

LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

José Antonio RODRÍGUEZ MARTÍN
Universidad de Granada

Resumen

Desde su origen, la Unión ha intentado elaborar unos presupuestos transparentes y rigurosos, que tuvieran en cuenta las prioridades establecidas y favorecieran el control en su procedimiento anual. En este sentido, las Disposiciones financieras de los Tratados de Roma y del Reglamento financiero, recogidos también en la Constitución Europea, plasman el respeto a los criterios presupuestarios tradicionales, junto a las reglas de buena gestión y transparencia. No obstante, en la práctica existen múltiples excepciones en su aplicación, ya que un seguimiento estricto de los mismos no hubiera favorecido el desarrollo de los gastos inherentes al propio proyecto europeo. En este artículo se analizan las razones que justifican estos incumplimientos en los principales criterios presupuestarios, que han evitado, en gran medida, nuevos conflictos interinstitucionales y/o con Estados miembros en el proceso de integración.

1. Introducción

Desde su creación, la Unión Europea ha pretendido presentar unos presupuestos precisos y rigurosos para facilitar el fácil ejercicio de un control democrático con profundidad (Strasser, 1993, pp.47), con la voluntad de las Autoridades comunitarias de favorecer el control en cada una de sus etapas, en el marco de uno de los grandes éxitos políticos y económicos del siglo XX (Cuenca, 2004, pp. 48). Las Disposiciones financieras de los Tratados de Roma y del Reglamento financiero aprobado para su ejecución”, se plasman, en teoría, en el respeto a los criterios presupuestarios tradicionales: universalidad, unidad, anualidad, especialidad y publicidad.

Las políticas comunes se sufragan con los recursos de un presupuesto poco relevante pero muy peculiar, que incorpora también dos reglas propias (unidad de cuenta y equilibrio), ya que no se financia con impuestos europeos y no es posible el déficit en su balance al final del ejercicio en cuestión. No hay que olvidar que en aspectos muy importantes los gobiernos nacionales siguen conservando todavía atributos propios de Estados independientes (Díez-Picazo, 2002, pp. 167), aunque la sustancia de la que se ha nutrido la construcción europea es federal: una suerte de federalismo internacional y, por ende, política (Mangas, 2002, pp.60 y ss.).

En este sentido, el Derecho Comunitario no puede considerarse un simple compendio de acuerdos entre Estados, tampoco se puede concebir como parte de los ordenamientos jurídicos nacionales. El ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales se encuentran ensamblados entre sí y dependen uno del otro (Borchardt, 2000, pp. 95).

En este contexto, la complejidad del presupuesto comunitario se debe a su propia evolución y continuas modificaciones para corregir en muchas ocasiones los desequilibrios en los saldos de determinados Estados miembros, y a la intención de las instituciones comunitarias de dotar de nitidez y precisión a todo el procedimiento. Por esa razón, se ha incorporado, asimismo, el principio de buena gestión financiera y transparencia, que se recoge en el nuevo Reglamento financiero (CE, EURATOM) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002 y en sus Normas de desarrollo (CE, EURATOM) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que fue firmado finalmente en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco¹, mantiene, en gran medida, los elementos centrales de las finanzas comunitarias (cuadro 1); frente a la opinión expresada en el informe Sapir en 2003, en el que se apostaba por una amplia reestructuración del presupuesto, con la creación de tres fondos: un fondo del crecimiento, un fondo de la convergencia y un fondo de la reestructuración, con una disminución considerable del gasto agrícola, propuesta que no fue aceptada por la Comisión Europea.

Como consecuencia, no se ha llevado a cabo hasta la fecha una simplificación del funcionamiento del presupuesto, exigida por el Parlamento Europeo en reiteradas ocasiones, si bien la Constitución ha modificado el procedimiento con la introducción de una única lectura y la conciliación, suprimiendo la presentación de un anteproyecto y eliminando también la distinción entre gastos obligatorios (GO)² y gastos no obligatorios (GNO)³.

¹ Los Estados miembros procederán a la ratificación con arreglo a sus reglas constitucionales respectivas, bien mediante ratificación parlamentaria, bien mediante referéndum. Está previsto que el proceso de ratificación dure dos años. La Constitución debería entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006.

² Los gastos obligatorios están destinados a hacer frente a las obligaciones derivadas de las distintas políticas como el FEOGA. En particular, son gastos obligatorios: a) Los gastos del FEOGA-Garantía; b) las devoluciones y las ayudas a los Estados miembros; c) diferentes líneas de la política de pesca y la cooperación con terceros países, que corresponden a las obligaciones financieras de la Comunidad derivadas de sus acuerdos exteriores.

³ Los gastos no obligatorios son fijados por el Parlamento para objetivos determinados. Específicamente, son gastos no obligatorios: a) La casi totalidad de las acciones estructurales; los créditos para la formación, juventud, cultura, información y otras secciones sociales; e) los créditos de energía, control de seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente; d) los créditos para la protección de los consumidores, mercado interior, industria e innovación tecnológica; e) los créditos de investigación y desarrollo tecnológica; f) una parte de los créditos para la cooperación con países en vías de desarrollo y el resto de países terceros; g) los créditos para gastos de apoyo y sostén de las acciones comunitarias; h) la casi totalidad de los gastos de funcionamiento.

Cuadro 1. Las finanzas comunitarias en la Constitución Europea (2005)

Artículos	Materia	Comentarios
I-53	Principios presupuestarios y financieros	Mantiene la estructura actual
I-54	Recursos propios de la Unión	Mantiene la estructura actual, aunque se abre la posibilidad de instaurar un nuevo recurso en un futuro
I-55 y III-402	Marco Financiero plurianual	Disposiciones nuevas
III-403 a III-414	Procedimiento, ejecución del Presupuesto y aprobación de la gestión	Algunas modificaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2005)

En particular, la Constitución dispone que todos los ingresos y los gastos de la Unión deban ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario (principio de anualidad)⁴, ser consignados en el presupuesto de la Unión (principio de unidad) y estar equilibrados. Se enfatiza también en el criterio de la buena gestión financiera y transparencia y en la necesidad de luchar contra el fraude, de acuerdo con el nuevo Reglamento Financiero.

