y en menor medida Francia, Reino Unido, Dinamarca y Finlandia) intentan minimizar su aportación neta. Por ello es habitual que mantengan un discurso de “contención del gasto comunitario”, “estabilización presupuestaria”, “disciplina en los gastos”, etc. De cara a la negociación para el próximo marco financiero 2014-2020, este grupo de países ha firmado ya un documento en el que mantienen esta misma idea, y al que se han añadido Dinamarca e Italia, países que recientemente se han convertido en contribuyentes netos.

Por otro lado, los países receptores netos, que coinciden con los nuevos Estados miembros derivados de las últimas adhesiones, junto con Portugal y Grecia, y liderados por Polonia –que recibe casi el 40% de los fondos regionales–, suelen favorecer un aumento del gasto comunitario y especialmente del gasto dedicado a la política de cohesión, de la que se benefician, y también de la PAC, al tener muchos de ellos aún un amplio sector rural y agrícola. Entre medias de ambos grupos se encuentran España, uno de los principales receptores de fondos comunitarios, que pasará a contribuyente neto en 2014.

Cuadro 1. Saldos netos presupuestarios por EEMM

Países	2005	2006	2007	2008	2009
BE	-0,20%	-0,22%	-0,26%	-0,21%	-0,49%
BG		-	1,17%	1,99%	1,88%
CZ	0,19%	0,36%	0,55%	0,86%	1,32%
DK	-0,13%	-0,23%	-0,26%	-0,23%	-0,42%
DE	-0,27%	-0,27%	-0,30%	-0,35%	-0,26%
EE	1,43%	1,41%	1,56%	1,51%	4,27%
IE	0,82%	0,70%	0,41%	0,36%	-0,04%
EL	2,03%	2,48%	2,47%	2,72%	1,35%
ES	0,67%	0,39%	0,36%	0,27%	0,11%

⁴ Un claro ejemplo ha sido la negociación del marco financiero 2007-2013, que se inició en el año 2004 y que finalizó en mayo de 2006 con la firma de un Acuerdo Interinstitucional entre Consejo, Comisión y Parlamento. En él confluyeron las necesidades financieras de una Unión ampliada a veintisiete Estados miembros, junto con el desarrollo de una nueva política regional, así como la modificación del sistema de ingresos

Países	2005	2006	2007	2008	2009
FR	-0,17%	-0,17%	-0,16%	-0,20%	-0,30%
IT	-0,15%	-0,12%	-0,13%	-0,27%	-0,34%
CY	0,69%	0,73%	-0,07%	-0,11%	-0,01%
LV	2,05%	1,64%	2,39%	1,78%	2,49%
LT	2,32%	2,50%	2,89%	2,69%	5,61%
LU	-0,33%	-0,23%	-0,47%	-0,07%	-0,39%
HU	0,70%	1,32%	1,71%	1,13%	3,10%
MT	1,97%	2,07%	0,53%	0,54%	0,16%
NL	-0,51%	-0,47%	-0,50%	-0,46%	-0,02%
AT	-0,12%	-0,12%	-0,21%	-0,13%	-0,15%
PL	0,77%	1,13%	1,71%	1,25%	2,11%
PT	1,63%	1,53%	1,58%	1,69%	1,37%
RO	-	-	0,50%	1,18%	1,49%
SI	0,36%	0,47%	0,26%	0,31%	0,70%
SK	0,72%	0,74%	1,16%	1,15%	0,87%
FI	-0,05%	-0,14%	-0,10%	-0,17%	-0,32%
SE	-0,29%	-0,27%	-0,29%	-0,43%	-0,03%
UK	-0,08%	-0,11%	-0,20%	-0,05%	-0,12%

En porcentaje del PIB.

Fuente: Comisión Europea (2010). Informe financiero 2009.

Paralelamente, la Comunidad Europea ha ido desarrollando actividades financieras fuera del presupuesto, que cada vez son más importantes. Un claro ejemplo de ello son las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones así como las actividades de préstamo y empréstito realizadas por la Comisión Europea y el Consejo, incluyendo la concesión de ayuda macro-financiera y presupuestaria a terceros países.

2.2. Presupuesto y construcción europea

Desde sus inicios, con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, el presupuesto comunitario ha estado en continua evolución y se ha convertido en el reflejo del proceso de integración europea⁵. Así, la UE ha ido adaptando su estructura de gastos e ingresos a las distintas necesidades del proceso de integración y a la creación de una UEM, en la que no solo la integración política es mayor sino también la movilidad de factores y la competencia económica. Este marco de mayor integración económica y monetaria es el más adecuado para un sistema federal (Van Rompuy et al., 1991:109) y la cuestión del federalismo fiscal cobra por ello importancia en una UEM.

El planteamiento del modelo gobernanza europea, incluyendo los aspectos de financiación de políticas comunes, ha tenido sin duda influencia en otras zonas geográficas. Así la UE ha aportado su experiencia propia a la gobernanza internacional con un modelo con características distintas al modelo americano. Especial relevancia tienen las políticas de desarrollo hacia América Latina financiadas por el presupuesto comunitario, a través del Instrumento de países en desarrollo y de lo que será el nuevo Instrumento de Partenariado. La UE ha otorgado más importancia que EEUU a las nociones de “partenariado”, apoyo a la integración subregional y los aspectos de inclusión social y política. Grugel (2004) habla de un modelo de “gobernanza más humana⁶”.

Sin embargo, a pesar de este innegable impacto, el modelo europeo de una unión económica y monetaria no ha tenido suficiente atractivo en otros países de América Latina y el Caribe: los costes de pérdida de autonomía económica y de aumento de las tensiones políticas entre los socios han superado las ventajas de la mayor eficiencia y estabilidad macroeconómica derivada de una mayor integración en una unión económica y monetaria (Hochreiter, Schmidt-Hebbel y Winckler, 2002: 32).

En este proceso hacia el federalismo fiscal, un primer elemento clave fue la introducción del marco financiero plurianual, a partir de 1988, pues permitía la programación de los gastos y políticas en un periodo de 5 años, posteriormente alargado a 7 años.

El primer marco financiero plurianual se acordó para el periodo 1988-92 (el denominado paquete Delors I) y estuvo destinado a la financiación del desarrollo del mercado interior y de los objetivos del Acta Única Europea. El marco financiero 1993-99 (Paquete Delors II) implicó la duplicación de los fondos para la política de cohesión económica y social desarrollada con el Tratado de Maastricht y como preparación para la introducción de la moneda única en el año 1999. La política de cohesión europea y sus efectos positivos para la convergencia real y de renta de las regiones de Europa comenzaron a ser un modelo para los sistemas de cooperación regional en América Latina, en distintos aspectos como la implementación, la programación y el sistema de gobernanza. Más de treinta años después de la creación del FEDER en 1968, las acciones estructurales alcanzan el 36% del presupuesto y las ayudas directas de la PAC, rúbrica principal en el momento de creación de la CEE, se ha reducido a menos del 35% del gasto total.

El marco financiero para el periodo 2000-06 (Agenda 2000) preparó la financiación de la ampliación de la UE a los Estados de Europa Central y del Este, que se habían visto atraídos, tras la caída del muro de Berlín, por

⁵ Serrano Leal, C. (2005), El Presupuesto Comunitario, problemas presentes y retos futuros. En el capítulo 1 se analizan las diferencias entre el modelo presupuestario europeo y el federalismo fiscal de otros Estados, así como las limitaciones de aplicar la teoría del federalismo fiscal al caso de la UE.

⁶ GRUGEL, J.B (2004), “New Regionalism and Modes of Governance- Comparing US and EU Strategies in Latin America”, *European Journal of International Relations*, December 2004, vol. 10, nº 4.

el modelo de gobernanza europeo y por la prosperidad económica y política de la UE, reforzada con el Tratado de Amsterdam. El actual marco financiero 2007-13, el primero de una UE a 27 Estados miembros, respondió al objetivo de acomodar la ampliación y reducir el “*gap*” de desarrollo entre nuevos y antiguos socios. Al mismo tiempo, sentó las bases para una política europea de desarrollo sostenible, aplicó la reforma de la política agrícola común de 2005 y permitió la evolución de la UEM y la expansión del euro a Eslovenia, Chipre, Malta, Eslovaquia y Estonia.

En esta historia, profundización –en la integración– y reforma –del presupuesto– han ido de la mano en el camino de la construcción europea. Con el nuevo Tratado de Lisboa que entró en vigor en diciembre de 2009 se inicia una nueva etapa y se introducen nuevas políticas, como la política exterior común, incluyendo la figura de la Alta Representante PESC, y la política de inmigración. En estos momentos, el próximo marco financiero que se está negociando para el periodo 2014- 2020, deberá dar respuesta a estas nuevas responsabilidades al tiempo que buscará aumentar el crecimiento y el empleo en la UE en el marco de la Estrategia 2020, en un contexto de crisis económica. La UE intenta así reforzar su responsabilidad en áreas tradicionalmente competencia de los Estados, como la política de empleo o los gastos sociales, frente al enfoque seguido por otras federaciones o cuasi-federaciones, como Canadá o España, donde la tendencia ha sido de devolución a las provincias/regiones de las competencias del gobierno central.

Sin embargo, la tendencia a la mayor integración a través del presupuesto ha cambiado de naturaleza a partir del año 2007, coincidiendo con la última ampliación. Desde entonces los retos de la UE han ido en aumento, pero el presupuesto europeo ha ido un paso por detrás: se ha ido reduciendo en términos relativos al PNB comunitario para mantenerse en el entorno del 1%, –un “techo psicológico” difícil de superar– consolidando una tendencia opuesta al crecimiento ininterrumpido de los años noventa. Desde un 0,03% del PIB comunitario en el año 1960 se creció hasta el 1,14% del PIB en el 2000, y se bajó al 1% en el año 2007.

Se deduce así un cierto proceso de involución, y no de evolución, en las finanzas comunitarias, derivado de varios factores. Por un lado, ciertos Estados miembros contribuyentes netos se muestran reticentes a aumentos en los gastos comunitarios y comienzan a cuestionar la que ha sido la principal política comunitaria, la Política Agrícola Común, a la vez que proponen el ámbito de actuación de la principal política redistributiva, las acciones estructurales, en los Estados más pobres, y en acciones de I+D.

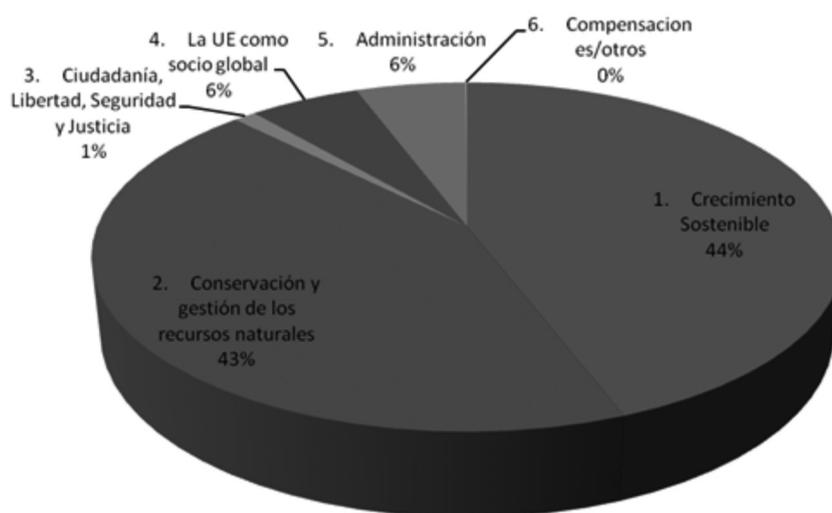
Por otro, a pesar de la consolidación de la UEM y de las importantes necesidades derivadas de la crisis de los mercados de deuda pública iniciada en el año 2010, no se plantea con todas sus implicaciones la cuestión de la necesidad de un instrumento de estabilización económica que permita actuar en tiempos de crisis. Numerosos académicos han resaltado esta necesidad, pero la UE sigue sin contar con un fondo de estabilización y sigue sin poder endeudarse en los mercados internacionales, manteniendo un presupuesto formalmente equilibrado año a año⁷. La reciente propuesta de la Comisión de crear “eurobonos” que permitirían conseguir recursos adicionales no está siendo apoyada por Alemania y se ha frenado en el Consejo.

