

DELEGACION ESPAÑOLAEL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS EN LA UNIÓN POLITICAI. INTRODUCCION1.1. TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA CONFERENCIA SOBRE UNIÓN POLITICA.

- * Desde el comienzo de los trabajos preparatorios de la CIG sobre la Unión Política, España ha defendido que la asunción de nuevas competencias por la Unión Política, y el cambio de unanimidad a mayoría cualificada en las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros, deberán ir acompañados de la dotación de los medios financieros y humanos necesarios para la ejecución de esas acciones comunitarias, (carta del Presidente del Gobierno español al Presidente del Consejo Europeo, de 4 de mayo de 1.990).
- * El Informe (doc. 10661/90) de los Ministros de Asuntos Exteriores al Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990, en el apartado relativo a las competencias de la Unión dice: "Por lo que se refiere a las consecuencias que se derivan de una importante ampliación de las competencias de la Comunidad, todas las delegaciones reconocen que la Unión deberá poder disponer de los medios -financieros y de otra índole, comprendidos los recursos humanos- para la realización de los objetivos que dicha Unión se hay fijado y para la aplicación de las política necesarias para su ejecución".
- * El Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre, en sus conclusiones sobre la ampliación y fortalecimiento de la acción comunitaria, manifiesta: "El Consejo Europeo hace hincapié en que la Unión disponga de todos los recursos necesarios para alcanzar todos los objetivos que se han fijado y para llevar a cabo todas las políticas resultantes".

1.2. LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN

- * La vinculación entre la dotación a la Comunidad de medios financieros, la definición y alcance de competencias transferidas, y la discusión sobre los mecanismos de toma de decisiones (paso de

la unanimidad a la mayoría cualificada), no es un hecho nuevo de esta Conferencia. Tanto en el Tratado de Roma como en el Acta Unica está implícita esta relación entre medios, competencias, y toma de decisiones.

Las políticas que más se han desarrollado en la historia de la CEE tenían disposiciones financieras previstas específicamente en el Tratado de Roma. El ejemplo más característico es la Política de Agrícola Común (art. 40, 3º y 4º).

Con el Acta Unica se han incorporado a la esfera de competencias de la Comunidad, políticas que pueden implicar para los Estados miembros la realización de importantes gastos financieros, sin que la Comunidad apenas contemple la financiación de los mismos. Lógicamente, el Acta Unica estableció para estos casos la unanimidad.

- * Es evidente que el proceso de evolución comunitaria ha operado sobre la base del análisis caso por caso y ha evitado la construcción de una tipología de políticas comunitarias en función de cual sea su grado de financiación y el procedimiento de toma de decisión adoptado en cada una de ellas. Sin embargo, a la luz de la experiencia, cabe identificar cierta relación entre el grado de financiación comunitaria y el mecanismo de toma de decisión. Sin ánimo sistemático, las políticas comunitarias podrían agruparse, desde este punto de vista, básicamente en torno a cuatro modelos:

- Modelo ①: Políticas comunitarias, que por su propia naturaleza, no requieren prácticamente ninguna financiación comunitaria directa.

Es el caso de todas las políticas vinculadas a la propia Unión Aduanera, a la libre circulación de factores de producción y a la realización del Mercado Interior, incluyendo en este concepto también la normativa sobre competencia. Son políticas ligadas a la concepción del propio mercado común europeo y de la integración aduanera de la Comunidad.

En este tipo de políticas la decisión, en general, se toma por mayoría cualificada.

- Modelo ②: Políticas, programas y acciones financiados en su totalidad por la Comunidad.

El ejemplo más relevante lo constituye el Feoga-Garantía, que financia el 100% del coste de las intervenciones que practican los Estados miembros en aplicación de la legislación comunitaria. Hay otros ejemplos, como la Ayuda Alimentaria.

Aquí también, en general, se decide por mayoría cualificada.

- Modelo ③: Políticas, programas y acciones financiados parcialmente por la Comunidad, en algunos casos de manera significativa por el Presupuesto comunitario, pero que implican cofinanciación por parte de los Estados miembros y/o de los agentes económicos.

Este modelo -a cuya instrumentación responden- los Fondos Estructurales, que constituyen una vía de financiación indirecta de los efectos del Mercado Interior sobre las regiones menos favorecidas-se aplica a multitud de programas y acciones comunitarias, como Erasmus y Comett, o los programas específicos de investigación.

En muchos de estos supuestos, para evitar que una decisión comunitaria pudiera afectar sustancialmente al presupuesto de un Estado miembro o a su economía nacional, se fijan por unanimidad tanto los objetivos generales como la cuantía global y porcentual de la financiación comunitaria, y posteriormente la normativa de desarrollo se decide, en general, por mayoría cualificada.