Además, la Constitución dispone que la ley que fija el presupuesto anual, según el marco financiero plurianual (que sustituye a las actuales perspectivas financieras), que regula la evolución ordenada de los gastos de la Unión por un periodo (mínimo) de 5 años dentro del techo de sus recursos propios, se adoptara conjuntamente por el Parlamento y el Consejo.

No obstante, en la práctica existen múltiples excepciones en la aplicación de los principios financieros, que pone de manifiesto el difícil equilibrio de poderes entre las instituciones comunitarias respecto al procedimiento presupuestario (Barberán, 2002, pp.121).

En este artículo se analizan las principales razones que justifican los incumplimientos en estos criterios, en particular en los principios de unidad y veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio y buena gestión financiera y transparencia, junto a la prioridad de evitar el fraude, que se mantienen y se destacan especialmente en la Constitución Europea (artículo I-53).

⁴ En la vertiente de los ingresos, hay que destacar que la Comisión Europea ha planteado una amplia reforma de la estructura actual de los recursos propios (COM (2004) 505 final), con la instauración de un nuevo ingreso presupuestario al finalizar las perspectivas financieras 2007-2013.

2. Principio de unidad y veracidad presupuestaria

El principio de unidad⁵ del presupuesto de la Unión se encuentra recogido en el Tratado CE (art. 268): “todos los ingresos y gastos de la Comunidad (...) deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto”; además se contempla en los artículos 4 y 5 del Reglamento financiero y en el artículo 3 de sus Normas de desarrollo.

Estos artículos disponen que la Unión debe reunir en un sólo acto jurídico todas las operaciones financieras que realiza (ingresos y gastos), con el fin de tener una mayor claridad y transparencia, de acuerdo al artículo 4 del Reglamento financiero: “el presupuesto es el acto por el que se aprueban los ingresos y gastos previsibles de las Comunidades Europeas que se consideran necesarios para un determinado ejercicio”

Por tanto, únicamente se autorizan los gastos e ingresos consignados en el presupuesto. Las Comunidades Europeas, tras haber prescindido de la aplicación de este principio, lo han admitido después de un largo camino todavía inacabado:

- Período inicial de dispersión (1952-1967), en el cual coexistieron hasta cinco presupuestos diferentes por la autonomía de las instituciones comunitarias.
- Segundo período tras la fusión de los gastos administrativos (1967-1970).
- Tercer período tras la instauración del presupuesto general de las Comunidades Europeas, con la entrada en vigor del Tratado de Luxemburgo (de 1971 a nuestros días, si bien en 2002 desapareció la CECA).

De acuerdo a este principio, los gastos e ingresos de las Comunidades comprenden:

Los gastos e ingresos, incluidos los gastos administrativos,⁶ derivados de la aplicación de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a las concernientes a la cooperación policial y judicial en materia penal, cuando estos gastos corran a cargo del presupuesto.

Los gastos e ingresos de las Comunidad Europea de la Energía Atómica.

En el presupuesto se consignarán también la garantía de las operaciones de empréstitos y préstamos contraídos por las Comunidades, así como los pagos al Fondo de Garantía relativo a las Acciones exteriores.

En virtud del artículo 5 del Reglamento financiero, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 74 del Tratado CE:

⁵ El principio de unidad presupuestaria determina que una persona jurídica de Derecho Público debe reunir en un documento único –llamado genéricamente presupuesto– todas las operaciones que le afecten, es decir, sus ingresos y gastos, sometándose este documento al voto de la Autoridad Presupuestaria.

⁶ En el Tratado de la Unión se distingue en la gestión de los gastos realizados en los siguientes términos: gastos administrativos son los que se adeudan en el presupuesto, mientras que los gastos operativos pueden adeudarse en el presupuesto si lo acuerda el Consejo, en caso contrario, estos gastos corren a cargo de los Estados miembros que lo financiarán con contribuciones especiales.

- No podrá realizarse ingreso ni gasto alguno, sino a través de una imputación a una línea presupuestaria.

- No podrá consumarse ningún compromiso de gastos ni ordenamiento de pagos que exceda los créditos autorizados.

- No podrá consignarse en el presupuesto ningún crédito si no corresponde a un gasto que se estime necesario.

- Los intereses producidos por los fondos pertenecientes a las Comunidades Europeas se consignarán en el presupuesto como ingresos varios

En síntesis, el principio de unidad y veracidad presupuestaria supone que todos los ingresos y gastos de las Comunidades, así como los de la Unión que se realicen con cargo al presupuesto deberán consignarse en el mismo.

2.1. Excepciones del principio de unidad y veracidad presupuestaria

No obstante, en la actualidad, las actividades financieras que no se recogen en el presupuesto general son: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la actividad empréstito/préstamo y las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

2.1.1. El FED

El FED es el instrumento financiero principal de la cooperación financiera y técnica que la Unión Europea mantiene desde 1958 con países en vías de desarrollo vinculados históricamente con algunos Estados miembros. El FED se inscribe en el marco más amplio de los acuerdos de cooperación global firmados entre la Unión y el grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP); los Estados miembros son partes de los convenios, independientemente de las instituciones comunitarias.

Los gastos del FED (las ayudas a países parte en el Convenio) y los ingresos⁷ (la contribución financiera de los Estados) son autorizados y ejecutados fuera del presupuesto. La Comisión, en varias ocasiones desde 1973, ha propuesto la presupuestación de este Fondo⁸, apoyada por el Parlamento Europeo. No obstante, el Consejo Europeo reafirmó su posición contraria durante su 40 sesión, de 11, 12 y 13 de febrero de 1988 en Bruselas: “El FED seguirá financiándose con recursos no consignados en el presupuesto”. Asimismo, en el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que derivó en el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992) se expuso: “es conveniente que el FED siga financiándose con contribuciones nacionales de acuerdo con las disposiciones actuales”.

⁷ Las contribuciones financieras aportadas por los Estados miembros lo son en función de un criterio político, derivado, en gran medida, de las relaciones privilegiadas de algunos Estados con los países ACP.

⁸ La Comisión esgrimía las ventajas de incluir el FED en el presupuesto general para mejorar la transparencia, potenciar el control parlamentario y simplificar las negociaciones al suprimirse de los debates entre los países la clave del reparto financiero.