A pesar del innegable ejemplo que ha supuesto la evolución de las finanzas europeas, en estos momentos, el presupuesto europeo corre el riesgo de quedarse un paso por detrás del proceso de integración económica. Estamos por ello en un momento crucial en el que deberán culminar las negociaciones presupuestarias y se deberá poner en práctica el nuevo mecanismo de estabilización acordado como respuesta a la crisis del euro

⁷ Véase por ejemplo, REQUEIJO, Jaime (1998) quien señala la importancia de que exista un instrumento de estabilización automática a nivel comunitario que minimice el efecto de los shocks asimétricos que se pueden producir en una área monetaria como la del euro. Véase también al respecto las declaraciones de Olivier Blanchard en el diario El País, 17/09/12.

y de los mercados de deuda. El nuevo marco financiero deberá, asimismo, estar en línea con la Estrategia 2020 de crecimiento y empleo y ser también compatible con el nuevo Tratado sobre el Pacto Fiscal resultante del Consejo Europeo de 2011 que consagra como principio general la estricta disciplina presupuestaria.

Gráfico 1. Estructura del presupuesto comunitario



Fuente: Comisión Europea (2009) y elaboración propia

2.3. El presupuesto y las instituciones comunitarias. Las novedades del Tratado de Lisboa

Otra aportación importante del sistema financiero de la UE al marco internacional de la gobernanza es el entramado de relaciones entre las distintas instituciones responsables de las finanzas. A diferencia de los modelos nacionales donde el Ejecutivo presenta las cuentas públicas al Parlamento, que es quien lo adopta, en el caso de la UE hay dos instituciones con poder presupuestario: el Consejo y el Parlamento Europeo, mientras que la Comisión adopta únicamente el papel de elaborar el proyecto presupuestario.

En el Consejo se reflejan, por otra parte, los resultados de las complejas negociaciones entre los 27 Estados miembros, en las que se hace preciso compatibilizar los intereses nacionales con los objetivos europeos de carácter supranacional. Por ello las negociaciones del marco financiero, cada cinco años, son un complejo equilibrio que requiere la unanimidad de los 27 países. En cuanto a las negociaciones sobre el presupuesto anual el uso de la mayoría cualificada facilita la adopción de decisiones más rápidas.

Podemos observar los cambios que se han dado en el papel que juegan las distintas instituciones comunitarias (Strasser, 1993): en una primera fase inicial, el poder presupuestario se atribuyó exclusivamente a la primera institución supranacional que se creó, la Alta Autoridad de la CECA, que gestionaba la comunidad del carbón y del acero, antecedente de la CEE, pero desde el Tratado de Roma el poder presupuestario reside en dos instituciones: el Consejo y el Parlamento. Hasta el nuevo Tratado de Lisboa el Consejo tenía la última palabra sobre el principal gasto comunitario: la política agrícola común y los gastos administrativos, mientras que el Parlamento controlaba el resto de los gastos. El Parlamento ha ganado relevancia, dado que desde el Tratado de Lisboa el marco financiero está sujeto a un procedimiento de codecisión entre ambas institucio-

nes. Así en la actual negociación de perspectivas financieras el Parlamento ha condicionado la adopción de este acuerdo a que se modifique el sistema de recursos propios de la UE y se introduzca un verdadero impuesto comunitario⁸.

El mecanismo de discusión, aprobación y control del presupuesto anual también difiere del procedimiento presupuestario nacional, dadas las diferencias y peculiaridades de la UE como institución supranacional. Hasta la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, se trataba de un proceso más largo y complejo, con una doble lectura. El Tratado de Lisboa ha simplificado el sistema de adopción del presupuesto anual. Respecto al ciclo presupuestario, la principal novedad, reconocida en el nuevo artículo 3.1.3 es la sustitución del actual procedimiento de doble lectura por una única lectura, partiendo de la eliminación de la actual distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. Se trata de un cambio fundamental que altera el ciclo presupuestario, y que introduce plazos fijos mucho más operativos⁹. Con este nuevo procedimiento Consejo y Parlamento están en pie de igualdad a la hora de negociar las cuentas comunitarias, a la vez que se agiliza y reduce notablemente el ciclo presupuestario.

Asimismo, el Tratado de Lisboa ha institucionalizado, a través del nuevo artículo 312, el papel crucial del marco financiero, al convertirlo en ley fundamental de la UE y someterlo al instrumento jurídico de un Reglamento, cambiando así su naturaleza de acuerdo institucional. Es la primera vez que el Parlamento juega un nuevo papel de “codecisor” y ejerce las nuevas competencias derivadas del Tratado de Lisboa. El Parlamento deberá aprobar el marco financiero antes que el Consejo y tendrá una influencia mucho mayor que en negociaciones anteriores. En pasadas negociaciones el PE adoptaba el marco financiero tras la decisión final del Consejo Europeo, lo que le dejaba escasísimo margen de maniobra, pero en este caso, el margen de maniobra va a ser mayor. En la práctica, el proceso equivale a una codecisión entre ambas instituciones, y sitúa al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo, configurando así un sistema “bicéfalo” de poder presupuestario destinado a dar respuesta al tradicional “déficit democrático” que ha aquejado a las instituciones europeas.

3. Política de solidaridad europea y presupuesto comunitario: la política de cohesión económica y social

Una de las principales contribuciones del modelo europeo a la gobernanza internacional es la política de cohesión económica y social, también denominada política regional. Su influencia se deriva del éxito conseguido pero también de los cuantiosos recursos destinados y de los sólidos principios vertebradores que la inspiran.

La política de cohesión responde al principio de solidaridad, recogido en los Tratados europeos como un principio básico de la UE (Art. 3 del TFUE), se desarrolla a partir de la reforma de 1988¹⁰ y se consolida con el

⁸ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Marco Financiero Plurianual votada en el Pleno del Parlamento de 13 de junio de 2012, que da la bienvenida a las propuestas de la Comisión sobre una tasa de transacciones financieras. Esta resolución se añade al Informe SURE adoptado el 8 de junio de 2011 que plantea la posición negociadora del Parlamento para esta negociación.

⁹ Dicho artículo prevé un plazo de cuarenta y cinco días para que el Parlamento apruebe la posición del Consejo o bien introduzca enmiendas, en cuyo caso se deberá convocar un Comité de Conciliación que tendrá veintidós días para alcanzar el acuerdo definitivo entre el Consejo y el Parlamento, por mayoría.

¹⁰ Aunque el FEDER se creó en 1977 como consecuencia de la adhesión de Reino Unido, no fue hasta la reforma de 1988 que se puede hablar de una política regional.

Tratado de Maastricht en 1992. Si bien el FEDER se crea en los años 70, como consecuencia de la adhesión de Reino Unido, con problemas de desarrollo industrial y el FEOGA-Orientación se orienta al desarrollo rural, la política de cohesión se reafirma como la otra cara de la moneda en el proceso de introducción del euro y de la UEM, bajo la idea de que junto con la convergencia nominal de las economías en sus indicadores macroeconómicos (tipos de interés, precios) es necesaria también una convergencia real de los niveles de desarrollo de las distintas zonas y regiones de la UE. De este modo, los fondos estructurales (FFEE) y el fondo de cohesión son un importante instrumento de solidaridad entre los Estados de la UE, que en estos momentos se destina a promover el crecimiento en las regiones menos desarrolladas de la UE, a través del desarrollo de la I+D, las infraestructuras de transporte y energía, y las acciones de fomento de empleo. En la nueva propuesta de marco financiero, los fondos regionales se combinan con otros instrumentos financieros como la Facilidad Conectando Europa (que recibirá financiación del fondo de cohesión) o el programa Marco de I+D, con el objetivo de maximizar sus efectos.

La política de cohesión, en sentido amplio, junto con la Política agrícola común, ha tenido especial influencia en los procesos de integración regional de América Latina y Centro-América. A lo largo de su amplia evolución, el carácter horizontal de la política de cohesión, así como la variedad de sectores y objetivos cubiertos (infraestructuras, acciones medioambientales, de innovación e I+D, de apoyo al empleo, de zonas rurales...) ha permitido que otras áreas de integración regional pudieran “elegir” aquellos elementos que les resultan más atractivos e inspirarse en la experiencia europea.

Así, podemos citar el impacto que ha tenido la política de cohesión, en su vertiente de apoyo a acciones de I+D+i, sobre las políticas regionales de innovación de América Latina, que siguen el enfoque de programación a través de programas regionales estratégicos. La DG Regio de la Comisión Europea ha desarrollado en los últimos 20 años una experiencia única en el apoyo a la creación de una política regional de innovación y aporta experiencias de colaboración entre regiones de América Latina y de la UE¹¹. Las “*best-practices*” de la UE se aplican también en otras áreas de cooperación transfronteriza entre Argentina, Brasil y Paraguay, sobre la base de la experiencia europea de los programas de cooperación territorial¹².

Un segundo ejemplo de la influencia de las políticas europeas sobre la gobernanza internacional es la creación del Fondo Regional para Tecnología Agrícola establecido en 1996 entre 16 países de América Latina, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, destinado a apoyar la investigación en tecnologías agrícolas, consideradas bienes públicos regionales, con objeto de aumentar la productividad y la buena gestión de los recursos naturales. Por su parte, el Fondo Regional para la Innovación Digital en América Latina y el Caribe (programa FRIDA), fundado en 2004, se ha destinado a otorgar subvenciones a promover la investigación y el desarrollo en el ámbito de las nuevas tecnologías¹³.

Los Fondos Estructurales han sido, como vemos, un ejemplo para otras zonas del mundo. Como instrumento financiero de la política de cohesión, han combinado en sus objetivos la ayuda a regiones de baja renta (regiones Objetivo 1) o con problemas de escaso desarrollo (las zonas industriales del antiguo Objetivo 2 o las antiguas zonas rurales del Objetivo 5b), con otros objetivos específicos como es la lucha contra el desempleo, y los programas de cooperación transfronteriza y transnacional, a través de un mecanismo de subvención de

¹¹ Sistemas regionales de innovación en América Latina: Lecciones de Política. Informe de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea (DG Regio), presentado por ISMERI Europa, Octubre de 2010. En este estudio se analiza la experiencia de las regiones de Córdoba (Argentina) y Santa Caterina (Brasil).

