

EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA ENTRE LA ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS Y LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS.

Andreu Olesti Rayo*

Sumario : I. LA ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS MIEMBROS. II. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS. III. ALGUNAS CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.

El motivo de estas líneas es plantear unas reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea, una vez que el Tratado por el cual se establece una constitución para Europa difícilmente podrá entrar en vigor. El resultado negativo del referéndum celebrado en Francia ha comportado una serie de dudas sobre la viabilidad del proceso de integración europea. La alta participación del electorado francés (un 70%), la rotundidad del resultado (un 54% de los votantes en contra), el intenso debate producido en los meses previos, son elementos que apuntan a que la decisión ha sido meditada. A ello se unió, unos días después, el rechazo claro al Tratado constitucional en el referéndum en los Países Bajos, con un 60% de votantes en contra y una participación superior al 60%, a la que continuó la suspensión del procedimiento de manifestación del consentimiento en varios Estados miembros; todo ello contrarrestado simbólicamente por la votación positiva en el referéndum de 28 de junio celebrado en Luxemburgo.

En medio, una Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, de 18 de junio de 2005, que expresa la ausencia de una posición política común. Así, se toma nota de los referendos celebrados en Francia y Países Bajos; se conviene que el calendario de ratificación en los Estados miembros se adapte “en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembros” y se abre un período de reflexión hasta el primer semestre del año 2006, que se aprovechará para hacer posible un amplio debate a los efectos de examinar las preocupaciones y las inquietudes expresadas por los ciudadanos....¹ Junto a ello, y para contribuir a este clima enrarecido se ha unido la falta de acuerdo sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

En resumen, en el momento de escribir estas líneas, 14 Estados miembros han ratificado el Tratado (Lituania, Hungría, Eslovenia, España, Italia, Grecia, Eslovaquia,

* Catedrático de Derecho Internacional Público (Derecho comunitario europeo) de la Universitat de Barcelona.

© Andreu Olesti Rayo. Todos los derechos reservados.

¹. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005), en D/05/3 de 18 de junio de 2005.

Austria, Alemania, Letonia, Bélgica, Chipre, Luxemburgo y Malta), dos lo han rechazado explícitamente (Francia y Países Bajos) y en varios parece que el proceso de ratificación se ha suspendido (República Checa, Irlanda, Polonia, Dinamarca o Reino Unido).

La importancia de la negativa francesa, que ha iniciado esta senda pesimista, recae en la significación que para el proceso de integración europea tiene el denominado eje franco-alemán, pues el proceso de construcción europea nace con la finalidad de crear un espacio de seguridad y paz en Europa. Tomando como base la reconciliación entre Francia y Alemania, se pone en marcha una experiencia nueva que inicialmente engloba una serie de Estados que reúnen determinadas características. Desde este inicio, la participación de estos dos países ha sido requerida en cada uno de los hitos del proceso de integración europea, cada paso realizado en la profundización y el fortalecimiento de la Unión europea ha requerido la implicación de los dos Estados.

La razones de este rechazo pueden ser múltiples: la inseguridad económica y social ante la adhesión de los nuevos Estados miembros, el miedo a una hipotética pérdida de identidad nacional, la reacción doméstica contra la propia clase política, la lejanía de la Unión respecto al ciudadano, u otras consideraciones con más o menos fundamento. Independientemente de estas motivaciones, creo oportuno centrarme en la afectación que para el futuro del proceso de integración europeo tiene la adhesión de nuevos Estados miembros y las perspectivas financieras sobre las que, como hemos comentado, no existe aún un consenso.

I. LA ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS MIEMBROS.

La génesis de la integración europea es compleja, y los planteamientos sobre su gestación son múltiples. Encontramos perspectivas que se centran, esencialmente, en factores económicos, incluyendo propuestas que, con matices, defienden que el ensayo del proceso de integración económica europea se encontraba presente en formulaciones de determinados economistas del tercer Reich². También se hallan razonamientos que inciden en otros elementos sociales, como las imágenes ilusionantes de las élites políticas, o la compatibilidad de los valores sociales, económicos, y culturales³. Probablemente todos estos factores debieron participar con diferente intensidad en el origen del proceso. Ahora bien, la existencia de una guerra fría, la necesidad de hacer frente a un *enemigo exterior común* contra al que no era posible oponerse unilateralmente ocupa uno de los elementos centrales que permitió la alianza entre los

². MAZOWER, M: *Dark Continent*, Alfred A.Knopf, New York, 1999, pp. 150-151.