La gestión del FED está sujeta al control del Tribunal de Cuentas y sus líneas presupuestarias se incluyen en los documentos del presupuesto, con un “p.m.”⁹ o un guión¹⁰, según los años, junto a unas aclaraciones con datos concretos sobre las intervenciones financieras del Fondo.

A pesar de todo, se prevé su integración en el presupuesto comunitario en 2007, aunque surtirá efecto en 2008, para colaborar en la financiación de las medidas exteriores comunitarias, lo que reforzará la posición internacional de la Unión en el apoyo a los países menos desarrollados.

2.1.2. La actividad empréstito/préstamo

La segunda excepción relevante son las operaciones de capital (empréstitos y préstamos), dado que son operaciones comunitarias desde 1976, con el fomento de la solidaridad comunitaria, sobre todo a partir de la crisis de 1973¹¹, pero con las siguientes peculiaridades:

- Las Comunidades no están autorizadas a emitir empréstitos para cubrir sus actividades y de acuerdo al principio de equilibrio presupuestario, no podrán liquidar con estos recursos un déficit presupuestario; se asignarán únicamente para financiar intervenciones de inversión, en virtud de decisiones del Consejo que estipulen la clase de financiación y el montante de los empréstitos.

- Las Comunidades, en razón de su solvencia financiera, pueden obtener recursos en condiciones más ventajosas que los Estados miembros o las empresas que open a ellos, aunque su objetivo no sea obtener beneficios con estas operaciones.

- Las Comunidades solamente emiten empréstitos para prestar a quien se lo haya pedido, dado que no puede existir un retardo demasiado amplio entre la ejecución del empréstito y la firma del préstamo.

Hay que subrayar la irrupción de dos instrumentos en los años setenta de corte microeconómico; por un lado, el nuevo instrumento comunitario (NIC) en 1978¹², con el fin de colaborar en el esfuerzo inversor de las pequeñas y medianas empresas; por otro, la garantía global concedida por el presupuesto general a los préstamos del

⁹ Esta línea presupuestaria comprende la referencia pro memoria (p. m.). Este hecho tiene lugar cuando la base jurídica en la que se fundamentan el principio y las modalidades del gasto no existe aún al ser aprobado el presupuesto (es el caso concreto de los créditos consignados en la reserva); también cuando la Autoridad Presupuestaria suspende temporalmente la ejecución de una actividad. Por tanto, la denominación p. m. refleja el reconocimiento por parte de la Autoridad Presupuestaria del principio de gasto en la línea correspondiente.

¹⁰ Se usa esta mención para poner de manifiesto la existencia de líneas que ya no son operativas, pero que es necesario, por razones contables o históricas, mantenerlas en el presupuesto para permitir, por ejemplo, cerrar la ejecución de créditos de pago de ejercicios anteriores.

¹¹ El hecho de que se contemplasen en los Tratados constitutivos de las Comunidades por un lado, y la necesidad de cumplir con los objetivos del Tratado de Roma, por otro, impulsaron a instaurar paulatinamente diferentes instrumentos comunitarios para permitir a la Comisión suscribir empréstitos para financiar distintas categorías de préstamos.

¹² El NIC se instauró por una Decisión del Consejo en 1978, en contestación a la propuesta del Consejo Europeo en marzo de 1977, en la que solicitaba una potenciación de la intervención de la Comunidad en aras de un mayor empleo e inversión para favorecer la convergencia económica de los Estados miembros.

BEI en los países de la Cuenca Mediterránea, que se extendió posteriormente a los del Centro y Este de Europa.

La Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo, propuso la presupuestación formal de esta actividad a través de su propuesta de modificación del Reglamento financiero de 15 de junio de 1978, para que los empréstitos se consideraran como ingresos y los préstamos como gastos en una parte II del presupuesto general. El Consejo no lo aceptó, debido principalmente a su negativa de compartir con el Parlamento las decisiones relativas a los empréstitos/préstamos, esgrimiendo que estas operaciones no se asemejaban a los ingresos y gastos clásicos de la Unión. Esta postura provocó el rechazo del proyecto de presupuesto de 1979 por el Parlamento.

2.1.3. Las actividades financieras del BEI

El BEI fue creado por el Tratado de Roma con el objetivo general de contribuir al desarrollo regular y armonioso de la Comunidad. El artículo 130 dispone sus tres prioridades de actuación:

- El desarrollo regional, esto es, la financiación de inversiones en aquellas regiones con un mayor retraso económico.
- La modernización y la adaptación de actividades económicas a la realización progresiva del Mercado Común.
- El interés común que se refleja en proyectos que refuerzan la integración económica de la Comunidad (infraestructura de transporte, telecomunicaciones) o traducen un objetivo prioritario (protección al medio ambiente o independencia energética).

La no presupuestación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) se debe precisamente a su carácter crediticio, sobre la base de que el Banco es una institución independiente con personalidad jurídica y autonomía financiera, con una leve supervisión por parte de la Comisión.

El BEI obtiene sus recursos emitiendo empréstitos de forma constante, bajo su propio nombre, en los mercados financieros. De acuerdo a sus estatutos, el total de préstamos ejecutados por el BEI no puede rebasar un determinado techo establecido respecto al capital suscrito por los Estados miembros: la proporción es del 250 %. En realidad, si la Comisión aseguraba la captación de los capitales en los mercados, el BEI era el que se encargaba de la gestión bancaria de los préstamos según sus reglas y criterios habituales (Ravasio, 1985, pp.24). No obstante, la Comisión debe, anteriormente, elaborar un dictamen favorable para que el BEI pueda conceder el préstamo.

2.2. Los casos particulares de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y Justicia y Asuntos de Interior

La PESC y la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior integran dos “pilares” esenciales para la construcción de la Unión, tras su creación por

el Tratado de Maastricht¹³ y modificación por el de Ámsterdam, pero en el que no se acordó una presupuestación total de estas políticas. No obstante, los gastos administrativos están incorporados al presupuesto de las Comunidades Europeas.

Respecto a la PESC, el artículo 28 del Tratado UE dispone que los gastos operativos corran a cargo también del presupuesto, a excepción de los gastos de operaciones que tengan implicaciones militares o defensivas y salvo en los casos en los que el Consejo decida otra cosa por unanimidad¹⁴. En el ámbito internacional, hay que destacar que la Comisión aseguraba la presencia comunitaria en terceros países mediante las oficinas de representación exterior (Groux, 1984, pp. 34).