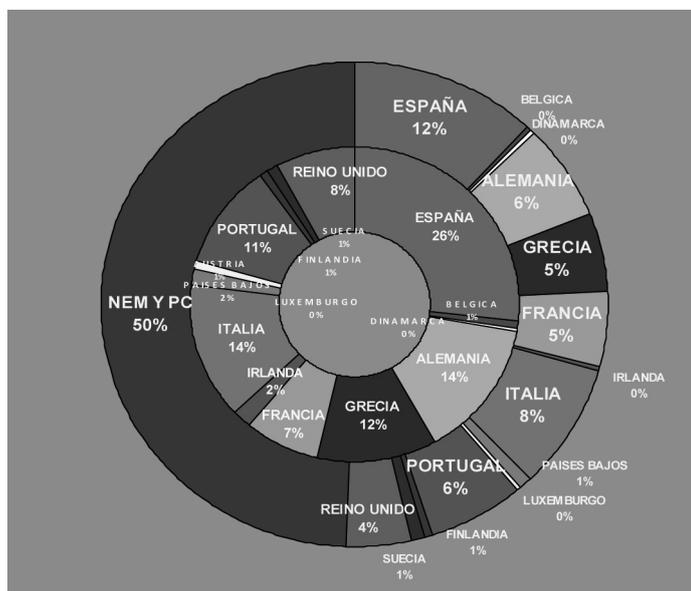
¹² Cross-border cooperation in Latin America: contribution to the regional integration process. Regional Policy Studies, DG Regio, October 2010. <http://ec.europa.eu/regional-policy/cooperate/international/studies-en.cfm>

¹³ <http://www.worldbank.org/html/cgiar/newsletter/Oct96/6fund.html>, FRIDA Execution Report, LACNIC, Montevideo, Uruguay, May 2006.

hasta un 50% del coste del proyecto. En el caso del Fondo de Cohesión la subvención ha alcanzado el 80% del coste de proyectos destinados a los sectores concretos de medioambiente e infraestructuras, en los Estados miembros elegibles por tener un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Junto con la política regional, la UE ha desarrollado también un apoyo a las Regiones Ultra-periféricas europeas, dadas sus especiales características de lejanía e insularidad, que también es un ejemplo de solidaridad.

La política regional ha evolucionado en los últimos años, especialmente tras la última ampliación a los países del Centro y Este de Europa que han pasado a ser los principales beneficiarios de la misma y absorben más del 50% de los fondos regionales. En este momento, además, está sujeta a una nueva reforma en las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020, manteniendo el respeto al principio de solidaridad. Ello constituye un objetivo de interés político, económico y social para la UE, dado que la disminución de las disparidades regionales, acentuadas tras la ampliación, refuerza la estabilidad de la UE en su conjunto¹⁴. Sin embargo, las nuevas negociaciones también apuntan a un nuevo modelo de política regional y a cambios en su gobernanza.

Gráfico 2. Comparación entre los fondos asignados por Estado miembro 2000-2006 y 2007-2013

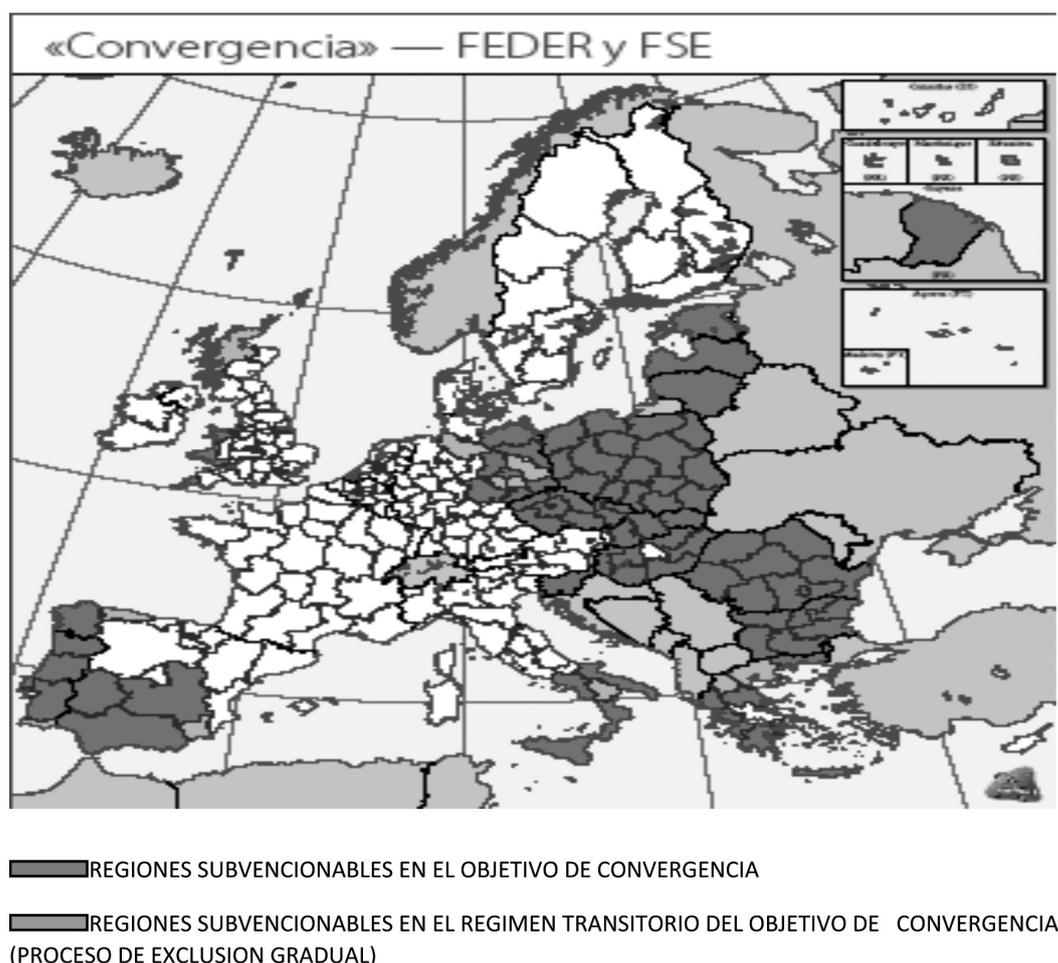


La nueva política de cohesión estará centrada en el apoyo a las regiones menos desarrolladas, si bien presenta también una serie de elementos novedosos que permiten que otras regiones sigan recibiendo apoyo. En primer lugar, establece una nueva categoría de regiones en transición (aquellas que tienen un PIB de entre un 75 y 90% de la media comunitaria), con una dotación de un 11% del total. Esto permite una “salida gradual” para aquellas regiones que se han desarrollado en los últimos años pero que siguen necesitando cierto apoyo.

En segundo lugar, mantiene la categoría de regiones desarrolladas, el antiguo “objetivo de competitividad”, para aquellas que supera el 90% de la media, con un 16% del total de fondos. En tercer lugar, potencia que la participación mínima del Fondo Social Europeo, FSE, se mantenga en un 40% en las regiones en transición. Puesto que este fondo se dedica a fomentar la “empleabilidad”, se trata de una acción positiva para la lucha contra el desempleo en la UE.

En definitiva, la política de cohesión económica y social ha sido uno de los elementos claves de la construcción europea y el más claro reflejo del principio de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Ha tenido también una influencia relevante en la gobernanza internacional a través del ejemplo que ha supuesto para países y regiones de América Latina y Centroamérica. Ha ido creciendo en importancia hasta superar en términos relativos al gasto agrícola y su interconexión, con otras políticas europeas, como la de redes de transporte y energía o la política de I+D es cada vez mayor. Este carácter horizontal e integrador es sin duda, su mayor aportación.

Gráfico 3. Regiones Objetivo Convergencia 2007-2013



4. La redistribución de la renta y las negociaciones financieras de la UE: la nueva propuesta de marco financiero plurianual 2014-2020

Como hemos señalado, la historia de la construcción europea ha sido una historia en la que la integración ha avanzado por delante de la financiación. Así, lo político ha ido por delante de lo económico, y ha obligado a financiar nuevas políticas comunes que se incorporaban con las sucesivas reformas de los Tratados Europeos. A lo largo de los últimos 30 años se ha configurado un sistema de recursos propios y un presupuesto europeo, cada vez más amplio y generoso, y ello ha contribuido al desarrollo y a la consolidación de lo que hoy es la Unión Europea.

4.1. La “austeridad presupuestaria” y su influencia sobre las finanzas europeas

En la actualidad, sin embargo, este proceso está cambiando de naturaleza, y está sometido a numerosos condicionantes y retos. Estamos en un momento dominado por la crisis económica y financiera internacional, en el que los presupuestos nacionales están sujetos a la disciplina reforzada del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tras el endurecimiento de este Pacto y la adopción del paquete de seis reglamentos (“six pack”) en noviembre de 2011, la UE ha situado el objetivo de consolidación presupuestaria al más alto nivel. Ello no deja de tener también implicaciones sobre el presupuesto comunitario¹⁶.

Se ha consolidado una nueva fase en las finanzas de la UE, en la que la disciplina presupuestaria pasa a ser un objetivo en sí mismo, que precede, en muchos casos, a la necesaria discusión sobre lo que debe hacer la Unión y qué políticas es preciso desarrollar. La adopción del nuevo Tratado sobre el Pacto Fiscal¹⁷ entre 25 Estados miembros, en febrero de 2012, que impulsa un mayor control de los déficits públicos nacionales y una clara política de austeridad, no es sino la culminación de este objetivo general que está dominando todas las esferas de política económica en la UE.

Así, la austeridad presupuestaria tiene también su reflejo en las cuentas comunitarias. En las últimas negociaciones financieras sobre el marco financiero 2007-2013, ya se puso de manifiesto cómo los aspectos económicos, como la minimización del coste de la ampliación de la UE, primaron sobre aquellos aspectos más políticos, como son las ventajas de una mayor integración y los beneficios de dotar políticas más ambiciosas para la Unión ampliada. En este sentido, fue clara la influencia que tuvo en el acuerdo final la carta enviada en el año 2004 por seis Estados miembros contribuyentes netos (Alemania, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Austria y Dinamarca) solicitando limitar el tamaño del presupuesto a una cifra inferior al 1% del PNB comunitario. El resultado de la negociación fue un presupuesto que se situó en esta cifra.

¹⁶ Para un análisis crítico de este enfoque véase DE GRAUWE, P. (2012), “Balanced budget fundamentalism”, CEPS Commentaries

¹⁷ Tratado de Estabilidad y Coordinación y Gobernanza en la UEM.

De cara a la actual negociación sobre el marco financiero 2014-2020 que comenzó en septiembre de 2011, podemos esperar que se reproduzcan tensiones similares entre los países defensores de un presupuesto reducido y aquellos que solicitan un aumento de los gastos con objeto de financiar una política de cohesión generosa y una política agrícola común amplia. Esta diferencia de enfoques y posiciones se pone de manifiesto tanto por el lado de los gastos/políticas como por el lado de los ingresos/recursos del presupuesto.

4.2. Las negociaciones sobre los gastos: el nuevo marco financiero 2014-2020

La tensión entre las distintas posiciones negociadoras se produce en el marco de unas negociaciones de enorme complejidad, que se desarrollan durante casi 18 meses. En efecto, a diferencia de las negociaciones sobre el presupuesto nacional, la negociación europea de las perspectivas financieras engloba dos tipos de negociaciones: la decisión sobre los importes previstos para cada política comunitaria¹⁸, y la negociación sobre las normas o Reglamentos que rigen el funcionamiento de cada política e instrumento, lo que implica la asignación de estos fondos presupuestarios a las distintas prioridades y acciones¹⁹.

En la práctica, el resultado final de la negociación del marco financiero conlleva una muy pequeña variación de las cifras de la propuesta de la Comisión. La razón es que la decisión final se debe tomar por ambas instituciones con poder presupuestario, el Consejo Europeo, por unanimidad, y el Parlamento Europeo, sin que exista una plena coincidencia en los objetivos que ambas instituciones persiguen (el Consejo, por ejemplo tiende a reducir los gastos en la política agrícola mientras que el Parlamento tiende a aumentarlos). Ello implica que actúan como fuerzas contrarias que se compensan.