³. SOLDATOS, P: "L'explication historico-politique de la genèse des Communautés européennes", en LASOK, D; SOLDATOS, P (dir): *Les Communautés européennes en fonctionnement. The European Communities in action*, Bruylant, Bruxelles, 1981, pp. 41-64. Asimismo, son sugerentes las aproximaciones de Carlos Moreiro, en las que siguiendo una aproximación weberiana, la creación del proceso de integración europeo se asienta sobre la eficacia del proyecto, por la incapacidad del Estado nación para controlar las fuerzas económicas de los nuevos tiempos, y por la fractura social que impedía la reunión de los pueblos europeos en torno a objetivos comunes (MOREIRO GONZÁLEZ, C: *Organización del mercado e integración europea*, Universidad Carlos III de Madrid, 1998, especialmente pp. 70 y 71).

dos grandes enemigos tradicionales: Francia y Alemania, especialmente desde el último tercio del siglo XIX. Baste recordar a título anecdótico que, de las cuatro zonas en la se que dividió Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, Reino Unido y Estados Unidos de América fusionaron las suyas el 1 de enero de 1947, mientras que Francia aceptó incluir su zona de ocupación en junio de 1948, y ante la amenaza de la presión soviética sobre Europa Central⁴.

También es pacífico considerar que en el origen de la Comunidad Europea del Carbón y de Acero se encuentran tanto las reticencias francesas al incipiente resurgimiento económico de Alemania, como al temor de una invasión soviética⁵; y que la no ratificación del proyecto de Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, por la Asamblea Nacional Francesa obedece, en parte, a una cierta distensión de la guerra fría⁶: “au sentiment d’angoisse qui régnait à la fin de 1950 s’était substituée, dans l’été de 1954, une sorte de sérénité. La tension avait fait place à la détente”⁷.

Igualmente la desintegración de la Unión Soviética, y la abdicación, o imposibilidad, de la Federación rusa para instalarse en el lugar que ocupaba la primera, fue el primer paso que ha permitido que, desde el 1 de mayo de 2004, la Unión tenga diez nuevos Estados miembros. Ampliación que, previsiblemente, continuará el 1 de enero de 2007, cuando debieran entrar en vigor el Tratado de adhesión de Rumania y Bulgaria, firmado el 25 de abril de 2005. De la misma forma, soy de la opinión, bastante extendida, de que uno de los factores que permiten, y aceleran, la creación de una unión monetaria en la Unión Europea es la manifestación de la República Federal de Alemania, una vez unificada, de su voluntad irrevocable de mantenerse en el proyecto de integración europea lo cual acreditaría mediante la unión monetaria⁸, y no ceder a la tentación de focalizarse en su *hinterland* natural una vez desaparecida la influencia que sobre éste ejercía la Unión Soviética⁹.

La adhesión de los países de Europa Central y Oriental ha comportado un incremento de la heterogeneidad de los integrantes de la Unión Europea que puede

⁴. ARACIL, R; OLIVER, J; SEGURA, A: *El mundo actual. De la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 1998, p. 52; MARTÍNEZ LILLO, P. A: “Europa después de la Segunda Guerra Mundial: La reactivación del ideal europeísta”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M; PÉREZ SÁNCHEZ, G (coord): *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 66-67.

⁵. ABELSHAUSER, W: “Intégration à la Carte”. The primacy of Politics and the Economic integration of Western Europe in the 1950s”, en MARTIN, S (edited by): *The construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*, Kluwer, Dordrecht, 1994, pp. 6-7.

⁶. BELOFF, M: *The United States and the Unity of Europe*, Faber & Faber, London, 1963, pp. 81-82.