En el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, el Tratado de Ámsterdam modificó las disposiciones del Tratado de Maastricht, reincorporando la cooperación en materia civil (inmigración, asilo...), por lo que estas actividades corren a cargo del presupuesto. Mientras que el artículo 41 del Tratado UE establece que los gastos operativos de la cooperación judicial y policial en materia penal se financien por el presupuesto, excepto si el Consejo acuerda lo contrario por unanimidad¹⁵. En cualquier caso, cuando un gasto de la PESC y de Justicia y Asuntos de Interior se financie por el presupuesto general, se rige por el procedimiento presupuestario habitual¹⁶.

2.3. El caso de los presupuestos satélites

Algunos organismos descentralizados de la Unión funcionan autónomamente gracias a presupuestos propios (cuadro 2), que no representan una excepción al principio de unidad, ya que sus recursos emanan de una subvención de equilibrio englobada en el presupuesto general.

¹³ En la Conferencia Intergubernamental de 1996 se propuso que los gastos operativos de la PESC fueran incorporados al presupuesto comunitario, por ser gastos operativos e incluidos en la sección de gastos de la Comisión.

¹⁴ Cuando un gasto no está a cargo del presupuesto general, son los Estados miembros quienes lo asumen, de acuerdo al criterio del producto nacional bruto (PNB), salvo que el Consejo decida lo contrario por unanimidad. Respecto a los gastos de operaciones que tengan implicaciones militares o defensivas, algunos Estados miembros no están obligados a contribuir a su financiación, a los que se le reconoció la posibilidad de no intervenir en estas operaciones.

¹⁵ En este supuesto, los gastos serán sufragados por los Estados miembros, de acuerdo a sus respectivas clave PNB, como fue el caso de la financiación de la agencia Europol, excepto si el Consejo establece otra cosa por unanimidad, lo que no sucedió con el Sistema de Información "Schengen", por lo que sus gastos fueron importados al presupuesto.

¹⁶ En el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, se contempla (Parte I. H. 39): "Que para los gastos de la PESC financiados por el presupuesto general, las instituciones intentarán llegar a un consenso anualmente sobre el montante y distribución de los gastos operativos. En caso contrario, el Parlamento y el Consejo consignarán en el presupuesto el importe del anterior ejercicio o el propuesto en el anteproyecto presupuestario, si es menor".

Cuadro 2. Presupuestos Satélites

• Agencia de suministro EURATOM	
• Presupuestos satélites de primera generación, instaurados en 1975, con gestión autónoma:	
-Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP).	Salónica
-Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.	Dublín
• Presupuestos satélites de segunda generación:	
-Agencia de Medio Ambiente.	Copenhague
-Fundación Europea para la Formación. Países del Este.	Turín
-Observatorio de las Drogas.	Lisboa
-Agencia para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.	Bilbao
• Otros presupuestos satélites:	
-Agencia de Medicamentos.	Londres
-Oficina de Armonización: Marcas, Diseños y Modelos.	Alicante
-Oficina de Variedades Vegetales..	Angers (Fr.)
-Centro Común de Traducción al servicio de los órganos descentralizados.	Luxemburgo

Fuente: Comisión Europea (2000) y elaboración propia.

3. Principio de anualidad

El principio de anualidad supone que las operaciones presupuestarias deben referirse a un determinado ejercicio anual para facilitar el control de la actividad del ejecutivo en cuanto a la aprobación, previsión y ejecución presupuestaria. Los créditos consignados se autorizarán por un ejercicio, que coincidirá con el año natural. Es un principio de orden, recogido en los artículos 6 hasta el 13 del Reglamento financiero y los artículos 5 y 6 de las Normas de desarrollo.

Los artículos 202 del Tratado CEE y 175 del Tratado EURATOM contemplan que "los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario, salvo disposiciones en contrario del Reglamento financiero adoptadas en ejecución de los artículos 209/CEE y 183 EURATOM".

Este principio figura también en el Tratado CEE desde otros puntos de vista:

- En el ámbito de la previsión presupuestarias: "Todos los ingresos y gastos (...) deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario" (artículo 268 del Tratado CEE y artículo 1 del Reglamento financiero).

- Sobre la coincidencia del ejercicio presupuestario con el año civil: "El ejercicio presupuestario comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre" (artículo 272 del Tratado CEE y artículo 6 del Reglamento financiero).

No obstante, la exigencia de compatibilizar la gestión de intervenciones plurianuales¹⁷ con el respeto del principio de anualidad, impuso la utilización de los denominados créditos disociados (artículo 1 del Reglamento financiero), de tal modo que se desarrollen en un período mayor al ejercicio en el que se asumieron los compromisos correspondientes.

En este sentido, las instituciones comunitarias han recurrido en los últimos años a una mecánica de programación plurianual (perspectivas financieras), basada en acuerdos que contemplan la evolución previsible del presupuesto, sin que altere la necesaria independencia anual de cada presupuesto (Nieto, 2001, pp. 168).

Los créditos disociados se estructuran en los de compromiso (CC)¹⁸ y los de pago (CP)¹⁹:

- Los créditos de compromiso cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas que sean consecuencia de iniciativas cuya realización se extiende en más de un ejercicio (no tienen que estar cubiertos por ingresos).

- Los créditos de pago comprenden, hasta el importe total inscrito en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos en el curso del ejercicio y/o en ejercicios anteriores. Estos créditos son anualmente objeto de una autorización presupuestaria y deben cubrirse con ingresos.

Por el contrario, se consignan en el presupuesto como créditos no disociados las operaciones que tienen que llevarse a cabo a lo largo de un ejercicio, bien sean créditos de compromiso²⁰ o de pago. Los créditos no disociados comprenden únicamente los gastos administrativos, los gastos del FEOGA (sección de Garantía), los reembolsos a los Estados miembros y las garantías de los empréstitos. El resto de categorías de gastos se dota total o parcialmente con créditos disociados, con el objeto de ajustar al máximo los créditos de pago a las necesidades reales y, por tanto, evitar en lo posible la utilización anticipada de recursos propios.

¹⁷ El marco plurianual de las perspectivas financieras no incumple el principio de anualidad presupuestaria, ya que establecen límites de gastos anuales durante el período cubierto, por rúbricas para los créditos de compromiso y globalmente para los créditos de pago, por lo que no son autorizaciones de gastos. El año civil -el ejercicio presupuestario- es la unidad temporal básica de aplicación de este mecanismo.