Para el nuevo marco financiero (ver anexo) la Comisión Europea propone dejar “constante” el presupuesto en términos reales, “congelando” la dotación del año 2013 que simplemente se actualizaría con la inflación; y sacando 58.000 millones fuera del presupuesto mediante una “contabilidad creativa”. En este escenario se va reduciendo la cuota dedicada a la PAC, que coincidirá en 2020 con la que se dedicará al gasto estructural, en torno al 33% del gasto total. La redistribución de los fondos del gasto agrícola se dirigen, fundamentalmente a la financiación de infraestructuras (el nuevo Paquete de infraestructuras se dotará con parte del Fondo de Cohesión, de ahí su aumento de un 287%, que casi se triplica la dotación actual de las Redes Transeuropeas), la financiación de la I+D+i que aumenta un 50%, la financiación del gasto en educación y cultura (+68%), aunque pendiente de niveles bajos; y del Espacio de libertad, seguridad y justicia ELSJ (+62%), y finalmente un sustancial aumento del presupuesto exterior, un +91%, ligado al desarrollo del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. En cuanto a la política de cohesión la UE propone mantener su dotación y porcentaje de participación relativa.

De acuerdo con las principales líneas propuestas por el Parlamento Europeo²⁰, la nueva política de I+D+i (rúbrica 1a) se configura como la prioritaria en el próximo marco financiero. Se propone un Marco Común Estratégico con 80.000 millones de euros, que se complementa con los 60.000 millones dedicados a I+D+i en los FFEE. Las prioridades de reparto serán: el criterio de excelencia, como en el periodo actual, los desafíos so-

¹⁸ Como son la PAC, la política regional, las políticas de investigación y desarrollo, otras políticas internas, la política de acción exterior y los gastos administrativos.

¹⁹ Ambas negociaciones se producen en continua interacción, aunque a distintos niveles. La negociación de los Reglamentos se produce inicialmente en cada grupo de trabajo del Consejo y ello permite un mayor margen de actuación a cada país. Posteriormente, la decisión se toma en el Consejo de ministros. En cuanto a la decisión sobre los importes, esta corresponde a un nivel superior, el de los Jefes de Estado y de Gobierno, y se deja para un momento final.

²⁰ Informe SURE del Parlamento Europeo sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

ciales y la creación de liderazgo industrial y la competitividad. En cuanto a la política de cohesión económica y social se configurará como la principal dotación, con 336.000 millones de euros para los próximos 7 años, y seguirá estando vinculada a las políticas de impulso al crecimiento de la UE, continuando con la tendencia ya existente. Así, el Consejo Europeo ha decidido destinar 55.000 millones de euros adicionales en el periodo 2012-2013 para apoyar la investigación y la innovación, las PYME y las medidas de apoyo al empleo juvenil. Los Fondos estructurales se destinarán también a compartir el resto de préstamo del BEI y facilitar garantías a los préstamos en materia de conocimiento y cualificaciones, eficiencia energética, e infraestructuras.

Por el lado del gasto, en el nuevo contexto europeo, se constata, como vemos la necesidad de iniciar un proceso de “modernización” del presupuesto, que generará dinámicas nuevas en la negociación. Ello implica reorientar el gasto comunitario hacia los objetivos de Lisboa y las políticas de competitividad y de I+D+i, y que la política regional cada vez se conecte más a otras políticas de infraestructuras y redes europeas. Ello puede generar conflictos con la petición de aumentar los fondos de cohesión destinados a las regiones menos desarrolladas, como solicitan los países del Este y centro de Europa, liderados por Polonia.

Por último debe resolverse el debate sobre el futuro de la política agrícola común, en el que ciertos países (Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Suecia...) solicitan un drástico recorte de las ayudas agrícolas, mientras que otros (Francia, España) defienden la importancia de mantener la financiación a esta política común con un carácter multifuncional que responde también a las necesidades medioambientales y de garantía de calidad y suministros agrícolas. En esta ocasión, además, la negociación del marco financiero presenta algunas diferencias respecto a la pasada negociación pues es la primera vez que estarán presentes los 27 Estados miembros, lo que hace que las negociaciones y contactos bilaterales, muchas veces informales, cobren enorme importancia.

Es también, ya lo hemos dicho, la primera vez que la negociación se produce en un contexto de crisis financiera y económica, y de crisis del euro. Ello implica dos influencias de signo opuesto: por un lado, los principales contribuyentes netos presionarán para que no aumente el presupuesto, y no afecte a las finanzas públicas nacionales. De hecho Reino Unido, Francia y otros 6 países contribuyentes netos firmaron una carta en septiembre de 2011 proponiendo una reducción del gasto comunitario, y esta petición fue reiterada en febrero de 2012 por cinco países (Alemania, Reino Unido, Suecia, Austria y Países Bajos²¹).

Por otra parte, la crisis del euro en teoría al menos, ofrece un mayor papel al presupuesto y las finanzas de la UE para tratar de impulsar la economía y dar soluciones a los problemas. (Ej: está abierta actualmente una discusión sobre la creación de futuros bonos europeos de deuda pública). Esta tendencia está tomando fuerza poco a poco, tras la Declaración sobre Crecimiento y Empleo del Consejo Europeo informal de 20 de enero de 2012, que, finalmente se ha convertido en un Pacto para el Crecimiento y el Empleo firmado en junio de este año. En febrero, 12 países (entre ellos España) habían dirigido una carta al presidente de la Comisión Europea solicitando una respuesta decidida de la UE y una concentración de las medidas y los recursos en los ámbitos relacionados con el crecimiento: la I+D+i, las pequeñas y medianas empresas, el sector energético y de servicios, las políticas de empleabilidad...²². Todo ello confluye en el mensaje de que es necesario “re-enfocar” el presupuesto comunitario, incluyendo las políticas comunitarias tradicionales (PAC y cohesión), hacia el crecimiento.

En definitiva, el resultado de las negociaciones afectará de manera relevante a la posición financiera de cada Estado miembro, en un contexto de crisis económica en el que cada euro recibido de la UE tiene mayor im-

²¹ Que proponían una reducción de 100 000 millones en el gasto comunitario. Véase Kölling y Serrano Leal (2012), “Austerity vs Stimulus: The MFF 2014-20’s Role in Stimulating Economic Growth and Job Creation”, ARI 24/2012, Real Instituto Elcano.

²² Kölling, M., & C. Serrano Leal (2012), “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A preliminary Analysis of the Spanish Position”, Documento de Trabajo nr 57/2012 del Instituto Universitario de Estudios Europeos, Serie Unión Europea y Relaciones Institucionales, CEU Ediciones, Madrid.

portancia. Por ello, la tensión entre países contribuyentes netos al presupuesto y países receptores netos será aún mayor que en negociaciones previas.

4.3. Las negociaciones sobre los ingresos: el debate sobre un nuevo recurso propio para la UE

La negociación sobre los recursos propios determina el modo en que se financia el presupuesto. Esta negociación es aún más compleja, pues al hecho de necesitar la unanimidad para modificar el Reglamento de recursos propios, se une el que esta norma deba someterse a ratificación en los parlamentos nacionales, lo que suele implicar retrasos y complicaciones de procedimiento. Además la modificación de los recursos presupuestarios suele ser un tema especialmente delicado, sujeto a la soberanía nacional (uno de los últimos reductos de la misma en el caso de los Estados de la zona euro) y donde las innovaciones son escasas.

A pesar de la utilización del término “recursos propios”, los recursos que utiliza la UE para financiarse tiene poco de “propios” y mucho de “ajenos”. Más de 50 años después de su creación la principal forma de financiación sigue siendo el recurso basado en el PNB (el mismo que se utilizó en el inicio de las CCEE, bajo el nombre de contribuciones nacionales). Como segunda fuente se sitúa el “recurso IVA”, y sólo como tercera, con un porcentaje cercano al 15% del total, se cuenta con los “recursos propios tradicionales” que engloba, fundamentalmente, los ingresos derivados de la aplicación de la tarifa exterior común.

Cuadro 2. Contribuciones al presupuesto por EEMM. 2009 (millones euros)

Países	TOTAL RECURSOS PROPIOS	% del Total	% RNB
BE	4.661,4	4,3%	1,37%
BG	389,6	0,4%	1,18%
CZ	1.374,1	1,3%	1,06%
DK	2.490,9	2,3%	1,09%
DE	20.509,9	18,8%	0,84%
EE	158,5	0,1%	1,18%
IE	1.533,6	1,4%	1,16%
EL	2.424,8	2,2%	1,05%
ES	11.169,9	10,3%	1,08%
FR	20.093,0	18,4%	1,04%
IT	15.418,1	14,2%	1,03%
CY	199,4	0,2%	1,20%
LV	215,6	0,2%	1,07%
LT	322,3	0,3%	1,21%
LU	286,7	0,3%	1,11%
HU	908,9	0,8%	1,04%
MT	64,3	0,1%	1,20%
NL	3.337,0	3,1%	0,60%
AT	2.315,8	2,1%	0,85%
PL	3.133,9	2,9%	1,04%
PT	1.636,7	1,5%	1,04%
RO	1.342,3	1,2%	1,18%
SI	427,7	0,4%	1,24%
SK	711,6	0,7%	1,14%
FI	1.813,9	1,7%	1,06%
SE	1.855,4	1,7%	0,64%
UK	10.111,6	9,3%	0,63%
TOTAL	108.906,9	100%	0,93%

Fuente: Informe financiero Presupuesto UE 2009. Comisión Europea (2010)

Adicionalmente, se manifiesta la falta de equidad en las contribuciones, a medida que aumentan las excepciones al sistema de recursos propios (ej: el descuento británico y los descuentos otorgados desde el año 2000 a Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos), y se evidencian las dificultades en introducir nuevos recursos. A pesar de que el Parlamento Europeo ha solicitado en numerosas ocasiones la creación de nuevos recursos o impuestos comunitarios (como un verdadero recurso basado en un IVA comunitario), ello no se ha conseguido por el momento.

En la actual negociación de perspectivas financieras, el Parlamento ha apoyado las propuestas de la Comisión respecto a la introducción en el medio plazo de un impuesto de transacciones financieras como nuevo recurso propio, que permitiría recaudar en torno a 57000 millones de euros al año, a través de un gravamen del 0,1% a los bonos y acciones y del 0,01% a los derivados. Sin embargo, el Consejo no llegará seguramente a un acuerdo por unanimidad al respecto, pues cuenta ya con la oposición de Reino Unido e Irlanda entre otros países²³. Asimismo, la nueva propuesta de la Comisión resulta continuista en mantener un sistema de descuentos para ciertos países, que incluiría un descuento a Reino Unido similar al que tiene actualmente, el conocido “cheque británico”, fuertemente criticado por el resto de Estados miembros.

En las federaciones avanzadas como Alemania o EEUU, el gasto público total alcanza niveles cercanos al 47,4% en Alemania y el 36,4% en EEUU. Los gastos del Estado federal (gasto centralizado), neto de las subvenciones a los Estados federados, alcanzan niveles cercanos al 28% del PIB (Alemania) o al 21% (caso de EEUU) e incluyen el gasto público en administración, seguridad social, defensa, relaciones exteriores e intereses de la deuda pública, funciones que alcanzan las tres cuartas partes del gasto total centralizado. En general, en torno al 50% del gasto total está en manos de los niveles inferiores de la Administración, que se hacen cargo de las funciones de enseñanza, sanidad, vivienda y transporte por carretera, mientras que los gastos de seguridad social corresponden al poder federal.

