

ciones de la legislación propuestas en el informe anual de la Oficina de Auditoría del Estado, así como al grado de cumplimiento.

En parecidos términos, la GAO, en *Estados Unidos*, pretende lograr el seguimiento inmediato y responsable de las recomendaciones a través de una base de datos en la que se incluyen las efectuadas en cada Informe Anual. Dicha base de datos es objeto de consulta frecuente en el Parlamento y de constante actualización con las medidas gubernamentales adoptadas al respecto.

En fin, todos los modelos expuestos han incluido ya medidas diversas que son dignas de ser tenidas en consideración en punto a una posible reforma de nuestro procedimiento fiscalizador. Todas tienen, además, algo en común, y es que el procedimiento de fiscalización no termina con la aprobación, publicación y remisión del informe por la Entidad Fiscalizadora Superior y posterior discusión en la Comisión Legislativa competente, sino que se extiende hasta la necesaria comprobación del grado de cumplimiento o no de las recomendaciones. En este sentido, creo conveniente incorporar a nuestra legislación medidas como las expuestas, aunque, dejando de lado las sancionadoras, pues creo que no se corresponden con la naturaleza de nuestro Tribunal de Cuentas, pero sí las que hacen referencia a la obligatoriedad del Gobierno de contestar e informar al Parlamento sobre el grado de cumplimiento de nuestras observaciones y la creación de registros o bases de datos de uso parlamentario sobre las mismas, y todo ello, además, acompañado de la obligación, por nuestra parte, de realizar los necesarios informes de seguimiento de las recomendaciones que, aunque ya lo hacemos –sin la frecuencia necesaria, a mi juicio–, echamos en falta que fuera el Parlamento el que tomara habitualmente la iniciativa de su petición.

Creo que si no se emprenden caminos como los señalados, la fiscalización será, en muchos casos, una *quimera* y nuestras instituciones no alcanzarán la necesaria legitimidad de ejercicio que precisan para obtener la credibilidad social que requieren las instituciones de los Estados sociales, democráticos y de Derecho como el nuestro.

# Reflexiones sobre los retos que afrontamos los europeos y la Unión en el futuro más próximo<sup>1</sup>

---

**Juan Ramallo Massanet**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
de la Universidad Autónoma de Madrid.  
Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo

1. Los europeos vivimos una época de cambios acelerados. En el último trimestre de 2008 y en el nuevo año que se avecina Europa aborda diversos procesos políticos de gran envergadura: al tiempo que Europa se prepara para las próximas elecciones al Parlamento Europeo y el nombramiento de la nueva Comisión en 2009, estamos viviendo el proceso que permita reconducir el malogrado Tratado de Lisboa. En este contexto, en 2009 se conmemorará el décimo aniversario del nacimiento del euro y progresarán las negociaciones para extender la Unión Europea a 30 miembros o incluso más. Estos asuntos cobran una gran relevancia para España, que deberá dirigir los trabajos del Consejo durante el primer semestre de 2010 y, por tanto, marcar el ritmo y destino de muchos de los asuntos citados.

2. Hablamos de cambios acelerados, pero sobre todo de grandes retos. El no irlandés al Tratado de Lisboa ha situado a Europa ante una crisis institucional y política, frente a uno de sus desafíos más difíciles. El Tratado de Lisboa de 2007 rescató el frustrado Proyecto de Constitución Europea de 2004 y supuso la esperanza de dotar a la Unión de un nuevo marco normativo al máximo nivel, el constitucional. Este nuevo marco, entre otros muchos puntos, fortalecía al Parlamento Europeo y daba a los Parlamentos nacionales una mayor

---

<sup>1</sup> Extracto del discurso de presentación del Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo ante el Senado, Madrid, 20 de noviembre 2008.

responsabilidad para determinar el curso de la política europea, en particular, en lo que respecta al control de la subsidiariedad, garantizando que la Unión sólo actúe cuando ello resulte más eficaz que la acción a escala nacional.

3. La posición de los Estados miembros respecto del Tratado de Lisboa quedó clara en el Consejo Europeo de Bruselas de junio pasado: *el Tratado de Lisboa es esencial para que la Unión Europea pueda defender sus valores e intereses en el siglo XXI*, por lo que el proceso de ratificación debía continuar en el resto de los Estados miembros, y, con la conocida excepción de Irlanda, todos, excepto la República Checa y Suecia, que se pronunciarán en los próximos meses, ya lo han ratificado.