¹⁸ El Tratado EURATOM instauró el concepto de "créditos de compromiso" (artículo 176), por la necesidad para esta Comunidad de ejecutar programas de investigación que únicamente pueden ser plurianuales: "las asignaciones relativas a los gastos de investigación y de inversión comprenderán, sin perjuicio de las limitaciones que resulten de los programas o decisiones sobre los gastos que, en virtud del presente Tratado, requieran la unanimidad del Consejo, dos tipos de créditos: a) créditos comprometidos, que cubren una serie de gastos que constituyen una unidad bien definida y un conjunto coherente; b) créditos de pago, que representan el límite máximo de gastos liquidables anualmente para hacer frente a los compromisos contraídos con arreglo a la letra a). El registro de vencimientos de los compromisos y pagos se incorporará como anexo al proyecto de presupuesto correspondiente propuesto por la Comisión".

¹⁹ No obstante, los datos históricos ponen de manifiesto que los créditos para pagos son generalmente inferiores a los créditos para compromisos, debido, en gran medida, al incremento de la cuantía del presupuesto general y a que determinados proyectos no se concretan en la práctica.

²⁰ Las expresiones "créditos para compromisos" y "créditos para pagos" representan la suma de los créditos de compromiso y de los créditos de pago correspondientes a los créditos disociados y a los créditos no disociados.

3.1. El saldo pendiente de liquidación

La incorporación presupuestaria de los créditos disociados provoca un desfase entre los compromisos contraídos y el instante en que se liquidan los pagos correspondientes. El conjunto de los créditos comprometidos, pendientes de liquidación, configuran el “saldo pendiente de liquidación” (RAL), que ha crecido mucho en los últimos años como consecuencia del notable avance de las políticas comunitarias y de las intervenciones plurianuales vinculadas a la ejecución de estas políticas.

El RAL tiene dos componentes, uno normal vinculado al sistema de créditos disociados y otro relacionado con los posibles atrasos en la liquidación de las obligaciones entre la Unión y los destinatarios de su financiación, como es frecuente en las intervenciones exteriores de la Unión o, en menor medida, cuando se produce una impugnación.

En este sentido, el Acuerdo Interinstitucional y la Decisión del Consejo sobre recursos propios (2000/597), prevén que la presupuestación de créditos de compromisos se tendrá que incrementar de forma organizada²¹, con una relación rigurosa entre créditos de compromiso y créditos de pago para que estos últimos no sobrepasen un determinado límite del PNB total de los Estados miembros.

3.2. Excepciones al principio de anualidad

En general, el principio de anualidad se respeta cada año, pero el artículo 7 del Reglamento financiero, en aplicación del Tratado CEE, contempla una serie de excepciones o adaptaciones técnicas de cara a garantizar una gestión más flexible de las partidas presupuestarias. No obstante, la reforma financiera de 1988 limitó notablemente el alcance de estas excepciones, entre las que destacan las prórrogas de crédito.

En efecto, el Tratado CEE (artículo 271) admite las prórrogas de crédito cuando no correspondan a gastos de personal. El Reglamento financiero permite la aplicación de algunas excepciones para créditos no disociados y disociados. Los primeros incluyen las prórrogas automáticas para los créditos correspondientes contraídos entre el 1 de enero de y el 31 de diciembre (salvo los compromisos adquiridos después del 15 de diciembre relativos a compras de material, a obras o a suministros).

²¹En esta línea, las refundiciones sucesivas periódicas del Reglamento financiero tienen como fin definir los plazos de ejecución de las acciones plurianuales: a) Se ha introducido un apartado 7 en el artículo 1, que dispone que las obligaciones jurídicas derivadas de medidas plurianuales tendrán una fecha límite de ejecución, que tendrá que comunicarse al destinatario al concedérsele la ayuda; b) con este mismo objetivo, los créditos disociados que no se empleen en un determinado ejercicio, por regla general, serán anulados (apartado 2 del artículo 7); c) mientras que el apartado 6 establece el concepto de “liberación de créditos no utilizados en un ejercicio determinado en el marco de acciones plurianuales”, lo que supone su anulación, salvo en el supuesto de reconstitución del crédito de compromiso correspondiente (por Decisión de la Comisión antes del 15 de febrero del ejercicio n+1), cuando sea necesario continuar el programa originalmente considerado.

Las prórrogas no automáticas son las aplicables a los créditos correspondientes a pagos pendientes a 31 de diciembre, en virtud de compromisos contraídos después del 15 de diciembre relativos a compras de material, a obras o a suministros, así como a la parte de los créditos no comprometida a 31 de diciembre para hacer frente a necesidades imperiosas que pueden ser cubiertas con los créditos del ejercicio siguiente²².

En los créditos disociados²³, los créditos de compromiso y los créditos de pago no empleados al finalizar el ejercicio para el que hayan sido consignados quedarán anulados (artículo 7 del Reglamento financiero). Excepcionalmente, podrán prorrogarse de forma limitada al ejercicio siguiente, lo que deberá ser acordado por la Comisión antes del 15 de febrero del ejercicio n+1 y comunicado a la Autoridad Presupuestaria antes del 15 de marzo.

3.3. Los períodos complementarios

Los períodos complementarios constituyen otra excepción al principio de anualidad incluida en el Reglamento financiero, que los define como una prolongación ad hoc del ejercicio presupuestario tras los doce meses del año natural. En la actualidad, el presupuesto cuenta con dos clases de períodos complementarios:

- Ejecución de los pagos (régimen general): la ordenación y visado de los pagos debe realizarse hasta el 31 de diciembre, pero el contable cuenta con quince días adicionales para ejecutarlos materialmente (artículo 5 in fine del Reglamento financiero).

- FEOGA (sección de Garantía): como consecuencia de los plazos necesarios para conocer en profundidad a escala comunitaria la información proveniente de los Estados miembros. La contracción de estos gastos podrá prolongarse un mes en el ejercicio n+1 (artículo 101 del Reglamento financiero).