Respecto al reparto de los ingresos entre el Estado federal y los entes federados hay gran cantidad de prácticas y no hay una única norma. Por ejemplo, países como EEUU comparten los principales impuestos, como el impuesto sobre la renta o el impuesto de sociedades, entre las dos administraciones; otros, como Alemania mantienen el control de estos dos impuestos por el Estado federal. En general, en los modelos federalistas, se suelen ceder a los Estados federados los impuestos sobre la riqueza, mientras que las cotizaciones sociales y los derechos de aduana suelen ser financiación del Estado federal.

Si aplicamos estas conclusiones al presupuesto comunitario deducimos que sólo se cumple una: la centralización de los derechos de aduana. No existe en estos momentos en el presupuesto comunitario ningún grado de centralización total o parcial de las cotizaciones sociales, de los impuestos sobre la renta o de los impuestos sobre sociedades, ni siquiera de los impuestos indirectos puesto que, el recurso IVA es en realidad una transferencia de renta por parte de los Estados miembros.

Analizando el sistema de recursos propios, podemos concluir que la Unión Europea se encuentra aún lejos de convertirse en un estado federal o confederal, tanto en el plano político como, más aún, en el plano económico, y que la reforma del sistema de ingresos del presupuesto es uno de los grandes temas pendientes para la UE. En conclusión, a pesar de las innegables mejoras el sistema de financiación de la UE, subsisten aún retos pendientes tanto por el lado de los ingresos, como por el lado de los gastos. Estos retos son aún más re-

²³ Véase HAUG, LAMASSOURE, VERHOFSTADT - CEPS – Notre Europe (2012), “Europa por el crecimiento, por un cambio radical en la financiación de la UE”.

levantes dado el momento de crisis económica y financiera que afecta a los países de la zona euro, que haría necesario el desarrollo de una función estabilizadora para el presupuesto comunitario.

5. La crisis de la eurozona: un nuevo reto para las finanzas y la gobernanza económica de la UE

5.1. El mecanismo europeo de estabilidad

La crisis de la deuda pública en la UE iniciada en mayo de 2010 ha supuesto un inesperado y exigente condicionante para las finanzas públicas de la Unión. Es la primera vez que la UE se enfrenta a un problema de estas características y pone a prueba su capacidad de respuesta, en el contexto de una Eurozona carente de un mecanismo específico para responder a las crisis financieras. Asimismo, es la primera vez que se echa verdaderamente en falta un presupuesto europeo con una función estabilizadora de la economía, algo a lo que la creación de un impuesto europeo podría también contribuir.

La crisis en los mercados de deuda pública de la eurozona se desencadena a principios de 2010 y se añade a la crisis financiera de 2007. Comienza con los serios problemas de Grecia para hacer frente a la financiación de su creciente deuda pública, que superaba el 120% del PIB, y se extiende rápidamente a países con altos déficits públicos y bajo crecimiento económico como Irlanda, Portugal, Italia y España, a los que se exige un mayor precio, a través del aumento importante de la prima de riesgo. La crisis arrastra los efectos de la crisis financiera iniciada en otoño de 2007 con la quiebra de Lehman Brothers, pero tiene un componente específicamente “europeo”, pues refleja las dudas sobre la capacidad de la zona euro para hacer frente a un problema de financiación de la deuda de varios de sus Estados miembros. Se trata por ello de una crisis “política” de la Eurozona y no solo de una crisis “económica”, y ha puesto claramente de manifiesto la limitación del presupuesto comunitario para dar respuesta inmediata a los problemas financieros de Europa, y para estabilizar la economía de la UE²⁴.

Desde el comienzo de la crisis, fueron patentes estas limitaciones. En primer lugar, la Comisión Europea lanzó un Plan Europeo de Recuperación Económica que no implicaba “dinero fresco” del presupuesto europeo, sino que utilizaba los remanentes no gastados en años anteriores, y se apoyaba sobre el crecimiento de los déficits públicos nacionales. Esto ha sido algo, que posteriormente se “ha pagado caro”, dado que esta estrategia contribuyó al rápido crecimiento de la deuda pública, alimentando el problema de insostenibilidad de la deuda²⁵. En segundo lugar, el presupuesto se mostró insuficiente para movilizar las enormes cantidades de fondos necesarias para ser prestadas en cuestión de días a un Estado. No se trataba de movilizar 9.000 millones de euros en 7 años, el equivalente al Fondo de cohesión que recibió España entre 2000 y 2006, sino de disponer de 100.000 millones de euros en un horizonte de unos meses (véase, las necesidades de financiación de la deuda pública griega en un año).

²⁴ Véase Serrano Leal y Kölling (2011), “Los instrumentos financieros de la UE”, Real Instituto Elcano, Madrid, 12/05/2011.

²⁵ Valoración compartida por Dullien, S. y Swarzer, D. (2011).

De este modo, la respuesta no vino del presupuesto comunitario sino a través de la firma de acuerdos intergubernamentales que otorgaban financiación extrapresupuestaria, fuera del sistema de financiación de la Unión regulado en los Tratados y en la Decisión de Recursos Propios. No había tiempo tampoco para una reforma del Tratado de Lisboa, que acababa de entrar en vigor. Como consecuencia, la respuesta se articuló en un primer momento a través de un sistema de préstamos bilaterales a los Estados afectados, y posteriormente con la creación de un Mecanismo de Estabilidad Financiera, de carácter permanente, que ha exigido la reforma limitada del Tratado de la UE así como la firma y ratificación de un nuevo Tratado, tal y como acordó el Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010, y ha ratificado el Consejo Europeo de marzo de 2012.

En esencia, el sistema de financiación a los países con dificultades para financiar su deuda pública se ha desarrollado en tres fases: una primera, de respuesta inmediata, con financiación de hasta 110000 millones de euros para Grecia, proporcionada de forma conjunta entre los Estados de la UE y el FMI, y desembolsable en varios tramos de ayuda. La segunda fase ha incluido dos medidas a medio plazo: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM²⁶) que moviliza financiación sobrante del presupuesto europeo, y la Facilidad Europea de Financiación y Estabilización (EFSF), que consigue financiación en los mercados internacionales. Ambos se movilizaron por primera vez en noviembre de 2010 para asistir a Irlanda, por importe de 22.500 millones de euros cada uno, y fueron también utilizados para rescatar a Portugal unos meses después.

Finalmente, la tercera fase, que da comienzo en verano de 2012, culmina este proceso con la constitución de un mecanismo permanente de financiación de crisis, el Mecanismo Europeo de Estabilidad²⁷ (ESM), que podría aplicarse por primera vez en el marco de la financiación de 100.000 millones de euros solicitada por España. Este nuevo Mecanismo está aún en fase de su diseño práctico, tras los acuerdos del Consejo Europeo de junio de 2012, de modo que se podría conjugar un mayor automatismo en la concesión de las ayudas, sin necesidad de ratificaciones nacionales, junto con un apoyo financiero directo a las instituciones financieras necesitadas de fondos. Integraría así dos elementos de distinta naturaleza: el préstamo a los gobiernos para hacer frente al pago de los intereses de la deuda pública tal y como defiende Alemania y la ayuda directa a los bancos en dificultades, solicitada por España.

El nuevo “Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM)” trata de convertirse en la pieza que falta en el esquema de la unión monetaria. Se apoya jurídicamente en la modificación del artículo 136 del TFUE y está basado en la Facilidad Europea (EFSF) antes comentada. Como prestatario a los Estados, su objeto es proporcionar asistencia financiera a cualquier Estado de la Eurozona, manteniendo una estricta condicionalidad macroeconómica. Su diseño mantiene, por lo tanto, un carácter de préstamo a los Estados (siguiendo el modelo de acuerdo intergubernamental de la EFSF) y no directamente al sistema financiero y a la banca privada, (lo que supondría un primer paso hacia un modelo distinto, en el que el Banco Central Europeo asumiera, finalmente, el papel de prestamista en momentos de crisis, algo que todavía es rechazado por Alemania, Países Bajos y Finlandia).

El nuevo mecanismo prevé también la posibilidad de que un país pueda ser declarado “insolvente” y deba verse obligado a reestructurar su deuda pública con los acreedores privados, en línea con las prácticas del FMI, y de que el ESM contribuya con asistencia (liquidez²⁸). El ESM entraría en funcionamiento en otoño de 2012, tras los procesos de ratificación nacionales, cuando reemplazará a los dos instrumentos actuales (EFSF y EFSM)

²⁶ Con objeto de poder movilizar, si fuera necesario, un margen de 60.000 millones de euros, la diferencia entre el volumen de recursos presupuestarios actuales (el 1% del PNB comunitario) y el límite máximo de los recursos propios, fijado en el marco financiero plurianual (el 1,24% del PINB comunitario).

²⁷ Véase Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (2012), <http://europa.eu>.

²⁸ Esta posibilidad se ha utilizado en el caso de Grecia, en el acuerdo logrado en marzo de 2012, entre los acreedores privados y el gobierno griego.

y en él participarán también 5 países que no forman parte de la zona euro (Dinamarca, Hungría, República Checa, Reino Unido y Suecia). A diferencia del presupuesto comunitario, sujeto a estrictos límites, al tener un carácter de acuerdo internacional, puede disponer de un volumen considerable de financiación, pero está sujeto a la ratificación parlamentaria en todos los Estados miembros participantes, lo que ha retrasado su puesta en marcha y ha introducido incertidumbre en los mercados financieros sobre su efectividad. A ello se ha unido el aumento en las primas de riesgo de España e Italia, la petición de ayuda presentada por España y las recientes peticiones de ayuda de Chipre y Eslovaquia.

La creación del ESM es un paso trascendental en la gobernanza de la UE. Por primera vez desde la creación de la UEM, el sistema financiero de la UE se amplía así con un nuevo instrumento, fuera de los Tratados, y fuera también del presupuesto comunitario, el sistema establecido de financiación de las políticas europeas. Además, el mecanismo financiero se completa con una dimensión reforzada de gobernanza económica entre los países de la zona euro. Ello implica un doble primer paso importante, y decisivo, hacia una mayor unión fiscal, por un lado, y hacia una mayor unión bancaria en la UE, por otro. Sin embargo, la lentitud en su desarrollo no ha permitido calmar a los mercados financieros ni hacer desaparecer todas las incertidumbres sobre el futuro de la zona euro. El riesgo de ruptura del euro sigue presente por varios motivos.

En primer lugar, la crisis de la eurozona ha hecho evidentes las dificultades para poner en marcha rápidamente un fondo europeo de estabilización que permitiera prestar a los países con dificultades en los mercados de crédito y deuda²⁹. El concepto de solidaridad, tan arraigado en la cultura presupuestaria comunitaria de los años 90, cuando se potenciaron los fondos de cohesión, no ha conseguido imponerse en esta ocasión con la misma efectividad y rapidez y los mercados han tomado la delantera a la UE, castigando la falta de instrumentos necesarios en una unión monetaria³⁰, y quizás, la falta de verdadera voluntad de integración política.

En segundo lugar, no se cuenta con un plan a medio y largo plazo (una hoja de ruta) en cuanto al proceso de integración fiscal en la UE, que permitiera crear un presupuesto comunitario con una función estabilizadora. Este plan debería ser el equivalente del Plan Delors que se presentó de cara a la introducción del euro. La hoja de ruta debería plantear cómo avanzar paso a paso hacia una mayor integración de los tesoros nacionales y un marco europeo presupuestario integrado, siguiendo las ideas planteadas recientemente por el Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy³¹.