⁷. ARON, R: “Esquisse historique d’une grande querelle idéologique”, en ARON, R; LERNER, D (direction): *La Querelle de la C.E.D. Essais d’analyse sociologique*, Librairie Armand Colin, 1956, p. 1.

⁸. SANDHOLTZ, W: “Choosing union: monetary politics and Maastricht”, *International Organization*, 1993, n° 1, pp. 23-39; PADOA-SCHIOPPA, T: “What went right? The Emperor, the Kings and the Genies”, *The road to monetary union in Europe. The Emperor, the Kings and the Genies*, Oxford University Press 2000, p. 5.

⁹. Sobre la evolución de la posición alemana respecto de la unión monetaria. vid. KALTENTHALER, K: “German interests in European Monetary integration”, *Journal of Common Market Studies*, 2002, n° 1, pp. 69-87.

dificultar la profundización de la integración europea. Este importante incremento cuantitativo junto con el aumento de la diversidad de sus componentes obliga a pensar que los objetivos perseguidos por la Unión van a ser más difíciles de realizar y gestionar. Cabe recordar que la Comisión recomendó en junio de 1997, en su documento Agenda 2000, el inicio de las negociaciones de adhesión con un grupo de Estados (Hungria, Polonia, Estonia, República Checa, Eslovenia, Chipre y Malta), cuyas negociaciones se abrieron formalmente el 31 de marzo de 1998¹⁰. El resto de los Estados candidatos se encontraban aparentemente alejados del cumplimiento de las condiciones exigidas, y así se constató en el primer informe de seguimiento de la Comisión sobre el progreso del resto de los Estados candidatos a la adhesión presentado en octubre de 1998¹¹. La situación cambió al año siguiente, y en su informe de seguimiento de octubre de 1999, la Comisión recomendó el inicio de las negociaciones con todos los Estados candidatos, como así sucedió en febrero del año 2000¹².

Este cambio de actitud, y creo que es importante reseñarlo, obedece en buena medida a una modificación de la sensibilidad de la Unión Europea respecto a los conflictos latentes en Europa. En efecto, en el informe de seguimiento de 1999, la Comisión para justificar la recomendación de apertura de negociaciones con el resto de Estados candidatos, reflexionaba en los siguientes términos: "one of the key lessons of the Kosovo crisis is the need to achieve peace and security, democracy and the rule of law, growth and the foundations of prosperity throughout Europe. Enlargement is the best way to do this. There is now a greater awareness of the strategic dimension to enlargement. The Commission wishes to use this new awareness to drive the enlargement process forward and is calling for resolute and courageous action"¹³. Se retornaba de esta forma al origen primigenio del proceso de integración europeo, y que ha sido su resultado más espectacular: la consolidación del Estado de derecho en los Estados participantes y la ausencia de conflictos armados entre sus miembros. La contraprestación puede ser la posible creación de diferentes procesos de integración sobre la base de un mínimo común, dado que la finalidad el proceso de integración no tiene un criterio único, pues no todos los participantes tiene la misma idea sobre la forma final que debería tener la Unión Europea. En este sentido, y desde una perspectiva no jurídica, es interesante el análisis que realiza Franck Schimmelofennig sobre como progresivamente los Estados miembros se tornan favorables a la adhesión cuando inicialmente eran minoría. Entre estos, sólo Reino Unido, Dinamarca y Suecia eran partidarios de que todos los países candidatos fueran admitidos; el resto de los Estados miembros favorables (Austria, Finlandia y Alemania) pretendían una adhesión

¹⁰. *Boletín de la Unión Europea*, 1998, nº 3., punto 1.3.52., y Comunicación de la Comisión, *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte...*, *op.cit.*, pp. 61-63.

¹¹. *Documento de síntesis 1998. Progresos realizados por cada uno de los países candidatos a la adhesión*, en *Boletín de la Unión Europea. Suplemento 4/98*, p. 30.

¹². *Composite Paper 1999. Report on progress towards accession by each of the candidate countries*, en COM (99) 500 final de 13 de octubre de 1999, así como las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, en SN 300/99.