Respecto al cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, el Tribunal de Cuentas aboga por la supresión del mecanismo de las prórrogas de créditos, al estimar que constituye una excepción y propone alcanzar dicho objetivo a través de un empleo más flexible de las transferencias de créditos. En cambio, la Comisión no comparte esta posición y argumenta que esta técnica presupuestaria está recogida en los Tratados (271CE y 175 EURATOM) y está reconocida en todos los Estados miembros y obedece a las necesidades de gestión de los créditos.

²² La solicitud de una prórroga de esta clase tendrá que justificarse correctamente y se presentará a la Autoridad Presupuestaria antes del 15 de febrero del ejercicio n+1, la cual decidirá en el período máximo de seis semanas desde la recepción de la solicitud; el Consejo, previo dictamen del Parlamento, decidirá por mayoría cualificada. La solicitud se considerará aprobada, si no se toma una decisión en contra en el plazo de seis semanas.

²³ Los gastos comunitarios, en millones de euros corrientes, derivados de la ejecución de los compromisos contraídos en el curso del ejercicio y/o en ejercicios anteriores, son anualmente objeto de una autorización presupuestaria, y deben cubrirse con ingresos. Precisamente, la mayor parte de las categorías de gastos se dota total o parcialmente con créditos disociados, con el objeto de ajustar al máximo los créditos de pago a las necesidades reales y, por tanto, evitar en lo posible la utilización anticipada de recursos propios.

Resumiendo, puede afirmarse que el presupuesto cumple con el principio de anualidad y las excepciones mencionadas son necesarias para adaptarse al máximo a las exigencias concretas de ejecución del presupuesto comunitario en la actualidad. No obstante, el Reglamento dispone que hay que clarificar el concepto de créditos del ejercicio y el de etapas preparatorias del acto de compromiso, las cuales, si están ultimadas a 31 de diciembre, pueden dar derecho a realizar una prórroga de créditos de compromiso, los cuales deberán utilizarse antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente.

4. Principio de equilibrio

Frente a la ausencia de disposiciones similares en la mayoría de Estados miembros, el Tratado de Roma reafirma el principio del equilibrio entre ingresos y gastos (artículo 268), contemplado en las decisiones sucesivas sobre el sistema de recursos propios y en el Reglamento financiero (artículos 14 y 15). Esta norma no permite de antemano la previsión de un déficit o superávit ni a recurrir a la Unión a empréstitos para financiar sus política de gastos, excepto para realizar préstamos.

El principio de equilibrio presupuestario se tiene en cuenta en dos fases diferentes:

- Equilibrio en la autorización: esta regla se debe cumplir siempre de forma estricta en el instante de la aprobación del presupuesto; es decir, en el estadio de la previsión y autorización, con un equilibrio exacto entre ingresos y gastos. No obstante, cuando existe una reserva negativa, determinados créditos votados están consignados a ser anulados a través de su transferencia hacia las líneas presupuestarias donatarias.

- Equilibrio en la ejecución: la ejecución, no obstante, se alejará ineludiblemente de la previsión para los ingresos y los gastos. En realidad, los ingresos podrán ser más o menos elevados que las previsiones. En cambio, los gastos deberán ser menores, o todo lo más iguales, a las previsiones, debido a la limitación de los créditos, que no permite ningún exceso.

La cuenta de gestión (ingresos y gastos), en la que se muestra el cierre del ejercicio presupuestario, hace posible cotejar las diferencias entre las previsiones y la ejecución. Sin embargo, las Autoridades Presupuestarias deben esforzarse al máximo para que la norma del equilibrio se cumpla también en la fase final de la ejecución²⁴. No obstante, en la práctica pueden presentarse dos situaciones: que se cierre con un saldo presupuestario positivo (excedente) o negativo (déficit), como se comentará más adelante.

²⁴ A pesar de todo, en ocasiones hay que realizar alguna rectificación durante el ejercicio con medidas de gestión, o acudiendo, cuando resulte necesario corregir la autorización presupuestaria, al procedimiento de presupuesto suplementario.

4.1. El equilibrio y el saldo presupuestario

El saldo de un ejercicio está constituido por la diferencia entre el conjunto de los ingresos y la cuantía de los pagos, incrementada en el importe de los créditos prorrogados del mismo ejercicio. Esta diferencia se aumenta o disminuye, por una parte, en la cantidad neta que resulta de las anulaciones de créditos prorrogados de los ejercicios anteriores y, por otra, de los excesos de pago, debidos a la variación de las tipos del euro, de los créditos no disociados traspasados del ejercicio precedente, del saldo resultante de los beneficios y de las pérdidas de cambio registrados durante el ejercicio (artículo 15 del Reglamento nº 1.150/2000 del Consejo relativo a la aplicación de la Decisión sobre recursos propios).

El artículo 32 dispone que el saldo de cada ejercicio se consigne, según se trate de un excedente o de un déficit, en los ingresos o en los gastos en el presupuesto del ejercicio siguiente²⁵, a través de un presupuesto rectificativo²⁶.

En la práctica, por lo tanto, pueden presentarse dos situaciones:

- Cierre con saldo positivo²⁷: en este supuesto, el excedente se prorroga al ejercicio siguiente en el que se consigna como ingreso²⁸.

- Cierre con saldo negativo²⁹: el cierre con déficit exige presupuestar su importe como gasto en el ejercicio siguiente, de forma similar al caso del excedente.

4.2. La reserva negativa

La aplicación de la reserva negativa, de acuerdo a la reforma del Reglamento financiero 2.049/88 de 24 de junio de 1988 (artículo 19), se utilizó por primera vez para el presupuesto de 1986³⁰. Se fundamenta en financiar gastos nuevos con cargo al ahorro que se efectuará durante el ejercicio, aunque no se puede anticipar en que partidas. Esta técnica, aparentemente, va en contra del principio del equili-

²⁵ En este sentido, el estado general de ingresos y la parte B del estado de gastos incluyen líneas con la mención "pro memoria" (p.m.), en las que se inscribirá el saldo correspondiente (excedente disponible o déficit del ejercicio anterior).

²⁶ Un presupuesto rectificativo es un presupuesto cuyo importe de gastos permanece globalmente sin cambios o disminuye, con o sin modificación en el reparto de estos gastos; un presupuesto rectificativo y suplementario es un presupuesto cuyo importe de gastos aumenta o que implica nuevos gastos, sin que por ello haya un aumento global de los gastos que deben ser aprobados por la Autoridad Presupuestaria, siguiendo el mismo procedimiento previsto para el presupuesto ordinario aunque, en principio, con unos plazos más cortos.