- Modelo ④: La Comunidad decide en ocasiones sobre acciones para cuya ejecución la Comunidad no dispone de financiación suficiente. Los casos más ilustrativos son algunas de las políticas mixtas (por ej. el artículo 130 R, párrafo 4, sobre Medio Ambiente) o acciones que se basan en el art. 235 para las que hay dotaciones presupuestarias muy reducidas y posibilidades jurídicas de financiación comunitaria muy limitadas.

En todos estos casos, al no existir financiación comunitaria significativa, se ha previsto en el Tratado que las decisiones se adopten por unanimidad, justamente para permitir que cada Estado miembro valore, en función de sus características políticas, económicas y sociales, su posible participación y el grado de la misma en este tipo de decisiones que generan obligaciones financieras que pueden ser relevantes para el Estado, las Administraciones regionales o locales y/o los

agentes económicos.

Es evidente, por tanto, la relación entre el nivel de los recursos económicos de la Comunidad y el ámbito de sus competencias. Así mismo, existe una relación innegable entre la capacidad de financiación comunitaria y el procedimiento de decisión aplicable a una acción o política comunitaria. Por otra parte, la relación entre el proceso de transferencia de competencias y dotación de medios económicos se plantea no solo en el ámbito de la construcción comunitaria, sino que se da también a escala nacional, cuando se producen fenómenos de descentralización o regionalización.

* Por lo que respecta a la Comunidad, si no existiera este paralelismo entre atribución de nuevas responsabilidades y dotación correspondiente de medios económicos suficientes, se producirían, entre otras, las siguientes consecuencias:

- La toma de decisiones comunitarias por mayoría podría producir en algunos casos un desajuste relevante entre las disponibilidades presupuestarias nacionales de algunos Estados miembros y el cumplimiento de la norma comunitaria a que pudiera verse obligado un Estado miembro a pesar de su voto en contra. Esta situación provocaría un desequilibrio presupuestario en el Estado miembro afectado. Igualmente la falta de financiación puede producir efectos importantes en los agentes económicos.
- Esta consideración afecta a todos los Estados miembros con carácter general, aunque es especialmente pertinente para aquellos Estados miembros con menores disponibilidades presupuestarias .
- El artículo 6, párrafo 2 del Tratado, expresamente señala que las instituciones de la Comunidad velarán porque no se comprometa la estabilidad financiera externa e interna de los Estados miembros.
- La perspectiva de una Unión Económica y Monetaria, fundamentalmente basada en reglas coercitivas de disciplina presupuestaria con el objetivo de mantener la estabilidad de precios, y en definitiva la fortaleza de la moneda común, acentúan, aún más si cabe, la inoportunidad de crear nuevas competencias o mecanismos de decisión comunitarios que puedan imponer nuevas obligaciones a los Estados miembros, sin prever el suficiente respaldo financiero correspondiente.

1.3. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA UNION POLITICA

Desde el comienzo de los trabajos de la Conferencia se han planteado propuestas sobre numerosas ampliaciones de competencias, así como cambios en el procedimiento de toma de decisiones, en campos de indudable trascendencia económica. Este planteamiento se presenta sin haber analizado aún las implicaciones financieras que esta extensión de responsabilidades comunitarias pudiera tener para el presupuesto comunitario, para los presupuestos nacionales y para los agentes económicos en general.

Conviene, por tanto, reflexionar sobre este importante aspecto, que deberá tener en cuenta la Conferencia para decidir la inclusión de nuevas competencias o el cambio de procedimiento de decisiones del Consejo.

A tales efectos, a continuación se presenta el punto de vista de la delegación española.

II. POSICION ESPAÑOLA

2.1. CONSIDERACION DE LAS ACCIONES Y POLITICAS COMUNITARIAS A LOS EFECTOS DE LA APLICACION DEL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS.

La decisión de dotar con nuevas competencias a la Comunidad, o de modificar el procedimiento de decisión del Consejo respecto a ciertos sectores de competencias ya existentes, debe considerarse en función de, entre otros elementos, el impacto financiero que tal modificación de los Tratados pueda producir sobre las disponibilidades presupuestarias (las economías) de los Estados miembros.

A tal efecto, procederá el examen caso por caso de cada nueva competencia, o cada modificación del procedimiento de decisión del Consejo, que se pretenda incluir en el Tratado. No obstante, España considera que la inclusión de nuevas competencias, o el cambio de procedimiento de decisión del Consejo, debería responder, en términos generales, a tres posibles enfoques:

1. Acciones comunitarias financiadas íntegramente por la Comunidad. En principio, estas acciones no producirían un impacto relevante sobre los presupuestos nacionales y/o las economías nacionales por estar dotadas de medios comunitarios

suficientes para su financiación plena, lo que, en principio, excluiría la necesidad de una acción financiera con cargo a los presupuestos nacionales y/o las economías nacionales. En estos casos, la mayoría cualificada debería ser la pauta a seguir.