¹³ *Composite Paper 1999. Report on progress towards accession by each of the candidate countries*, en COM (99) 500 final de 13 de octubre de 1999, p. 4.

más restringida circunscrita a los países de Europa Central elegibles desde el año 1997¹⁴.

En este contexto, nos encontramos con la adhesión de Turquía, y las reservas que tal posibilidad ocasiona en algunos Estados miembros. Es sabido que el Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999, la señaló como candidata, si bien las negociaciones de adhesión no se iniciaron, y se pospusieron a una posterior decisión a adoptar en diciembre de 2004 por el Consejo Europeo. En ella, y según las conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado en Copenhague en diciembre de 2002, el Consejo Europeo evaluaría si Turquía cumple con los requisitos políticos, y en caso afirmativo “la Unión Europea iniciará negociaciones de adhesión con Turquía sin dilaciones”¹⁵.

Los criterios políticos, y especialmente el carácter políticamente virtuoso de Turquía parece ser el criterio central, y en este sentido, “la condicionalidad en la que se ha movido el tratamiento de la preadhesión turca ha favorecido sin duda la germinación de la virtud política en Turquía”¹⁶. Sin embargo, no se obvia el peso económico y demográfico específico que tendría Turquía en la Unión Europea, medido en términos de recepción de fondos agrícolas o estructurales, y en términos de participación en las instituciones de la Unión. En todo caso, la Comisión, en su Recomendación sobre el avance de Turquía a la adhesión, presentada en octubre de 2004, consideró que “Turquía cumple suficientemente los criterios políticos y recomienda la apertura de negociaciones de adhesión”, aunque “la irreversibilidad del proceso de reforma, su aplicación, en particular en lo tocante a las libertades fundamentales, deberá confirmarse durante un período de tiempo más prolongado”¹⁷. El Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 16 y 17 de diciembre de 2004, consideró que Turquía cumplía suficientemente los criterios políticos para poder entablar las negociaciones de adhesión siempre que aplicase determinados textos legislativos que no se encontraban en vigor en aquellas fechas¹⁸, y en consecuencia invitaba a la Comisión a presentar una propuesta de marco de negociación con la intención de entablar negociaciones el 3 de octubre de 2005¹⁹.

¹⁴. SCHIMMELOFENNIG, F: “The Community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the Eastern enlargement of the European Union”, *International Organization*, 2001, nº 1, pp. 47-80.

¹⁵. Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado en Copenhague el 12 y 13 de diciembre de 2002, en SN/400/02, p. 5

¹⁶. REMIRO BROTONS, A (director): *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea*, Academia Europea de las Ciencias y Artes, Madrid, 2005, p. 40.

¹⁷. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Recomendación de la Unión Europea sobre el avance de Turquía a la adhesión, en COM (2004) 656 final de 6 de octubre de 2004, p. 10.

¹⁸. Se trata de los siguientes actos normativos señalados por la Comisión en su Recomendación: Ley sobre asociaciones, el Código Penal y la Ley sobre los tribunales de recurso intermedios (que no habían entrado en vigor en diciembre de 2004). Y el Código de enjuiciamiento penal, la legislación relativa a la creación de la policía judicial y la normativa sobre la ejecución de las penas y medidas, que se encontraban pendientes de adopción en aquel momento.

¹⁹. Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 16 y 17 de diciembre de 2004, en Doc. 16238/04 REV 1, apartado 22.