4. Pero no quiero centrar mi introducción a la presentación del Informe Anual del Tribunal de Cuentas correspondiente a 2007 en los retos que supone el futuro del Tratado de Lisboa, sobre el que ya mucho se ha hablado. Hoy me gustaría llamar su atención sobre otro debate político de gran trascendencia para el futuro de la Unión, que ya les anuncié en mi intervención del año pasado, en esta misma sala, con ocasión de la presentación del Informe Anual relativo al ejercicio 2006, y que es el debate sobre la reforma del presupuesto de la Unión.

5. La necesidad de reforma del presupuesto de la Unión Europea es hoy un tema más vivo que nunca. Y al decir reforma del presupuesto no nos referimos a la reforma de los procedimientos presupuestarios, sino, desde un punto de vista material, en qué gastar y de dónde obtener los recursos. A raíz de las complejas negociaciones que desembocaron en el difícil acuerdo sobre las perspectivas financieras del periodo 2007-2013, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a llevar a cabo una revisión a amplia escala del presupuesto que cubriera todos los ámbitos del gasto, incluida la PAC, y de los ingresos, incluido el polémico cheque británico. La semana pasada se han presentado por la Comisaria de Programación Financiera y Presupuesto, Sra. Grybauskaité, las conclusiones de ese debate público lanzado en 2007. Estas conclusiones han puesto de manifiesto, más si cabe, cuáles son las cuestiones en liza y los argumentos que reiteradamente las rodean. A raíz de estas conclusiones, la Comisión presentará próximamente su propuesta de reforma y será el Consejo quien tenga, respetando los poderes del Parlamento, la última palabra al respecto.

6. Para entender cuáles son los temas centrales del debate sobre la reforma del presupuesto de la Unión y sus implicaciones tenemos que echar un vistazo a los orígenes o fundamentos del presupuesto,

resaltando lo que los ingleses llaman la *path dependency*, que ha conducido a que el presupuesto sea lo que es hoy.

7. Es evidente que el presupuesto ha cambiado mucho desde los primeros años de la Comunidad Económica Europea, en los que el propósito del mismo, basado en transferencias entre los Estados miembros, era financiar la Política Agrícola Común. La subida del gasto de la PAC durante los años 70, al tiempo que la Comunidad Económica Europea asumía nuevos gastos para financiar el desarrollo regional, motivaron la necesidad de incrementar los fondos para el presupuesto y que se requirieran pagos adicionales de los Estados miembros para cubrir la diferencia. La reforma introducida en 1971 creó la noción de recursos propios tradicionales, consistentes en ingresos de origen tributario, tan peculiares como los derechos de aduana y las exacciones agrícolas sobre la importación, e introdujo un nuevo recurso basado en una pequeña proporción de los fondos recaudados por IVA en los Estados miembros. Con este nuevo sistema de recursos los ingresos a nivel comunitario se incrementaron.

8. La llegada al poder de Margaret Thatcher en esta época desembocó en una disputa prolongada sobre el desequilibrio de las contribuciones netas nacionales, y con las estridentes demandas de la Dama de Hierro, sintetizadas en su conocida expresión *I want my money back*.

9. La inestabilidad surgió entonces, principalmente, por la muy desigual distribución geográfica de los subsidios a los agricultores. En los primeros años 80 sólo Reino Unido y Alemania eran contribuyentes netos. El acuerdo sobre el cheque británico en 1984 estableció una nueva concepción de las contribuciones de los Estados miembros, destacando, ante todo, cuánto estaba pagando o recibiendo cada uno en términos netos.

10. A mediados de los años 80, las discrepancias sobre el presupuesto comunitario entre el Consejo y el Parlamento, fortificado tras su nuevo estatus de cuerpo elegido directamente, condujeron a la firma de un acuerdo interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión para la creación de un marco financiero plurianual, que enmarcaría el presupuesto.

11. En 1988 el presupuesto comunitario sufrió una reforma sustancial con la aprobación del acuerdo conocido como Paquete Delors I, en virtud del cual, por un lado, se creó un nuevo recurso basado en la RNB de los Estados miembros, y, por otro, se estableció un techo para los recursos de la UE, es decir, un límite *de facto* sobre la proporción del PIB que podía ser gastado. El mismo Paquete de

reformas situó al presupuesto en un marco financiero plurianual con límites respecto de lo que podía ser gastado en cada capítulo presupuestario. Si bien este nuevo recurso se introdujo como complementario y provisional, se ha convertido en recurso esencial (62,9%) y permanente.