2. Acciones comunitarias financiadas parcialmente por la Comunidad. En estos casos, para evitar que una decisión comunitaria pudiera afectar sustancialmente al presupuesto y/o a la economía de algún Estado miembro, deberían fijarse ~~por unanimidad los objetivos generales de la acción comunitaria~~ y la cuantía global y porcentual de la financiación comunitaria. La normativa de desarrollo se decidiría, en principio, por mayoría cualificada.
3. Acciones comunitarias que no contemplan financiación comunitaria directa. En los casos en que una decisión de este tipo pudiera implicar una incidencia especialmente relevante sobre el presupuesto y/o la economía de un Estado miembro, las decisiones del Consejo deberían adoptarse por unanimidad. En los casos en que estos efectos financieros sobre los presupuestos nacionales o sobre las economías nacionales no fueran relevantes (o no tuvieran carácter asimétrico), la decisión se tomaría, en principio, por mayoría cualificada.

En cualquier caso, es preciso mantener la coherencia global de la reforma comunitaria. Hay sectores sobre los que, en el actual estado de evolución del proceso de integración comunitaria, no cabe plantearse su comunitarización. Se refieren a toda una serie de aspectos que inciden directamente en el coste de los factores de producción. En todos los Estados miembros la financiación de los elementos compensadores de estas áreas (seguro de desempleo, sistema de pensiones, etc.) consume un porcentaje muy elevado de los Presupuestos nacionales. Dado el nivel limitado que hoy en día tiene la integración comunitaria, desde el punto de vista del peso del presupuesto comunitario en el PNB total, no cabe prever una transferencia de competencias en estos ámbitos. No obstante, España ha expresado reiteradamente su deseo de que en una fase ulterior del proceso de integración (podría ser durante la etapa final de la UEM), la Unión vaya asumiendo progresivamente estas responsabilidades con todas sus consecuencias.

Sea cual sea el alcance del incremento de competencias comunitarias que se aborde en esta reforma de los Tratados, es evidente que el aumento de poder de decisión que gane la Comunidad,

mediante el incremento de competencias o mediante la extensión de decisiones por mayoría, deberá verse correspondido por un incremento suficiente de los recursos comunitarios. El alcance de la reforma deberá tener en cuenta esta coherencia.

2.2. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS TRATADOS, EN APLICACION DE LOS CRITERIOS ANTERIORES.

España está a favor de una ampliación de las actuales competencias de la Comunidad. Sin embargo, la ampliación de competencias o la profundización de las existentes solo sería posible si se asegurara la suficiencia de medios comunitarios para abordar tanto las nuevas políticas como los impactos económicos que, sobre algunos Estados Miembros, podría producir un cambio de procedimiento de voto en determinadas materias.

Para garantizar el principio de suficiencia de medios, el Consejo deberá comprometerse a elevar el actual nivel de gastos fijado por la Decisión de recursos propios para posibilitar la financiación de las nuevas políticas o la profundización de las existentes que se pacten en la reforma de la Unión Política.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la delegación española propone la introducción de una serie de reformas concretas de los Tratados:

- * Modificación del artículo 2. Además de las modificaciones que deberán introducirse como consecuencia tanto de esta Conferencia como de la UEM, este art., que define los objetivos de la Comunidad, deberá completarse con un párrafo que diga: "Su acción se basará en y en el principio de suficiencia de medios".

(Como se ha indicado anteriormente, la correcta interpretación de este principio no significa que toda actuación comunitaria exija plena financiación, por lo que el término suficiencia significará, según la materia de que se trate, desde financiación plena a financiación nula).

- * El Consejo, de acuerdo con la Comisión, debería asumir el compromiso político de elevar suficientemente el límite de los recursos propios para garantizar las nuevas obligaciones comunitarias que se deriven de la aprobación de la Unión Política. Este compromiso podría revestir la formulación de una declaración aneja a la reforma del Tratado.

* Por último, España considera que las modificaciones de los artículos del Tratado que supongan extensión o redefinición de competencias, o paso de la unanimidad a la mayoría cualificada, deberán recoger en su texto el principio de suficiencia de medios cuando resulte apropiado, en un examen caso por caso inspirado por los criterios que se han desarrollado en el presente documento.

A los efectos de este documento, conviene recordar que el Presupuesto para 1991, si se descuentan los créditos de pago del Feoga-Garantía y los relativos a los Fondos Estructurales, sólo alcanza la suma de 7.788 mecus en créditos de pago, es decir, el 0,15% del PNB de la Comunidad. Esta cifra es suficientemente ilustrativa del peso específico comunitario en el conjunto de las actividades económicas y sociales de los Estados miembros.

Madrid, 27 de febrero de 1991