Independientemente de cualquier otra consideración, las reticencias a la adhesión de Turquía por algunos Estados miembros queda constatada por los elementos que debe abarcar dicho marco de negociación, que según el Consejo Europeo, dependerá de la situación y característica de cada Estado candidato. En efecto, se abre la posibilidad a que puedan plantearse “períodos transitorios prolongados, excepciones, disposiciones específicas o cláusulas de salvaguardia permanentes”. La Comisión las incluiría, según convenga en los marcos de negociación, en ámbitos como la libre circulación de personas, las políticas estructurales o la agricultura. En el ámbito concreto de la libre circulación de personas, se deberá otorgar, también, un papel, lo más amplio posible, a cada uno de los Estados miembros. Asimismo, las negociaciones para la adhesión que pudieran tener repercusiones financieras importantes sólo podrían concluirse una vez esté establecido el Marco financiero para después del año 2014, junto con las reformas financieras requeridas para llevarlo a término²⁰. Precisamente, la Comisión ha formulado respecto a Turquía que: siendo el mayor grupo de nacionales de terceros Estados residiendo en la Unión Europea, con más de tres millones de personas, se debía considerar las medidas transitorias apropiadas, incluyendo la posibilidad de una cláusula de salvaguardia permanente en el ámbito de la libre circulación de personas. Además, dada la estructura económica y el nivel de renta, su adhesión requeriría un esfuerzo financiero substancial en el ámbito de la política de cohesión y la política agrícola²¹. Igualmente, se responde únicamente del inicio de la negociación que se considera un proceso abierto, y que si el Estado candidato no está en condiciones de asumir todo el acervo comunitario “deberá garantizarse que dicho Estado candidato quede plenamente anclado en las estructuras europeas mediante un vínculo lo más fuertes posible”. Afirmación que parece avalar el hipotético “traslado” de Turquía a una relación de privilegiada vecindad²².

Como se deduce de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 2004, no va a ser Turquía el único Estado que deba iniciar las negociaciones de adhesión, dado que la Comisión también ha recomendado que se abran negociaciones con Croacia²³ (aunque supeditada a una colaboración más activa con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia)²⁴. Otros países como Albania, y el resto de los surgidos de la desintegración de Yugoslavia también tendrían

²⁰. *Ibid.* apartado 23.

²¹. Commission staff working document. Issues arising from Turkey’s membership perspective, en SEC(2004) 1202 de 6 de octubre de 2004.

²². REMIRO BROTONS, A (director): *Los límites de Europa...*, *op.ci*, p. 64.

²³. Comunicación de la Comisión. Dictamen sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Croacia, en COMN (2004) 257 final de 20 de abril de 2004, p. 133.

²⁴. Que según parece está empezando a dar sus frutos, pues según se declaraba en la sesión del Consejo de 13 de junio de 2005, el fiscal general del TPIY (en carta enviada a la Presidencia del Consejo, el 7 de junio de 2005) había constatado que Croacia había progresado por el camino que puede llevar a la plena cooperación con el TPIY, si bien se necesitan entre tres y cuatro meses para evaluar si los nuevos esfuerzos han producido resultados concretos (en Sesión nº 2667 de 13 de junio de 2005 del Consejo de Asuntos Generales, Doc. 9499/05).

cabida como miembros de la Unión Europea, una vez satisficieran con los requisitos fijados²⁵.

II. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en junio de 2005 se cercioró el fracaso de las negociaciones para las perspectivas financieras del período 2007-2013. El Consejo Europeo lamentó que no hubiera sido posible alcanzar un acuerdo general sobre las perspectivas financieras y subrayó la necesidad de que existiera claridad entorno a los recursos disponibles de la Unión Europea que permitan desarrollar las políticas comunes durante el próximo período financiero. Se comprometía lógicamente a seguir esforzándose para conseguir este objetivo, urgiendo a la Presidencia a alcanzar un acuerdo lo antes posible²⁶. La ausencia de un acuerdo sobre la financiación de la Unión Europea, era catalogada por la presidencia luxemburguesa como la expresión de una crisis profunda en el proceso de integración.

El actual marco presupuestario se ultima a finales de 2006, y aparentemente muchas son las cuestiones que se encuentran abiertas tanto en la partida de los ingresos como desde los gastos. Desde los recursos propios de la Unión Europea parecen acentuarse los problemas que ya se encontraban presentes en la negociación de las perspectivas financieras actuales. Así, la limitación máxima de los recursos propios para financiar el presupuesto está cifrada en un porcentaje de la suma de los Rentas Nacionales Brutas, y que no puede exceder del 1,24%²⁷. Limitación que en parte es debida a que los recursos propios tienen un marcado carácter “virtual”. En efecto, los recursos propios tradicionales van disminuyendo progresivamente en buena parte debido a los compromisos asumidos por la Comunidad Europea en el seno del GATT inicialmente y en la OMC con posterioridad, de tal forma que para el presupuesto de 2005, los ingresos provenientes de la aplicación de los derechos de aduana y las exacciones agrícolas representaban el 11,6% del total de los ingresos.

