



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

6.5.2010

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la financiación de la Agenda 2020 pese a la crisis presupuestaria

Alain Lamassoure

DT\815212ES.doc

PE441.166v01-00

ES

Unida en la diversidad

ES

Una veintena de países europeos se han salido de los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Varios de ellos presentan un déficit superior al 10 % del PIB; otros, una deuda pública que supera el 100 %. En toda la Unión, todas las entidades públicas deberán poner en marcha planes de ahorro sin precedentes desde la última guerra. En una situación de este tipo, ¿cómo será posible financiar las políticas europeas que necesita la Unión, las nuevas competencias que le confiere el Tratado de Lisboa y, más allá, las ambiciones comunes de la Agenda 2020?

Esta situación inédita debe permitirnos **abrir la cuestión de las relaciones entre los presupuestos nacionales y el presupuesto europeo, que nunca se ha debatido**. La presente nota tiene como objetivo precisar algunos datos sobre dicha cuestión.

I. La congelación del presupuesto comunitario y sus consecuencias

1. La financiación de las políticas europeas se encuentra en un punto muerto. Al no haber dotado a la Unión Europea de auténticos recursos propios, tal como prevén todos los tratados europeos, los Estados miembros se han condenado a ser sus únicos contribuyentes: los presupuestos nacionales financian el 80 % del presupuesto europeo. Anticomunitario por naturaleza, este sistema incita evidentemente a cada Ministro de Hacienda a exigir la «justa contrapartida» a su cotización. Resultado: veinticinco años después, pese a cuatro nuevos tratados que han aumentado considerablemente las competencias de la Unión, y a tres ampliaciones que han duplicado el número de sus miembros «pobres», el presupuesto comunitario sigue fijado en el 1 % del PIB, un cuarto inferior al máximo fijado en 1988. Por su parte, los Parlamentos nacionales tienen cada vez más problemas para entender porqué deberían aumentar sus impuestos o incrementar el endeudamiento del país para financiar políticas que se han decidido en otro lugar sin su consentimiento.
2. Con todo, este es precisamente el momento en que Europa no puede continuar a dieta. Con arreglo al Tratado de Lisboa, se pone en marcha un servicio diplomático europeo, que se colocará bajo la autoridad de la señora Ashton, con el fin de llevar a cabo una política común: será necesario un mínimo de créditos administrativos y de créditos operativos. El Tratado aumenta también las competencias de la Unión en los ámbitos de la energía, la investigación, la política espacial y la inmigración: sin dinero, sería mejor dejarlo inmediatamente. Aún peor: importantes programas industriales fundamentales, decididos desde hace varios años, como la red de satélites Galileo (el GPS europeo) y el centro mundial de investigación sobre energía de fusión, ITER, podrían interrumpirse por falta de financiación complementaria. La primera redacción de la «Estrategia 2020» prevé varios otros programas de este tipo en nombre del crecimiento verde y de la economía del conocimiento.
3. Sin embargo, frente a la crisis, los Gobiernos encuentran medios para financiar nuevas políticas decididas a escala europea. El último Consejo Europeo decidió dedicar la minucia de 2 400 millones al año, a partir de 2010, para ayudar a los países en desarrollo a luchar contra el efecto invernadero. Esta suma se obtendrá mediante una contribución de cada Estado miembro, según una clave de reparto ad hoc, distinta de la clave comunitaria habitual. De igual manera, la

ayuda a Grecia se financiará mediante préstamos concedidos por ciertos Estados sin pasar ni por el presupuesto comunitario ni por la intermediación de una institución financiera comunitaria como el BEI.