En tercer lugar, las sugerencias de crear un verdadero mercado europeo de deuda que incluya la emisión de “eurobonos”, inspiradas en las propuestas de De Grauwe (2009) y de Bruegel (2010) no han tenido eco suficiente, a pesar de que la Comisión Europea planteó una comunicación que incluía esta idea, y proponía partir de la experiencia de los bonos emitidos por la ESFS, con plena garantía de los EEMM y máxima calidad crediticia³². El paso a la emisión de bonos garantizados colectivamente por los gobiernos de la eurozona (eurobonos, que podría solucionar la crisis de la deuda pública europea) no ha sido apoyado por el Consejo, y es visto de forma especialmente crítica por Alemania, Reino Unido Países Bajos y Finlandia. Ello se combina con la negativa de modificar el Tratado de la UE para que el Banco Central Europeo pudiera intervenir libre-

²⁹ Recordemos los retrasos y problemas políticos en las ratificaciones nacionales de los acuerdos intergubernamentales de préstamo, en países como Eslovaquia, Finlandia o Alemania.

³⁰ Baldwin, R. y Wyplosz, C. (2004) pusieron ya de manifiesto que en una UEM con una política monetaria común es también necesaria una mayor centralización de las políticas fiscales.

³¹ Van Rompuy (2012), Towards a genuine economic and monetary Union, EUCO120/12, Brussels, 26.06.12, propone un Nuevo marco presupuestario integrado con emisión de deuda pública conjunta y una mayor solidaridad fiscal.

³² Libro Verde sobre el Establecimiento de Bonos Europeos de Estabilidad, COM (2011) 818 final, 23.11.2011.

mente en los mercados de deuda, frenando la elevación de las primas de riesgo, de forma análoga a la labor desempeñada por la FED americana. La gobernanza económica sigue así en proceso de construcción.

5.2. El refuerzo de la gobernanza económica de la UE

La UE ha diseñado también un nuevo sistema de gobernanza económica y presupuestaria, que acompaña al nuevo mecanismo de estabilidad, y que supone una aportación y una novedad a la gobernanza global.

Este sistema consta de varios elementos: el Tratado sobre el Pacto Fiscal (TSCG³³), la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la coordinación de políticas económicas. En primer lugar, el nuevo Tratado introduce reglas de austeridad presupuestaria, y refuerza la condicionalidad que deberá cumplir el Estado beneficiario –a través de un severo plan de ajuste–, para poder beneficiarse de la financiación, que trata de “solucionar” las condiciones que han incidido sobre el origen de la crisis de financiación.

En segundo lugar, el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), incluyendo elementos como la posibilidad de apertura de Procedimiento de déficit excesivo (PDE) por incumplimiento del criterio de deuda, o la congelación de los fondos de cohesión para los posibles Estados incumplidores. El énfasis vuelve a estar en el rigor presupuestario que se había perdido tras la época de bonanza anterior a la crisis de 2007, bajo el amparo de la Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005 y las medidas de impulso a la economía dictadas por el “Plan Europeo de Recuperación” del año 2009.

En tercer lugar, la UE ha establecido un marco estructurado de supervisión macroeconómica, no sólo fiscal, con un sistema de indicadores de desequilibrios macroeconómicos (productividad, costes laborales, tasa de empleo y de desempleo y balanza de pagos), que se evaluarán en un Informe anual de Crecimiento y que se conjugará a lo largo del llamado “semestre europeo” (de enero a julio). En estos meses, los Estados miembros presentan sus programas de estabilidad y convergencia a sus socios y a la Comisión, así como los Planes nacionales de reformas, con objeto de que éstos, llegado el caso, puedan hacer sus comentarios y detectar posibles inconsistencias y divergencias entre las políticas de los Estados y los objetivos europeos. Este modelo se ha reforzado con el denominado Pacto Europlus, surgido del Consejo Europeo de marzo 2011, que trata de integrar las cuestiones de competitividad, empleo, sostenibilidad fiscal y estabilidad financiera, a través de una hoja de ruta con reformas y medidas concretas.

La gobernanza económica ha sido también objeto del informe presentado a discusión para el Consejo Europeo de octubre de 2012, sobre cómo completar la Unión Económica y Monetaria. En él se propone la creación de un marco integrado de supervisión financiera. Se trata de la pieza que falta para lograr la estabilidad financiera en la zona euro: el desarrollo de una verdadera unión bancaria, con normas comunes e integración en relación con la garantía de depósitos, el sistema de supervisión y la liquidación de entidades. Esta ha sido la principal conclusión del Consejo Europeo de junio de 2012, desarrollado en el contexto de la ayuda financiera solicitada por la cuarta economía de la zona euro (España), y que habrá que poner en práctica en los próximos meses. Asimismo se plantean preguntas acerca de cómo reforzar la supervisión presupuestaria y macroeconómica, coordinar las emisiones de deuda pública, y avanzar en una unión fiscal plena, que incluya un verdadero tesoro europeo y un presupuesto comunitario central más amplio.

³³ Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM, firmado entre 25 Estados miembros, todos excepto Reino Unido y República Checa, establece la regla del equilibrio presupuestario y un mecanismo automático de adopción de medidas correctoras, con un ritmo exigido de corrección de la deuda pública.

En esta línea, en los próximos años el presupuesto comunitario debería reforzarse y dotarse de un carácter estabilizador, ante situaciones de crisis económicas o shocks asimétricos entre los distintos Estados miembros. Se trataría de seguir aplicando el principio de solidaridad, inspirador de los Tratados Europeos. Esta idea, de momento se limita al ámbito académico (véase Dullien y Scwarzer, 2011), con propuestas como la creación de un seguro de desempleo europeo, o un sistema de transferencias automáticas de renta a los países en situación de crisis (Italiener y Vanheukelen, 1993). Su puesta en práctica exigiría un avance hacia un presupuesto verdaderamente federal, financiado con impuestos europeos, y apoyado políticamente por una Europa políticamente más integrada, algo que todavía queda para un futuro no demasiado próximo. Por el momento, la modificación de la gobernanza económica de la UE sigue su curso.

6. La aportación del presupuesto comunitario al crecimiento económico y a la Estrategia Europa 2020

Hemos visto que el sistema de financiación de la UE se encuentra en un momento especial en cuanto a la función que tiene en el proceso de construcción europea. En concreto, esta función se está revisando en dos ámbitos vinculados al crecimiento económico. En primer lugar, en cuanto a su aportación a las políticas de crecimiento comunitarias, en un contexto de crisis. La nueva propuesta de marco financiero 2013-2020 trata, precisamente, de adaptar la financiación europea a los objetivos de la Agenda de crecimiento de la UE. De acuerdo con la Comisión, el futuro del presupuesto UE queda claramente vinculado a la Estrategia UE 2020, dado que será el principal instrumento para restablecer el potencial de la UE, y dotarla de nuevos recursos para el crecimiento económico y para la creación de empleo.

En segundo lugar, ante las insuficiencias de un sistema creado hace más de 40 años, y las necesidad de reorientar cada vez más recursos al crecimiento económico, se están desarrollando otros instrumentos que se emplean de manera complementaria y que cobran relevancia en estos tiempos de austeridad presupuestaria. Nos referimos a distintos recursos como son: los fondos extrapresupuestarios, la cooperación inter-estatal con co-financiación comunitaria en áreas de I+D+i, y el recurso al Banco Europeo de Inversiones.

6.1. Los fondos extrapresupuestarios

La tendencia a crear fondos extra-presupuestarios parece consolidarse dentro de la UE como forma de obtener fondos de manera más efectiva que a través de la modificación del marco financiero. Un ejemplo, ya mencionado, es el Mecanismo de Estabilidad destinado a otorgar financiación a los países con problemas de financiación de su deuda pública. Otro ejemplo es la financiación de las acciones de la Política exterior y de seguridad común, de acuerdo con el artículo 41 del TFUE. Un tercer ejemplo, es el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con una dotación presupuestaria de 22.682 millones de euros, actualmente gestionado por la Comisión Europea, con aportaciones de los Estado miembros y del BEI, y destinado a financiar la ayuda al desarrollo de la UE. Aunque está fuera del control del Parlamento Europeo, sería posible otorgar al Parlamento una mayor capacidad de coordinación del mismo, a través de un acuerdo interinstitucional *ad-hoc*, que permitiera la implementación de una política europea de ayuda al desarrollo integrada y dirigida por el nuevo Servicio de Acción Exterior.

6.2. La Política comunitaria de I+D+i

Un segundo ejemplo de mayor cooperación entre las políticas nacionales y la política europea es el de las iniciativas de financiación en el ámbito de la política de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) donde son necesarios esfuerzos conjuntos por parte de la UE y de los EEMM. El Programa Marco europeo de I+D persigue la excelencia de la investigación europea puntera, pero no potencia la competitividad dentro de cada país, ni tiene en cuenta las necesidades específicas nacionales. En la práctica, las diferencias en el desarrollo de I+D son muy grandes entre países y regiones, y el “gap tecnológico” sigue aumentando en la UE. Por este motivo habría que revisar el modo en que se está implementando y financiando esta política en la UE³⁴, con objeto de buscar sinergias entre medidas europeas y medidas nacionales.

Uno de los elementos claves de la Estrategia UE2020 se refiere a la necesidad de transformar la economía de la UE en una economía basada en el conocimiento y la innovación: maximizando el potencial del mercado único, utilizando los fondos UE para potenciar el crecimiento. Si bien el gasto en I+D+i ya se ha duplicado en el marco financiero 2007-2013³⁵, respecto al periodo anterior, en el futuro, el gasto en I+D+i deberá tener un mayor impacto en términos de crecimiento y creación de empleo, así como en relación con los retornos sociales y medioambientales.

Cuadro 3. Política de crecimiento en la UE

CRECIMIENTO INTELIGENTE	CRECIMIENTO SOSTENIBLE	CRECIMIENTO INTEGRADOR
<ul style="list-style-type: none"> • I+D+i • Educación • Infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Energía y Cambio climático • PAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Cohesión • Concentración y coherencia • Marco Estratégico Común • Contrato de Desarrollo e Inversión • Mejora en la calidad del gasto • Formación • Apoyo a sectores en crisis

Fuente: Comisión Europea (2011),

Por el momento, la respuesta a estas necesidades se ha limitado a cambios en los procedimientos de gestión, a través de una serie de medidas propuestas en 2008 por la Comisión. En primer lugar, se ha impulsado la programación conjunta (*Joint Programming Initiative - JPI*), con una mezcla de instrumentos de financiación pública (recursos nacionales, regionales, fondos europeos del Programa Marco), y con el fin de incrementar la eficacia y el impacto de recursos nacionales destinados al ámbito de I+D+i en materias estratégicas³⁶. En segundo lugar, se han incluido herramientas como son las colaboraciones público-privadas (PPP)³⁷, y las iniciativas tecnológicas conjuntas (JTI), con el objetivo de estimular las inversiones en I+D+i en sectores estratégicos e involucrar al sector privado en los riesgos de la inversión en investigación. El Plan de Recupe-

³⁴ SERRANO LEAL, C. (2008), “Unión Europea: un desafío para el 2010”. *Los retos jurídicos de la Unión Europea, Colección Escuela Diplomática* nº 14, 2008, Madrid.

³⁵ En el 2010 el gasto en I+D+i representará el 7% del presupuesto UE anual. El 7PM creará alrededor 900.000 empleos y contribuirá en un 1% al PIB de la UE.

³⁶ Joint Programming in research 2008-2010 and beyond, Report of the High Level Group on Joint Programming to the Council, November 2010.