En cambio, los recursos, inicialmente complementarios y creados para equilibrar el presupuesto han incrementado sensiblemente su peso específico. Tanto el recurso de naturaleza fiscal procedente de la aplicación de un porcentaje sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), como el recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB) de los Estados miembros son fuentes de financiación que se diseñaron como ingresos destinados a evitar el déficit presupuestario. En la actualidad, especialmente el segundo, se ha erigido como la principal fuente de financiación comunitaria. Así, para el

²⁵. Así, queda expresado en el Consejo Europeo celebrado en Salónica el 19 y 20 de junio de 2003, en SN apartado 40. De hecho, la antigua República yugoslava de Macedonia, presentó la solicitud de adhesión en marzo de 2004

²⁶. Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 16 y 17 de junio de 2005, en Doc.10255/05, apartado 5.

²⁷. Si bien, no todas las operaciones financieras realizadas por la Unión Europea están incluidas en el presupuesto comunitario, y por consiguiente la unidad presupuestaria no es total. Existen actividades comunitarias, algunas de ellas muy significativas, que se financian extrapresupuestariamente mediante contribuciones de los Estados miembros.

año 2005, el recurso al IVA suponía el 14,4% de presupuesto, mientras que al Recurso basado en la RNB, le correspondía el 73% del total de los ingresos.

Estos recursos aparentemente propios, se presentan como transferencias financieras de los Estados miembros a la Unión Europea. Esto es, independientemente de que jurídicamente puedan ser considerados como recursos propios de naturaleza comunitaria, en la práctica son aprehendidos por los Estados miembros como contribuciones que periódicamente deben realizar al presupuesto comunitario. Lo cual significa que cualquier elevación de los gastos comunitarios se percibe como un incremento de los pagos debidos en concepto de "recursos propios", un aumento en definitiva de las transferencia de fondos de los presupuestos de los Estados miembros al comunitario. Y desde este sentimiento se comprende que una de las prioridades a fijar en las perspectivas financieras que cada sexenio se negocian en el seno de la Unión Europea sea precisamente, la limitación del presupuesto comunitario a un porcentaje de la suma de los RNB de los Estados miembros.

En este sentido se entiende que, en un contexto de debilidad de la sensibilidad solidaria en la Unión Europea, algunos Estados miembros que se declaran contribuyentes netos propongan la reducción de su capacidad de contribución y un equilibrio entre los fondos aportados y los recibidos al presupuesto comunitario. Así se comprende también que el mecanismo de compensación conocido como cheque británico, instaurado en el Consejo Europeo que tuvo lugar en Fontainebleau en junio de 1984 y que continúa en vigor²⁸, fuera alegado en durante la negociación de las perspectivas financieras para 2000-2006, por otros gobiernos de los Estados miembros. En concreto, Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia, declararon, en el mes de marzo de 1998, que sus saldos presupuestarios negativos debían ser declarados excesivos con respecto a su prosperidad de acuerdo con lo establecido en el Consejo Europeo de Fontainebleau, y por consiguiente debían también beneficiarse de un mecanismo de corrección²⁹. Reclamación que al parecer continúa en la negociación de las perspectivas para el período 2007-2013.

Cabe preguntarse entonces, si una modificación substancial del sistema de recursos propios, por ejemplo creando nuevos recursos vinculados a las políticas comunitarias y no a las transferencias presupuestarias de los Estados miembros podría ser una forma de evitar esta percepción contributiva de los Estados miembros. Existen proyectos y propuestas respecto a la creación de nuevos tipos de recurso vinculados a políticas comunitarias³⁰; y en teoría antes del 1 de enero de 2006 se debería adoptar una radical transformación de la estructura de los recursos propios, incluyendo la

²⁸. Decisión del Consejo 2000/597 de 29 de septiembre de 2000 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, en D.O.C.E L. 253 de 7 de octubre de 2000. De hecho la compensación que se abona al Reino Unido es financiada por el resto de los Estados miembros sobre la base de una clave del PNB.