4. El argumento se entiende: puesto que, de todos modos, es el contribuyente nacional el que paga o el que actúa como garante, ¿por qué pasar por el intermediario del presupuesto de la Unión? **En cambio, existe un medio muy simple para evitar recurrir a los presupuestos nacionales, se trata de dotar a Europa de nuevos recursos propios.** Sobre esta cuestión considerada tabú durante mucho tiempo, la Resolución adoptada el 29 de marzo de 2007 por el Parlamento Europeo dibuja un primer cuadro de la situación. Desde entonces, la protección del medio ambiente y la prevención de crisis financieras han despertado una auténtica competición de imaginación fiscal. Con un límite común a todas estas reflexiones: estos recursos están concebidos para alimentar tanto el presupuesto nacional como un hipotético fondo mundial, pero nunca el presupuesto comunitario, que sigue siendo el agujero negro del debate político europeo.
5. La decisión compete a los Gobiernos. Si prefieren prohibir todo gasto nuevo y todo impuesto nuevo en su estrategia para salir de la crisis, la Unión solo podrá acompañar este rigor. Pero si consideran necesario lanzar nuevas iniciativas presupuestarias, en tal caso la Unión debe ser una de las partes interesadas.
6. Porque terminamos olvidando lo fundamental. El presupuesto es siempre el auténtico instrumento para medir el espíritu de solidaridad. Y el presupuesto europeo mide también la confianza que los participantes conceden a la aventura común, la *affectio societatis* en el seno de la familia. **Fijar un máximo a su presupuesto es fijar un máximo a la confianza en Europa, es frenar la solidaridad entre europeos.** Las controversias penosas sobre el mismo principio de una ayuda a Grecia son, por desgracia, solo una triste demostración.

II. El interés de un enfoque común europeo de los presupuestos nacionales: los «dividendos de Europa»

7. La dimensión europea puede ayudar a los Estados miembros a salir de la crisis por arriba para equilibrar sus finanzas y maximizar la eficacia.

En el fondo, se trata simplemente de aplicar el principio de subsidiaridad en el ámbito financiero. Cada vez que la Unión ejerce una competencia en lugar de un Estado miembro, no solo debe hacerse sin una nueva carga fiscal para el contribuyente sino que debe permitir, si las demás condiciones permanecen iguales, reducir los gastos totales. Es lo que hacen los grandes grupos industriales: **se comparten los servicios comunes para aprovechar las economías de escala.**
8. De este modo, existen dos maneras de concebir el nuevo servicio de acción exterior de la Unión. Entre la fórmula de la red diplomática número 28 y la fusión de las 27 redes nacionales existentes en el seno de un servicio europeo unificado, la gama de soluciones intermedias es amplia: que todos los Estados

miembros estén representados en Washington o en Pekín es comprensible, pero que cuatro embajadas de países europeos más una de la Unión estén presentes en Botsuana significa que sobran por lo menos tres. Lo mismo sucede con los servicios consulares, una vez que los acuerdos de Schengen y los tratados europeos establecen el principio de la cooperación consular sin límite entre los Estados miembros.

9. Relativamente bajos en el caso de los servicios diplomáticos y consulares, los ahorros pueden ser bastante más sustanciosos en otros ámbitos. Bien mediante una transferencia de competencias de un mismo tipo hacia Bruselas o bien simplemente mediante la comparación sistemática de las acciones de unos y de otros a fin de evitar duplicaciones. De esta manera, en el ámbito de la investigación, la Unión dedica cada año cantidades importantes, alrededor de 8 000 millones, para un programa marco. Pero se le añaden los gastos nacionales, cuya parte principal se decide ignorando qué hacen los vecinos, con duplicaciones y competiciones inútiles. Lo mismo ocurre con la ayuda al desarrollo: la suma de los presupuestos nacionales alcanza un importe diez veces superior al presupuesto comunitario, que se solapa con el presupuesto intergubernamental del Fondo Europeo de Desarrollo. Sobre el terreno, los representantes de los Estados miembros y los de los distintos servicios competentes de la Comisión se ignoran y compiten entre ellos a costa de la buena gestión y, peor aún, de la buena diplomacia. Estos tiempos de vacas flacas no permiten continuar malgastando así.
10. Aún más prometedor es el ámbito tabú de la defensa. Los peligros de duplicación entre la Unión Europea y la OTAN, subrayados sin parar por nuestros amigos americanos, deberían hacernos sonreír en comparación con las múltiples redundancias que existen entre nuestras fuerzas nacionales. Nuestros 27 Ejércitos suman un total de 2 millones de hombres uniformados, de los cuales, menos de un 5 % son capaces de llevar a cabo «una acción de fuerte intensidad», como se dice púdicamente, es decir, de combatir. ¿Cómo se puede justificar, en 2010, esta acumulación de medios heteróclitos, a veces modernos, a menudo obsoletos, siempre redundantes, cuyo coste es desproporcionado respecto a la eficacia potencial que, por otra parte, no se medirá nunca? El frente afgano es una cruel ilustración a tamaño real de las capacidades militares comparadas de todos los miembros de la OTAN.
11. La guerra fría terminó hace ya veinte años. Solo hemos disfrutado, de manera muy parcial, los «dividendos de la paz». Faltan, en este lado del Atlántico, los «dividendos de Europa». La crisis sin precedentes de todos nuestros presupuestos nacionales es una ocasión única para hacer finalmente lo que manda el sentido común, lo que esperan nuestras opiniones públicas (las encuestas muestran que todo el continente aprueba poner en común los medios de defensa) y lo que aconsejan nuestros propios militares, plegados desde hace veinte años a las exigencias de la cooperación internacional: repartirse los papeles, con la OTAN y entre los europeos, por la defensa de Europa en el mundo de hoy. Solo una auténtica cooperación europea puede permitirnos ahorrar sensiblemente en el ámbito de la defensa sin poner en peligro nuestra seguridad.