³⁷ Un ejemplo de iniciativa JTI es la Iniciativa CleanSky, en materia de aeronáutica y transporte aéreo, mientras que un ejemplo de PPP sería la iniciativa de internet del futuro.

ración Económica Europea³⁸ fomentó las colaboraciones público-privadas (PPPs), que combinan inversiones del sector privado y financiación pública europea y nacional, incluidas subvenciones del Programa Marco y préstamos del BEI. Su objetivo es impulsar la investigación en grandes sectores industriales, principalmente en el ámbito de la economía verde y sostenible y se prevé que entre 2010-2013 movilicen más de 4.000 millones de euros de los que aproximadamente la mitad son aportados por la Comisión.

Más allá de estos instrumentos innovadores de financiación, desde el punto de vista más amplio de la gobernanza, existe un amplio margen de mejora en cuanto al desarrollo de una verdadera política de competitividad europea integrada. Esta política debería tener carácter integrado y conectar los instrumentos de I+D+i entre sí, así como con los instrumentos de la política de cohesión, introduciendo también una mayor interrelación y condicionalidad con los presupuestos nacionales. Ello es necesario pues en el momento actual existe una importante “brecha tecnológica” entre los países y regiones europeas.

En el actual marco financiero, la mayor parte de los fondos de la rubrica competitividad se destinan a la I+D y muchos menos a la innovación. Así, el 7º Programa Marco de I+D (P.M.) –con 54.000 millones de euros en el periodo 2007-2013 absorbe más de 3/4 de la dotación total de la rúbrica Competitividad–, mientras que el Programa de Innovación y competitividad (CIP) -con cerca de 3.000 millones, representa sólo el 5% del gasto total. Las acciones en el ámbito de la innovación y la formación no reciben aún recursos suficientes aunque la nueva propuesta de un programa COSME para el periodo 2014-2020, destinado a las PYMES es un paso hacia adelante. Adicionalmente el nuevo programa marco de I+D prevé acciones conjuntas con financiación de los fondos estructurales y la nueva política regional contará con acciones de I+D+i en las regiones elegibles como acciones prioritarias, pero aún no existe un Plan Europeo de I+D+i que integre los distintos instrumentos europeos y su programación. En esta línea, la Comisión propone para el próximo periodo una serie de reformas del gasto en I+D (integrar en un Marco Estratégico Común los distintos instrumentos, crear un verdadero Espacio Europeo de Investigación, utilizar los fondos estructurales para desarrollar la nueva generación de infraestructura de investigación, basada en la especialización regional, y simplificar los procesos administrativos).

El reto que tienen por delante la UE es sistematizar todas estas distintas formas de financiación y desarrollar una verdadera política de I+D+i integrada, que permita superar la “brecha tecnológica” en la UE.

6.3. El papel del BEI

El tercer ejemplo de financiación innovadora es la colaboración entre el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el presupuesto comunitario. El BEI ha potenciado su papel, en un momento en que el presupuesto cuenta con fondos limitados, y ha aumentado su colaboración en la co-financiación de proyectos de la política de cohesión, de la I+D+i, y de la política de apoyo a las PYMES³⁹. El BEI juega un papel relevante en la estrategia de recuperación económica de los últimos tres años, y ha sido impulsado en el reciente Consejo Europeo de 27 de junio de 2012, como pieza central del Pacto para el Crecimiento y el Empleo. Así el BEI deberá aumentar su capital desembolsado en 10.000 millones de euros y aumentar su capacidad de préstamo en 60.000 millones de euros en los próximos meses para poder movilizar nuevos préstamos por toda la Unión Europea.

³⁸ COM(2008) 800 final, Un Plan Europeo de Recuperación Económica, Bruselas, 26.11.2008.

³⁹ Ej: la “Facilidad de garantía” y la “Facilidad de alto Crecimiento e Innovación” en el marco de proyectos acogidas al Programa de Innovación y competitividad (CIP) en el marco financiero 2007-2013.

Previamente, en el marco del Plan Europeo de Recuperación económica (PERE), el Consejo Europeo de octubre de 2007 decidió aumentar la financiación del BEI y las líneas de créditos a PYMES, y en el contexto de la política de cohesión se ha reforzado la cooperación entre la Comisión europea y el BEI a través de diferentes instrumentos financieros, como han sido las iniciativas JEREMIE, JASPERS y JESSICA⁴⁰, destinadas respectivamente a facilitar el acceso de las PYMES a nuevos modos de financiación, ofrecer asistencia técnica gratuita a proyectos europeos y mejorar el acceso a préstamos financieros en programas de desarrollo urbano.

Por último, el BEI también participa en agrupar aportaciones bilaterales nacionales, y en la financiación de las IFI'S, como son la "Facilidad de Riesgo compartido" del 5º Programa Marco de I+D+i o el Instrumento de garantía de Préstamos para proyectos de infraestructura TEN's, y el Consejo Europeo de junio de 2012 ha resaltado también la necesidad de desarrollar la acción del Fondo Europeo de Inversiones, que actúa como fondo de capital riesgo y que también es gestionado por el BEI. En los próximos años, y ante las restricciones para aumentar los fondos del presupuesto, el papel del BEI se hará más importante, como medio de financiar las inversiones necesarias para potenciar el crecimiento y la competitividad de la UE, de acuerdo con la Estrategia UE 2020.

7. Conclusión

La UE es uno de los principales actores globales y ha desarrollado un sistema de financiación que ha permitido dar respuesta históricamente a los retos planteados por el complejo proceso de construcción europea. La UE se distingue así de otras organizaciones internacionales en que, gracias a sus sistema de financiación, permite "hacer política" y no sólo estudiar alternativas de política económica. Entre las aportaciones a la gobernanza global en el ámbito de la financiación podemos citar las siguientes: el contar con un marco financiero plurianual que permite una eficaz planificación de los gastos comunitarios, el funcionamiento de un sistema interinstitucional de relaciones entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, el principio de solidaridad aplicado a través de la política de cohesión económica y social y las políticas de crecimiento y de fomento de la innovación. La creación de un Mecanismo de Estabilización, de carácter intergubernamental, destinado a prestar ayuda mutua en el contexto de la reciente crisis de la eurozona ha sido otra contribución reciente, que trata de completar la Unión Económica y Monetaria.

Asimismo, el modelo comunitario ha tenido influencia sobre otros países y zonas geográficas del mundo. En concreto, la UE ha aportado su experiencia propia a la gobernanza internacional, con un modelo con características distintas al modelo americano de EEUU. En sus políticas de desarrollo, la UE ha otorgado más importancia a las nociones de partenariado, al apoyo a la integración subregional y a los aspectos de inclusión social y política. Su influencia se ha hecho notar en América Latina, fundamentalmente a través de la política regional comunitaria y las experiencias de cooperación transnacional y en políticas regionales de innovación. La experiencia de la Unión Económica y Monetaria, con la introducción del euro, ha sido una referencia para economías de América Latina y del Caribe, que, sin embargo no han apostado plenamente por este modelo, que exige un alto grado de integración económica y política. Por último, la UE ha aportado un modelo de coordinación y asunción de responsabilidades en nuevas áreas como las políticas sociales y de empleo y las de desarrollo sostenible, frente a la tendencia a la descentralización seguida en otras zonas como Canadá o EEUU.

⁴⁰ JEREMIE (Joint European Resources for Micro-Enterprises), JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in the European Regions), y JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas).

Sin embargo también podemos detectar una serie de retos a los que se enfrentan en estos momentos las finanzas de la UE. Estos retos son oportunidades para que la UE aporte nuevas contribuciones a la gobernanza internacional.

Primero, la falta de flexibilidad del presupuesto UE para afrontar situaciones imprevistas y para desarrollar una función de estabilización económica. En la práctica ha resultado excepcionalmente complejo financiar gastos excepcionales imprevistos⁴¹ o dar respuesta a situaciones de crisis. Un claro ejemplo son las dificultades para superar la actual crisis económica iniciada en 2007, y para ofrecer una solución a la crisis de la zona euro, agravada en 2011, pero nos podemos remontar a otros ejemplos pasados: crisis de los Balcanes, crisis alimentaria en 2008, financiación del programa de comunicación por satélite Galileo, instrumento nuclear ITER, utilización de recursos existentes en el Plan Económico de Recuperación Económica 2008-2009. Es evidente que el complejo proceso de adopción del marco financiero, por unanimidad en el Consejo, así como la dificultad de su modificación, explican esta falta de flexibilidad del presupuesto, pero también existen otros motivos como la falta de una mayor integración política y las diferencias entre Estados miembros en cuanto al tamaño y a las funciones del presupuesto comunitario.

Segundo reto, ligado al anterior: la limitada posibilidad de emplear el presupuesto como instrumento de gobernanza económica, como se ha demostrado en el marco de la crisis de la deuda soberana en 2010. A raíz de la crisis de la Eurozona y de la deuda pública iniciada en mayo de 2010, ha sido necesario crear un Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera de carácter extrapresupuestario, que funciona prácticamente al margen del presupuesto comunitario. De hecho, la participación del presupuesto se ha limitado a una muy escasa cuantía a través del denominado Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (ESFM). Tampoco ha calado todavía la idea de impulsar la emisión de deuda pública europea (o eurobonos) para financiar grandes gastos, lo que significaría iniciar una nueva etapa para las finanzas de la UE.

Tercer reto, y probablemente el más importante: impulsar el principio de solidaridad y superar el enfoque basado en los “saldo netos”, que afecta negativamente al presupuesto UE, y entra en conflicto con la dimensión europea de las políticas UE. La tensión entre los países contribuyentes netos al presupuesto y los receptores netos al mismo acaba repercutiendo en un presupuesto limitado, que no sobrepasa el 1% del PNB comunitario, en el que cualquier propuesta de incrementar el gasto para financiar una nueva política se ve frenada por la carga financiera que plantea sobre los mayores contribuyentes netos. Este enfoque se ha visto agravado por las cargas financieras que implica la financiación del Mecanismo de Estabilidad destinado a ayudar a los países sujetos a la crisis de la deuda, de forma que tras el nuevo Tratado sobre el Pacto Fiscal será difícil aumentar el tamaño del presupuesto. Por otro lado, con la crisis de la zona euro, la solidaridad es necesaria ahora más que nunca.

Tenemos confianza en que la UE podrá responder a estos retos e innovar, una vez más, como ha demostrado a lo largo de su historia. No cabe duda de que nos encontramos en un momento crucial donde se necesita dar un salto cualitativo en la integración hacia una mayor unión fiscal, introduciendo un verdadero impuesto comunitario, y procediendo gradualmente a la emisión de bonos europeos de deuda pública. La reforma del presupuesto es, tras la introducción del euro, la gran reforma pendiente en la UE y el paso decisivo hacia una verdadera unión política, lo que sería, sin duda, una contribución aún mayor a la gobernanza global.

⁴¹ Crisis alimentaria en 2008, Galileo, ITER, Plan Económico de Recuperación Económica 2008-2009

Anexo

ANEXO

Cuadro del Marco Financiero Plurianual (UE-27)

(Millones EUR - a precios de 2011)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Crecimiento inteligente e integrador	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
incluida: Cohesión económica, social y territorial	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
incluidos: Gastos de mercado y pagos directos	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Seguridad y ciudadanía	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. Europa en el mundo	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administración	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
incluidos: Gastos administrativos de las instituciones	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en porcentaje de la RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
en porcentaje de la RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
Margen disponible	0,22%	0,18%	0,24%	0,23%	0,22%	0,23%	0,29%	0,23%
Techo de recursos propios en porcentaje de la RNB	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Fuente: Comisión Europea (2011). COM (2011) 500 final

Bibliografía

BALDWIN, R. y WYPLOSZ, C. (2004), *The Economics of European Integration*, London.

BEGG, I. (2009), "Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review", Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Report nº 1, April 2009.

BREHON, N-J (2010), "Le budget européen: quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne?", Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe nº 170 et 171, 31.05.10.