²⁷ Es el caso normal, en el que la elaboración del estado de ingresos (cobro de recursos) hace posible cubrir la totalidad de los gastos teniendo en cuenta las normas aplicables, en concreto, la cobertura de las prórrogas.

²⁸ El Reglamento financiero prevé la opción de la consignación anticipada del saldo probable del ejercicio n-1 en el presupuesto del ejercicio n, tendiéndose que realizar el ajuste definitivo al cierre de las cuentas del ejercicio n-1 a través del presupuesto suplementario.

²⁹ Se trata del caso más excepcional. Se origina cuando la realización de los recursos es menor al importe necesario para la cobertura de las necesidades determinadas de acuerdo a las normas aplicables.

³⁰ Tras un acuerdo entre los dos titulares de la Autoridad Presupuestaria sobre la instauración de una reserva negativa, el Parlamento, el 10 de julio de 1986, aprobó el presupuesto por 357 votos a favor, 27 en contra y 21 abstenciones.

brio que parece apoyar (Calvo, 2000, pp.59), y presenta un carácter más histórico que lógico (Comisión, 2001, pp. 10).

La reserva negativa está limitada para evitar posibles excesos en su uso por parte de la Autoridad Presupuestaria y, en esencia, permite establecer un procedimiento de aprobación del presupuesto de alguna forma en déficit y reequilibrarlo a final de año, principalmente para no originar conflictos con el Parlamento Europeo.

No obstante, el ejecutivo presupuestario es el titular de este mecanismo, de tal modo que elige las líneas presupuestarias que han de eliminarse, pero a raíz del conflicto institucional que originó la creación de la reserva negativa, el Parlamento salió reforzado en sus competencias presupuestarias.

El Tribunal de Cuentas ha criticado el mantenimiento de la reserva negativa porque infringe la norma de transparencia del presupuesto, pero el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han defendido este método en la medida que normalmente soluciona las discrepancias de los dos primeros a lo largo del procedimiento presupuestario.

A pesar de que el principio de equilibrio es una norma básica, de tal modo que recurrir a empréstitos no es compatible con el sistema de recursos propios de las Comunidades, no debe suponer un impedimento a las operaciones de empréstitos y préstamos garantizados por el presupuesto general de la Unión.

5. Principios de buena gestión financiera y transparencia

Estos principios se han introducido en los artículos 27, 28, y 29 y 30, respectivamente, del Reglamento financiero y en los artículos 21, 22 y 23 de sus Normas de desarrollo, sobre la base del artículo 274 del Tratado CEE: “la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto (...) con arreglo al principio de buena gestión financiera”.

La aplicación del principio de gestión financiera se fundamenta en el establecimiento de objetivos comprobables, seguidos por indicadores mensurables, con objeto de pasar de una gestión cimentada en los recursos a una gestión vinculada a los resultados³¹. El principio de buena gestión financiera, que se aplica al conjunto del ciclo presupuestario, dispone que los créditos presupuestarios se utilicen de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

- El principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, a su debido tiempo, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad adecuada y al mejor precio.

- El principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios utilizados y los resultados obtenidos.

³¹ La asignación de los recursos a las actividades hará posible integrar su coste y sus objetivos, con una evaluación continua del programa a lo largo del ciclo presupuestario.

- El principio de eficacia significa que deben conseguirse los objetivos específicos fijados y la consecución de los resultados previstos³².

Por su parte, el criterio de transparencia dispone que el presupuesto deba elaborarse, ejecutarse y ser objeto de una rendición de cuentas. El presupuesto y los presupuestos rectificativos serán publicados, tal y como hayan sido definitivamente aprobados, en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, a instancia del Presidente del Parlamento Europeo, así como los estados financieros consolidados³³. Como justificación del anteproyecto de presupuesto tendrá que presentarse los siguientes documentos de trabajo:

- Una exposición sobre la política del personal permanente y temporal.
- Por cada categoría de personal, un organigrama de los empleos presupuestarios y del personal existente en la fecha de presentación del anteproyecto de presupuesto, mostrando su distribución por grado y por unidad administrativa.
- En el supuesto de modificación del personal, un estado que justifique tal modificación.
- Un desglose del personal por políticas.
- Una exposición pormenorizada sobre la política de empréstitos y préstamos.
- Un estado de previsiones de ingresos y gastos, antecedido de una exposición de motivos realizada por los organismos correspondientes, así como un estado de ingresos y gastos de las escuelas europeas, precedido de una exposición de motivos.

Todas estas disposiciones deben asegurar una mejor información sobre la ejecución del presupuesto y la contabilidad. En este sentido, se debe establecer un plazo estricto para la publicación del presupuesto, sin perjuicio de la difusión provisional que pueda otorgarle la Comisión desde el instante en el que el Presidente del Parlamento Europeo levante acta de la aprobación del presupuesto y hasta su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

6. Lucha contra el fraude

Las instituciones comunitarias y los Estados otorgan una gran relevancia a la protección de los intereses financieros y económicos de las Comunidades, así como

³² Para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se establecerán objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha concreta. La consecución de dichos objetivos se controlará a través de indicadores de resultados fijados por actividad, con la obligación de facilitar las administraciones encargadas del gasto a la Autoridad Presupuestaria la información correspondiente.

³³ El principio de transparencia exige la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, a instancia del Presidente del Parlamento Europeo, del presupuesto, de los presupuestos rectificativos y de los estados financieros, así como la obligación de informar a la Autoridad Presupuestaria y al Tribunal de Cuentas. La publicación mencionada se realizará en el plazo máximo de dos meses desde la fecha del acta de aprobación definitiva del presupuesto. En concreto, la información mensual y trimestral de la Comisión relativo al estado de ejecución del presupuesto implica una manifestación fundamental de este principio.

al fraude y cualquier otra actividad ilegal perjudicial al presupuesto comunitario. En este sentido, la lucha contra el fraude es una de las actividades incluidas en la "Presupuestación por Actividades", que se aplicó ya al presupuesto de 2003, que recoge las prioridades políticas y la distribución de los recursos de la Comisión Europea para el período en cuestión.