²⁹. Según consta en el artículo 9 de la Decisión del Consejo 2000/597 de 29 de septiembre de 2000, estos mismos países gozan de una reducción en el importe de la compensación al Reino Unido.

³⁰. Para una panorámica de los posibles recursos que se podrían adoptar como propios vid. *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, Anexo 2, Estudio sobre la posibilidad de introducir nuevos recursos propios para la Unión Europea* en COM (98) 560 final de 7 de octubre de 1998.

posibilidad de crear nuevos recursos autónomos, y que incluyera los efectos de la adhesión³¹. La Comisión ha previsto, más modestamente, varios escenarios, decañándose por la creaci3n de un nuevo recurso propio basado en impuestos, que sustituyera al actual recurso al IVA, y que financiara una parte sustantiva del presupuesto de la Uni3n.

Los recursos propios fiscales *candidatos* se basarían, alternativamente, en: el consumo de energía (sobre carburantes de automoci3n para el transporte por carretera), que se podría complementar con un tributo sobre el carburante de aviaci3n), la base IVA nacional³² y el impuesto de sociedades. Cualquiera de estos tres impuestos, reforzaría “el vñculo directo de los ciudadanos con el presupuesto, contribuiría asimismo a centrar los debates sobre el gasto en los aspectos esenciales, en lugar de en las “posiciones netas” presupuestarias de índole puramente nacional”³³. En todo caso, la Comisi3n invita al Consejo a que sustituya el recurso actual de IVA por un recurso netamente fiscal antes de 2014.

Es tambi3n muy significativa la estructura de los gastos comunitarios. En la actualidad la parte principal continúa dedicándose a financiar la fijaci3n de los precios agrícolas (en el presupuesto del año 2005, los créditos para compromisos relativos al Fondo Europeo de Orientaci3n y Garantía Agraria, Secci3n garantía comportan el 42,6% del total). Mientras que, los instrumentos para llevar a t3rmino el objetivo de la cohesi3n econ3mica y social, y de solidaridad entre los Estados miembros que aparece en el artícuo 2 del TUE, tienen un carácter complementario (en el presupuesto para 2005, las operaciones estructurales y fondos de cohesi3n representan el 36,4% de los créditos de compromiso)³⁴.

La limitaci3n de los recursos propios en el máximu del 1,27% de la suma de los RNB condiciona la capacidad de acci3n comunitaria. Después de un período de incremento del techo máximu de recursos propios en relaci3n al RNB durante la d3cada de los años noventa, éste se estanc3 en el período 2000-2006³⁵, y amenaza con reducirse

³¹ .Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Berlín celebrado el 24 y 25 de marzo de 1999, Parte I, (*policopiado*), apartados 71 y 76.

³² . El actual recurso al IVA entraña una cierta complejidad y no es visualizable por el contribuyente. Se aplica un tipo sobre unas te3ricas bases de IVA armonizadas de los Estados miembros, que se nivelan en su caso a un máximu del 50% de la RNB del Estado para reducir su efecto regresivo. El recurso al IVA nacional supondría que existiera un tipo nacional y un tipo de la UE para financiar sus actividades y que l3gicamente incrementaría la conciencia de los costes de sus actividades. En principio un tipo de la UE del 1% del IVA cubriría el 50% de las necesidad de financiaci3n del presupuesto de la Uni3n Europea.

³³ *Financiaci3n de la Uni3n Europea. Informe de la Comisi3n sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios. Volumen I*, en COM (2004) 505 final/2 de 6 de septiembre de 2004.

³⁴ *Presupuesto General de la Uni3n Europea para el ejercicio 2005. Resumen de Datos*, Comisi3n Europea, 2005, p. 9.