COMISIÓN EUROPEA (2012), Libro Verde sobre el Establecimiento de Bonos Europeos de Estabilidad, COM 2011 / 818 final, 23.11.2011, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010), Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010) 2020 Final, 3.3.2010, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010), D.G. PRESUPUESTOS, Informe Financiero Presupuesto UE 2009, Octubre 2010, Bruselas.

DIARIO OFICIAL UNIÓN EUROPEA (2010), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE C83, 30 de marzo de 2010.

DE GRAUWE, P. (2012), "Balanced budget fundamentalism", *CEPS Commentaries*, 5 September 2012.

DE GRAUWE, P. and MOESEN, W. (2009), "Gain for all: A proposal for a common Eurobond", *CEPS Commentary*.

DULLIEN, S. y SCHWARZER, D. (2011), "Making Macroeconomic Stabilization Work: Lessons from the Crisis for the EU Budget Debate", *Europe in Dialogue* 2011/02.

EUROPEAN COUNCIL – Van Rompuy (2012), "Towards a genuine economic and monet union", Brussels, 16 June 2012, EUCON120/12.

GROS, D. and MICOSSSI, S. (2009), "A bond-issues EU stability fund could rescue Europe" (www.europes-world.org).

GRUGEL, J.B (2004), "New Regionalism and Modes of Governance- Comparing US and EU Strategies in Latin America", *European Journal of International Relations*, vol. 10, nº 4, December 2004.

HAUG et al. (2011), "Europe for Growth: For a Radical Change in Financing the EU", *CEPS Paperbacks*, April 2011.

HOCHREITER, E., SCHMIDT-HEBBEL, K., WINCKLER, G. (2002), "Monetary Union: European Lessons, Latin American Prospects", *Central de Chile, Documentos de Trabajo*, nº 167, Julio 2002.

ITALIENER, A. y VANHEUKELEN, M. (1993), "Proposals for Community Stabilization Mechanisms: some Historical Applications", *European Economy-Reports and Studies* nº 5, 493-510.

KÖLLING, M. y SERRANO LEAL, C. (2012), "Spain's Balancing Act: Net Contributor or Net Beneficiary of the EU Budget", Real Instituto Elcano, ARI 50/2012 - 12/7/2012.

LAURSEN, F. (Ed). (2010), "The EU and Federalism", *Federalism Studies*, Dalhousie University, Canada, December 2010.

NAVARRO M.A. y SERRANO LEAL, C. (2008), "El contexto de la negociación de las perspectivas financieras 2007-2013. España ante las nuevas perspectivas financieras", *Presupuesto y Gasto Público* nº 52-(3/2008), Madrid, pp.9-23.

PARLAMENTO EUROPEO (2011) Resolución del PE de 6 julio 2011 sobre la crisis económica y Financiera.

REQUEIJO, Jaime (1998), *El euro y la economía española, esperanzas e inquietudes*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.

SERRANO LEAL, C. (2005), *El Presupuesto Comunitario: Problemas presentes y retos futuros*, Ed. Dykinson-Instituto de Estudios Europeos, Madrid.

SERRANO LEAL, C. y KÖLLING, M. (2009), "Spain and Budget reform in the EU", *WorkingPaper nº 12/2009*, Real Instituto Elcano, Madrid, 27.02.2009.

SERRANO, C.; MONTORO, B.; MULAS, M. (2010), "La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica. El Plan Europeo de Recuperación Económica", *Boletín de Información Comercial Española* nº 2988, del 1 al 15 de mayo de 2010, Madrid, pp. 15-32.

SERRANO, C.; MONTORO, B.; VIGUERA, E. (2005), "El sistema de recursos propios: el cheque británico", *Boletín de Información Comercial Española* nº 2853, del 5 de septiembre al 11 de septiembre de 2005, Madrid, pp. 3-12.

SERRANO, C.; MONTORO, B.; VIGUERA, E. (2005), "Propuestas de la Comisión para la Perspectivas Financieras 2007-2013", *Boletín de Información Comercial Española* nº 2838, del 14 de marzo al 20 de marzo de 2005, Madrid, pp. 3-8.

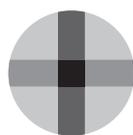
SHACKLETON, M. (1993), *Financing the European Community*, The Royal Institute of International Affairs, London, Pinter Publishers.

STRASSER, D. (1990), "Les Finances d'Europe", Paris LGDJ.

- (1993), "La Hacienda de Europa", *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.

- (1997), "Histoire Budgétaire des Communautés Européennes expliqué en chiffres. II Partie, Histoire budgétaire de la CEE et de la CEEA", *Revue du Marché Commun*, nº 290, février 1977, pp. 44-59.

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM. En: <http://european-council.europa.eu>.



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “*Unión Europea y Relaciones Internacionales*” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo:

Nombre y Apellidos

.....

Dirección

Población C.P. País

Teléfono Correo electrónico

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Instituto Universitario de Estudios Europeos podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Si usted está interesado en adquirir ejemplares de alguno de los números ya publicados, sírvase ponerse en contacto con CEU Ediciones:
Teléfono: 91 514 05 73
E-mail: ceuediciones@ceu.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Universidad CEU San Pablo

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

idee@ceu.es

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

www.idee.ceu.es

Números Publicados

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1 / 2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2 / 2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2 / 2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31 / 2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”
Anne Van Nistelrooij

- Nº 32 / 2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino
- Nº 33 / 2009 “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”
Román Escolano
- Nº 34 / 2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35 / 2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”
Delia Contreras
- Nº 36 / 2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas” (Vol 1 y 2)
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37 / 2011 “China’s foreign policy: A European perspective”
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38 / 2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”
Chen Zhimin, Dai Bingran, Pan Zhongqi y Dingchun
- Nº 39 / 2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”
Ingolf Pernice
- Nº 40 / 2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”
Siniša Rodin
- Nº 41 / 2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”
Mattias Wendel
- Nº 42 / 2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”
Antonio López – Pina
- Nº 43 / 2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44 / 2011 “China and the Global Political Economy”
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45 / 2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46 / 2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47 / 2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism as perceived through a comparison with the European Neighbourhood Policy”
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48 / 2011 “Multilateralism and Global Governance”
Mario Telò

- Nº 49 / 2011 “Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”
Enrique Fanjul
- Nº 50 / 2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51 / 2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea: Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”
Marco Villa
- Nº 52 / 2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53 / 2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”
Daniel Thym
- Nº 54 / 2012 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”
Alberto Trillo Barca
- Nº 55 / 2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”
William Chislett
- Nº 56 / 2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa. Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”
Jesús Elguea Palacios
- Nº 57 / 2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58 / 2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The EU as the Anti-Model for regional judiciaries”
Allan F. Tatham
- Nº 59 / 2012 “La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 60 / 2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial”
Javier García Toni
- Nº 61 / 2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta global a los desafíos de la globalización”
Ingolf Pernice
- Nº 62 / 2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”
Gráinne de Búrca
- Nº 63 / 2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”
Paula Tallón Queija

Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005 “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005 “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006 “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006 “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006 “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006 “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006 “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007 “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007 “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008 “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008 “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008 “Arbitraje y Defensa de la Competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008 “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30 / 2011 “Understanding China’s Competition Law & Policy: merger control as a case study”
Jerónimo Maillo
- Nº 31 / 2012 Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción
Francisco Marcos

- Nº 32 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – ¿Qué es un cártel para la CNC?”
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Tipología de cárteles un estudio de los 20 casos resueltos por la CNC”
Justo Corti Varela
- Nº 34 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España (división de poderes y funciones con la UE, reparto interno con las CCAA, aplicación administrativa-judicial, dotación de recursos humanos y materiales).”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 35 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón

Serie Economía Europea

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M^a Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”
Miguel Moltó Calvo

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”
Jean Bossuyt
- Nº 8 / 2009** “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9 / 2009** “Algunas limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad”
Miguel Fernández Trillo-Figueroa

- Nº 10 / 2009 “Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”
Gonzalo Delamaza
- Nº 11 / 2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”
Rodríguez - Ariza Carlos
- Nº 12 / 2010 “¿Más es mejor?”
Larru, José María
- Nº 13 / 2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”
Groenendijk, Kees
- Nº 14 / 2010 “El futuro de la cooperación europea al desarrollo: ¿Buscar soluciones globales o volver a un nicho para 2020?”
Sven Grimm y Erik Lundsgaarde
- Nº 15 / 2011 “Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”
Juan Andrés Ligeró Lasa
- Nº 16 / 2012 “Guía para el uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional”
Pablo Bandeira
- Nº 17 / 2012 “Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación”
Daniel Gayo, Carlos Garcimartín, Roberto Pizarro Mondragón, Eloy Bedoya, Xavi Palau, Graciela Rico, M^a Jesús Vitón y Esther del Campo
- Nº 18 / 2012 "Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: herramientas prácticas para fomentar sus resultados"
Luisa Moreno, Luis Cámara, Juan Ramón Cañadas, Fernando Varela, Cristina Fernández, Jordi Montagud O'Curry, Inmaculada Zamora
- Nº 19 / 2012 “Governance matters. Algunas lecciones aprendidas en proyectos de fortalecimiento institucional”
Ana Fernández-Ardavín, Désirée Simonetti y Fernanda Villavicencio
- Nº 20 / 2012 “La integración de la evaluación en el ciclo de las intervenciones de las ONGD”
José María Larrú y María Méndez

Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias

- Nº 1 / 2007** “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008** “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008** “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009** “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009** “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”
Sarah Grimmer

Resumen: Entre las contribuciones del modelo europeo a la gobernanza internacional destacan las aportaciones del sistema presupuestario y de financiación de la UE, reflejo de las especiales características de la integración supranacional europea. Este modelo va más allá de una mera cooperación intergubernamental, y ha tenido influencia en otros países y áreas geográficas. En este artículo analizaremos estas aportaciones, como son: el principio de solidaridad inspirador de la política de cohesión económica y social; las políticas de crecimiento y de fomento de la innovación del marco financiero plurianual; el sistema interinstitucional de relaciones entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, la gobernanza económica en la UEM y la creación del reciente Mecanismo de Estabilización, destinado a prestar ayuda en el contexto de la reciente crisis de la eurozona. Asimismo, la UE ha aportado su experiencia a la gobernanza internacional, con un modelo propio con características distintas al del modelo americano de EEUU, y con especial influencia en América Latina, fundamentalmente, a través de la política regional, las experiencias de cooperación transnacional y las políticas de innovación.

Palabras clave: Unión Europea, Gobernanza económica, Unión Económica y Monetaria, Marco Financiero Plurianual, presupuesto comunitario, política regional comunitaria, recursos propios.

Abstract: One of the most important contributions of the European model to international governance is the budgetary and financing system of the EU. This model goes far beyond intergovernmental cooperation and has had a relevant influence in other areas of the world. In this article we analyze its main contributions, such as: the solidarity principle inspiring economic and social cohesion policies, growth and innovation policies financed by the Multiannual Financial Framework, the institutional framework involving Council, Commission and Parliament, EMU economic governance and the new Stabilization Mechanism set up as an answer to the euro crisis. Furthermore, the specific European model, different from the American model, has influenced specially Latin America policies, mainly in the fields of regional development, transnational cooperation and innovation regional policies.

Keywords: European Union, Economic governance, Economic and Monetary Union, Multiannual Financial Framework, EU budget, regional policy, own resources.

Con la colaboración de:



Lifelong
Learning

Instituto Universitario de Estudios Europeos
Universidad CEU San Pablo
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28
idee@ceu.es, www.ideo.ceu.es

ISBN: 978-84-15382-58-4



9 788415 382584