III. La gran complejidad de la financiación de las políticas europeas

12. Contrariamente a lo que se podría pensar, el presupuesto de la Unión está lejos de ser el único instrumento que permite financiar las políticas europeas y, aún más, las acciones ligadas a los objetivos comunes europeos. **En realidad, existen hasta siete categorías de fuentes, cada una de ellas con reglas distintas.**
13. *El presupuesto europeo* propiamente dicho. Desde el Tratado de Lisboa, se adopta mediante acuerdo entre el Consejo y el Parlamento según un procedimiento particular de codecisión. En 2010 asciende a 123 000 millones. Desde 1988, el presupuesto anual se incluye en un marco plurianual que limita los gastos en cinco categorías. El marco actual cubre los años 2007-2013 y será objeto de una revisión intermedia durante 2010.
14. *El FED, Fondo Europeo de Desarrollo*, financia la ayuda a los países ACP. Se trata de un fondo interestatal, pero se gestiona bajo un control político bastante estricto del Parlamento Europeo. Existe un acuerdo general en que, a largo plazo, está orientado a integrarse en el presupuesto comunitario pero cada Presidencia de turno renuncia rápidamente a ello: la clave del reparto de la financiación entre los Estados miembros es distinta de la clave comunitaria, y su renegociación está prevista solo en el marco de una reelaboración global de las finanzas europeas.
15. Los Gobiernos se ven tentados de reproducir este tipo de fórmula: han recurrido a él, casi a escondidas, durante el Consejo Europeo de marzo de 2010 para financiar la ayuda prometida por la UE a los países en desarrollo para combatir el efecto invernadero. Pero, a diferencia del FED, de momento no se trata de un fondo dotado de un estatuto, de reglas de funcionamiento y de un control democrático. Los Gobiernos se han puesto de acuerdo simplemente sobre el principio y el importe de la ayuda, y su reparto entre los Estados miembros, sin recurrir al presupuesto comunitario.
16. *Las contribuciones oficiales de los Estados miembros a la financiación de las políticas o de las instituciones europeas.* Se trata de una rúbrica bastante amplia y heterogénea. Incluye al mismo tiempo:
 - La cofinanciación nacional de los programas comunitarios que lo requieren: en especial los fondos estructurales, la política de cohesión y el programa marco para la investigación.
 - La financiación nacional que completa programas comunitarios o que se completa mediante estos: la financiación de los programas espaciales de la ESA y la del funcionamiento de la mayor parte de agencias son dos ejemplos.
 - Los gastos en que incurren los Estados para acciones paralelas a las de la Unión suponen una variante de esta categoría: así es para las operaciones de mantenimiento de la paz, cuyos gastos civiles son a cargo del presupuesto europeo, según los procedimientos adecuados, mientras que cada Estado conserva la responsabilidad de sus gastos militares operativos. Observemos, de paso, que los Estados que aceptan

participar de estas operaciones pagan dos veces (con su presupuesto nacional y con su participación en el presupuesto común), a lo se añaden las pérdidas humanas: es un ámbito en el que existe un margen de mejora en la solidaridad comunitaria.