La Presupuestación por Actividades pretende facilitar la presentación y articulación de las acciones que lleve a cabo la Comisión, que se distribuyen en docientas actividades, aproximadamente (Comisión Europea, 2002, pp.176). Éstas últimas se dividen en treinta sectores políticos, correspondientes estrictamente a las Direcciones Generales, poniendo la Comisión en relación la definición de sus prioridades políticas y la distribución de los recursos.

En esta línea, de acuerdo al artículo III-415 de la Constitución Europea, la Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas de conformidad con el presente artículo, que deberán ser disuasorias y ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. En este sentido, con el objeto de luchar contra el fraude que perjudique a los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros adoptarán las mismas medidas que las que dispongan para proteger sus propios intereses financieros, que deberán coordinar sus acciones con la Comisión Europea y las autoridades competentes.

La ley o ley marco europea establecerá las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude para ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. En cualquier caso, la ley o ley marco se adoptará previa consulta al Tribunal de Cuentas. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, presentará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para aplicar estas disposiciones.

Con el fin de intensificar esta actividad, las instituciones comunitarias crearon la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) mediante la Decisión 1999/352/CE/CECA, de 28 de abril de 1999, con un estatuto propio de independencia, pero formando parte de la Comisión Europea. La responsabilidad de esta última en esta materia está muy vinculada con la ejecución del presupuesto (artículo 274 y 280 del Tratado CE). La Oficina entró en funciones el 1 de junio de 1999, día de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n°1073/1999 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 25 de mayo de 1999, y del Reglamento (EURATOM) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre las investigaciones efectuadas por la OLAF³⁴.

En definitiva, la OLAF ejecuta las competencias de investigación asignadas a la Comisión por la normativa comunitaria y los acuerdos en vigor con terceros países, con el objeto de potenciar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier

³⁴ La Oficina sustituyó al Grupo de Trabajo "Coordinación de la lucha antifraude" (UCLAF) de la Secretaría General de la Comisión, creado en 1988.

otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión y, en último término, a la credibilidad del proyecto europeo.

7. Consideraciones finales

La Constitución Europea ha mantenido, en gran medida, la estructura actual del presupuesto comunitario, que no respeta íntegramente la mayor parte de los principios presupuestarios clásicos, con el objeto de mantener el equilibrio entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Quizás, un desarrollo estricto de los mismos hubiera provocado mayores conflictos, que podrían haber ralentizado en mayor medida o, incluso, paralizado el proceso de integración europeo.

Los acuerdos interinstitucionales de índole política han proporcionado una mayor estabilidad y disciplina financiera, lo que ha favorecido considerablemente el desarrollo de las políticas comunitarias. De cara al futuro, se mantendrá probablemente el techo actual de los recursos propios en el 1,24 % de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la Unión, que deberá ser suficiente para hacer frente a los tres objetivos esenciales para 2007-2013, que la Comisión presentó el 10 de febrero de 2002: el desarrollo sostenible, la defensa de los intereses de los ciudadanos y la potenciación de la posición de los veinticinco en el mundo.

Desde la óptica de los ingresos de la Unión, la autonomía financiera depende desde 1980 de los recursos propios de las instituciones, una vez que se suprimieron las contribuciones nacionales típicas de cualquier organización internacional, siempre con la vista puesta en la instauración futura de un verdadero impuesto europeo.

La ratificación por los Estados miembros de la Constitución Europea dotaría al Parlamento, como cotitular de la Autoridad Presupuestaria, de un mayor poder presupuestario frente al Consejo, toda vez que se elimina la distinción entre GO y GNO, máxime teniendo en cuenta que el Parlamento podía proponer únicamente modificaciones respecto a las mayoritarias ayudas agrícolas (GO), en el marco de la Política Agrícola Común. Por su parte, la Comisión comparte con los Estados miembros la administración de determinadas líneas de gasto, de manera que no se ha optado históricamente por instaurar una gran administración central de las finanzas comunitarias.

No hay que olvidar que las relaciones presupuestarias fundamentales en la construcción europea fueron la de los Estados miembros con las instituciones comunitarias, al transferir los primeros competencias y recursos financieros a las segundas, de tal modo que esta colaboración será siendo clave para el éxito del proyecto y explica, en gran medida, el mantenimiento en la Constitución de las disposiciones financieras vigentes que gobiernan el presupuesto de la Unión.

En la actualidad, una profundización en la integración europea requeriría una mayor cooperación de los Estados miembros en materia presupuestaria para reforzar la identidad del continente en el escenario internacional y fomentar la solidaridad en su propio territorio ante la próxima ampliación a veintisiete miembros.

Referencias Bibliográficas

- Barberán, R. (2002): “La Hacienda Pública de la Unión Europea”, en Jordán, J.: *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- Borchardt, K, (2000): *El ABC del Derecho Comunitario*, Dirección General de Educación y Cultura, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Calvo, A. (2000): *La Unión Europea. Mecanismos financieros y moneda única*, Pirámide, Madrid.
- Comisión Europea (2005): *Una Constitución para Europa: fichas informativas*, en <http://europa.eu.int/constitution/>.
- Comisión Europea (2004a): *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*, COM (2004) 505 final, Volume II Luxembourg.
- Comisión Europea (2004b): *Perspectivas financieras y políticas de la Unión ampliada en el periodo 2007-2013*, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002): *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Dirección General de Presupuestos. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2001): *Propuesta modificada del Reglamento financiero del Consejo aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas*, COM (2001) 691 final/2 Bruselas.
- Comisión Europea (2000): *Vademécum presupuestario*, Sec (2000) 1200, Luxemburgo.
- Cuenca, E. (2004): *Organización Económica Internacional*, Pearson, Madrid.
- Diez-Picazo, L. (2002): *Constitucionalismo en la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- Groux, J. (1984): *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, OPOCE, Luxemburgo.
- Mangas, A. (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- Nieto, J. A. (2001): *La Unión Europea: Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid.
- Ravasio, G. (1985): “Los instrumentos financieros no presupuestarios: empréstitos y préstamos”, *Información Comercial Española*, noviembre-diciembre 1985.
- Sapir, A. ET AL. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond / 23 of the European Commission, Brussels.
- Strasser, D. (1993): *La Hacienda de Europa: el Derecho Presupuestario y Financiero de las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.