³⁵ . Así, por ejemplo las perspectivas financieras para el período 1993-1999 (conocidas como el Paquete Delors II), incrementa de una forma progresiva el importe máximu de recursos propios que pueden disponer las Comunidades Europeas hasta llegar al máximu del 1.27% del total de los PNB de los Estados miembros en el año 1999, y así se reflejó en la Decisi3n 94/728 de 31 de octubre de 1994 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (D.O.C.E. L 293 de 12 de noviembre de 1994). Mientras que en las perspectivas para el período 2000-2006 aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín

para el período 2007-2013. Es constatable también, que en los últimos años no se ha utilizado plenamente el techo máximo asignado, y los créditos de pagos consignados han sido sensiblemente inferiores al límite máximo de recursos. En concreto 1,08% de la RNB en el presupuesto de 2004 y el 1% para el presupuesto de 2005³⁶; pero ello no es óbice a que la limitación máxima de los recursos propios recurribles para financiar el presupuesto comunitario sea determinante para dilucidar la profundidad de la actuación comunitaria.

En última instancia, y en mi opinión, el problema central que se encuentra subyacente es cuestionarse la existencia de un presupuesto cuyo montante pudiera ser asimilado a un presupuesto de carácter federal y que permitiera tener los instrumentos financieros necesarios para poder llevar a término políticas económicas de contenido netamente comunitario. No se hasta que punto el grado de integración económica alcanzado obliga perentoriamente a la concesión de un presupuesto de tales características, aunque en el estado actual de evolución del proceso de integración europea tal pronunciamiento es aventurado. Ello no obstante, nos podemos plantear en qué medida la consecución de determinados objetivos, y especialmente la unión monetaria, comporta la conveniencia de dotarse de un presupuesto comunitario de una cuantía lo suficientemente relevante que permita la aplicación de políticas para hacer frente a una posible recesión económica. Recuérdese, por otro lado que, la integración monetaria diseñada en el Tratado de la Unión Europea no se articula en la unificación de las políticas económicas de los Estados miembros, sino sobre la consecución del mercado interior. Probablemente la razón resida en que la fundamentación de la unión monetaria sobre la primera hubiera supuesto una verdadera unión económica que requiere un mayor grado de unidad política³⁷; mientras que, la justificación de la unión monetaria en la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado interior le confiere un carácter técnico (integración económica) que la desvincula de un componente que sugiere una cierta integración política.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.

No cabe duda de que el fracaso en el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha incrementado el pesimismo en el proceso de integración europea y ha acentuado sus límites. De todas formas, esta negativa tiene aspectos positivos pues redimensiona el debate sobre la Unión Europea en unos términos más realistas, abandonando terrenos más simbólicos.

El voto negativo de los referendos en dos países *históricos*, y sobre los que no se esperaba un rechazo, puede dar lugar a distintas reflexiones sobre la percepción de

celebrado en marzo de 1999, se mantiene durante todo el período el techo máximo del 1,27%, y así se confirma en el Decisión del Consejo 2000/597 de 29 de septiembre de 2000.

³⁶. *Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2005. Resumen de Datos*, Comisión Europea, 2002, p. 9).

³⁷. VER LOREN VAN THEMAAT, P: "Some preliminary observations on the intergovernmental conferences: the relations between the concepts of a common market, a monetary union, an economic union, a political union and sovereignty", *Common Market Law Review*, 1991, nº 2, p. 308.

lejanía que tiene la ciudadanía de la Unión Europea. A veces esta distancia se justifica por un pretendido déficit democrático en el proceso de construcción europeo. Este déficit podría originarse en el procedimiento de elección de los representantes políticos que adoptan decisiones en el ámbito de la Unión; o en la deficiente participación activa de los ciudadanos en el funcionamiento de la Unión Europea; o por la insuficiencia democrática del régimen de la Unión Europea, justificada en la ausencia de una verdadera opinión pública europea o la inexistencia de un *demos* europeo. A lo mejor este debate se debiera reubicar en el ámbito de la existencia de una identidad o conciencia europea. Su afirmación, o negación, los valores que la integrarían, los posibles elementos culturales, políticos o sociales que debieran dotarle de contenido, son objeto de múltiples posiciones sobre las que es difícil pronunciarse.

En todo caso, la negociación de las futuras adhesiones (o la creación de nuevos estatus diferentes al de Estado miembro), y la programación de la financiación de las actividades de la Unión Europea para el período 2007-2013 son elementos que condicionarán la capacidad de actuación de la Unión Europea en los próximos años.