17. *Los gastos nacionales que contribuyen a la realización de objetivos comunes europeos.*
Sin duda se trata de la categoría más importante en volumen, pero también la más difícil de delimitar de manera precisa. Como «objetivos comunes europeos» deben entenderse los ámbitos en los que la competencia jurídica y financiera sigue siendo fundamentalmente nacional, pero para los cuales los Estados miembros fijan conjuntamente los mismos objetivos: la Estrategia de Lisboa, el plan energía-clima y la Estrategia de Seguridad de la Unión son los mejores ejemplos.
18. Identificar estos gastos y evaluarlos es muy importante por dos razones. Por una parte, frente a las dificultades extremas para incrementar el presupuesto europeo, es el único medio para comprobar que pueden financiarse estos grandes objetivos; por otra parte, la buena utilización de estos fondos crea un problema de control democrático, es decir, de coordinación entre los Parlamentos nacionales, que disponen de ellos, y el Parlamento Europeo, encargado de seguir la realización de los objetivos.
19. *Los gastos en que incurren los Estados miembros en beneficio de los ciudadanos de la Unión que llegan para beneficiarse de sus servicios públicos.*
Este problema radicalmente nuevo no ha dado nunca pie a examen en un marco comunitario. No obstante, hace cinco años, la sentencia Watts del Tribunal de Justicia funcionó como desencadenante: el Tribunal obligó al NHS británico a pagar a un hospital francés los gastos de cirugía por el tratamiento de una ciudadana británica que no había podido obtener los cuidados adecuados en su país. Esta validación jurisdiccional del «derecho al turismo sanitario» tiene tal alcance que España, cuyos servicios hospitalarios son especialmente apreciados por sus vecinos, se ha opuesto al proyecto de directiva destinado a desarrollarlo. Pero no se podrá esquivar el problema eternamente. Menos aún porque no se limita al ámbito de la sanidad: una vez que el Derecho comunitario ha suprimido las condiciones de recursos que un ciudadano europeo debía justificar para establecerse en otro país de la Unión, la repartición del pago de la ayuda social deberá negociarse bien entre los Estados, ya sea a escala bilateral, multilateral o de la Unión Europea. Sin duda será necesaria alguna forma de cámara de compensación. Es mejor reflexionar y ponerse de acuerdo antes de verse desbordados por el número de casos.
20. *Los créditos del BEI* que financian proyectos comunitarios, a menudo como complemento de los fondos europeos. Institución original, creada por el Tratado de Roma pero cuyos únicos accionarios son los Estados miembros, el BEI es un potente financiador de las inversiones que se deciden en Bruselas. Su función solo podrá crecer en un periodo de marea muy baja en cuanto al presupuesto se refiere.
21. Existe hoy *otra categoría de créditos, acordados por algunos Estados miembros a otros Estados miembros con dificultades financieras.* El Tratado

prevé un mecanismo de ayuda de la Unión a los Estados que experimentan dificultades excepcionales (artículo 122). A partir de la crisis griega se suma la posibilidad de créditos públicos concedidos por determinados Gobiernos, incluso a un país del euro, según una clave de reparto caso por caso. Los Parlamentos nacionales se encargan de la validación jurídica y política de la decisión pero, al tratarse del ejercicio de la solidaridad europea y del funcionamiento de la zona del euro, su intervención no debe excluir la del Parlamento Europeo. Otro ámbito más para la cooperación interparlamentaria.

IV. El instrumento de la coordinación: la conferencia interparlamentaria

22. En materia presupuestaria, la práctica parlamentaria más habitual en la zona del euro distingue el debate orientativo, que generalmente se celebra en primavera, y la votación propiamente dicha, que se produce en otoño.
23. ¿Por qué no **invitar a los Parlamentos nacionales a fijar, antes del debate orientativo propio de cada uno, un debate común?** Este se celebraría por videoconferencia: cada uno se siente mejor en su propia casa y así se movilizaría más fácilmente la prensa nacional.

El mero hecho de celebrar tal debate tendría tres ventajas apreciables:

- Evidentemente el debate debería basarse en hipótesis económicas comunes: las previsiones relativas a los PIB, a los tipos de interés, al tipo de cambio del euro, al precio del barril, etc. deberían ser idénticas. Ello supondría un notable avance respecto a la práctica actual, en la que cada uno elige las previsiones que facilitan su propia elección.
 - La apertura del debate nacional sobre las orientaciones presupuestarias teniendo en cuenta la dimensión europea y las perspectivas de cada uno de los socios sería una muralla considerable contra la tentación de encerrarse en sí mismo.
 - Finalmente sería la ocasión para hacer balance y compararse mutuamente sobre la manera en que cada uno cumple sus compromisos europeos, se trate del Pacto de Estabilidad y Crecimiento o de las políticas vinculadas a la Estrategia 2020, por ejemplo. Sin otra sanción ni otro estímulo que la mirada de los demás.
24. Conviene recordar que el recurso a estas comparaciones nacionales ocupaba el núcleo de la difunta Estrategia de Lisboa. Pero los Gobiernos se opusieron a la publicación, excepto la confidencial, de los rendimientos individuales, algo que no sería demasiado halagador para determinados amores propios nacionales. Sin embargo, esta comparación, este «benchmarking», es un instrumento fundamental. La movilización de los Parlamentos es una mejor garantía de su amplia difusión entre los medios de comunicación y las opiniones públicas.
25. Este tipo de debate sería un primer paso hacia una ordenación del reparto de la financiación de las políticas europeas entre el presupuesto comunitario, los presupuestos nacionales y las financiaciones de tipo BEI. Al mismo tiempo, sería la ocasión de reflexionar sobre la puesta en marcha de un auténtico control democrático de las acciones cofinanciadas.

26. Tomemos un caso concreto. La Unión interviene en una operación de mantenimiento de la paz. Gracias a los poderes que le concede el Tratado de Lisboa, la Alta Representante coordina la acción de las fuerzas militares, pagadas por los Estados voluntarios, los medios de cooperación de los Estados miembros y los de los varios servicios de la Comisión implicados. En caso de necesidad, puede suspender las negociaciones de ayuda e incluso las negociaciones comerciales entabladas por la Comisión con una de las partes en conflicto. Hoy la intervención de la Unión puede ser mundial. Por lo tanto, debe ser controlada y juzgada como tal. En el estado actual, ni los Parlamentos nacionales ni el Parlamento Europeo están en condiciones de hacerlo: cada uno se encuentra limitado a la visión de la utilización de sus propios créditos.
27. Otro ejemplo: la multiplicación de las catástrofes naturales ha llevado a la Comisión a estudiar la creación de una fuerza europea de protección civil. La Comisión trabaja en ello. Una vez más, se producirá una mezcla de medios nacionales y comunitarios: ¿quién controlará qué?
28. Y, en caso de que algunos Estados inicien una cooperación entre algunos de ellos, en cualquier ámbito, será necesario encontrar la manera de combinar el control de los Parlamentos nacionales con una visión comunitaria.

V. Para una conferencia financiera europea

29. La urgencia de la salida de la crisis conducirá naturalmente a tomar un determinado número de iniciativas pragmáticas, sin esperar a una negociación de conjunto. Sin embargo, esta será pronto necesaria si no queremos permitir que se forme una nube de fondos, mecanismos, acuerdos parciales y claves de reparto que escape al control de sus autores y, evidentemente, a cualquier control político o mediático.
30. Dotar a la Unión de su estatuto financiero exigirá una negociación larga, compleja, de una dificultad política excepcional. Pero sabemos por experiencia qué método permite gestionar la complejidad en el marco europeo: la fórmula de la convención, es decir, la reunión de representantes de los Gobiernos y de los Parlamentos nacionales con los de las instituciones de la UE.
31. La última Presidencia belga tuvo la iniciativa de reunir la Convención para el futuro de Europa, cuyo mandato había hecho adoptar: habrán sido necesarios casi diez años, pero la Unión cuenta hoy con sus nuevas instituciones. **La futura Presidencia belga podría convocar una conferencia financiera europea, con una composición comparable.** Su misión sería proponer un acuerdo político de conjunto sobre el reparto de las funciones entre los presupuestos nacionales y el comunitario en lo relativo a la financiación de las políticas europeas, sobre el régimen de los recursos del presupuesto de la Unión y sobre el control democrático del conjunto.