12. Desde esta reforma del presupuesto de 1988 se han venido observado dos fenómenos en materia de financiación.

13. El primero es que en cada ronda de negociaciones sobre el presupuesto comunitario el cheque británico ha sido puesto bajo lupa, aunque la táctica disuasoria ha sido la de efectuar cambios menores en la fórmula.

14. El segundo fenómeno es que, aunque formalmente sólo el Reino Unido se beneficia de una reducción en su contribución, otros contribuyentes netos han hecho ahora suya la vieja frase *I want my money back*, logrando que se articulen diversos mecanismos encaminados a aligerar su carga.

15. Como saben, el coste del reembolso británico se distribuye entre los demás Estados miembros en proporción a su participación en el recurso basado en el IVA, excepto para *Alemania*, que sufre una reducción de un tercio. En el acuerdo presupuestario de 1999 otros tres Estados miembros –*Austria, Países Bajos y Suecia*– también se beneficiaron de un tercio de descuento en sus contribuciones a la financiación del cheque británico.

16. Además de estos descuentos en las contribuciones a la financiación del cheque británico, otros descuentos fueron incluidos, por la puerta de atrás, en el acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007-2013: en particular, se acordó la reducción del tipo máximo de referencia del recurso IVA para *Austria, Alemania y Países Bajos*. Y se acordó, asimismo, que *Países Bajos y Suecia* se beneficiaran de una *reducción bruta de su contribución anual sobre la RNB* de 605 y 150 millones de euros, respectivamente, para el periodo 2007-2013, sin que se conozcan los criterios utilizados para dicha reducción.

17. El resultado de todo esto es que hoy tenemos un sistema tan lleno de casos especiales que se está convirtiendo de hecho en un régimen cada vez más falto de principios estructurales y de transparencia. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas Europeo en sus Dictámenes más recientes sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, los números 2 de 2006 y 2 de 2008. Un sistema basado, cada vez más, en el equilibrio para cada Estado miembro entre los fondos que se aportan y los que se reciben

podría conducir en último término a cuestionar la necesidad y la función de una Unión Europea.

18. Veamos brevemente cuáles son las perspectivas de la actual revisión presupuestaria del lado de los ingresos y de los gastos, según se desprende del debate promovido por la Comisión y de las conclusiones presentadas la semana pasada en Bruselas.

19. En materia de ingresos, no puede negarse que el sistema de financiación actual, en la medida en que está compuesto mayoritariamente de recursos basados en la RNB, tiene muchas ventajas: facilita la previsión de lo que contribuirá cada Estado miembro, es equitativo en la medida en que respeta el principio de progresividad o capacidad contributiva de los Estados miembros y es un recurso abierto y de cierre, en la medida en que, respetando el límite máximo de gasto, los Estados miembros tendrán que transferir lo necesario para cubrir los gastos acordados. Es, esencialmente, un sistema cómodo, dado que los contribuyentes son los 27 Estados miembros en lugar de los casi 500 millones de ciudadanos europeos.

20. Sin embargo, a pesar de ser un sistema que funciona bien, muchos han aducido ya motivos políticos plausibles que justifican un cambio: el más llamativo, en mi opinión, es el hecho de que las sucesivas rondas de negociaciones están centradas, cada vez más, en la posición neta de los Estados miembros, como contribuyentes o receptores, o en palabras de Cacheux, el envenenado *juste retour*. Otro argumento político que se ha aducido para el cambio es que las fronteras nacionales no tienen por qué ser necesariamente el mejor modo de delimitar cómo financiar Europa; en este sentido se dice que sería razonable cuestionar si la carga debería recaer sobre diferentes intereses nacionales, vinculándola a una política o principio comunitario a través, por ejemplo, de un impuesto societario sobre los beneficios, o el siempre invocado gravamen a quienes contaminan (la célebre eco-tasa o una tasa sobre el carbono). Lo que está claro es que la búsqueda del impuesto ideal para financiar la UE no es en absoluto sencilla; no en vano ya ha sido comparada por algunos a la búsqueda del Santo Grial.

21. En cualquier caso, no puede obviarse que, como han revelado recientemente las contribuciones de los Estados miembros al debate público sobre la reforma del presupuesto, existe una fuerte reticencia política no sólo a la introducción de nuevos impuestos, sino también a la conversión en un impuesto europeo de alguno de los impuestos nacionales actualmente armonizados (por ejemplo, los Impuestos Especiales), reduciendo o suprimiendo éste del ámbito

nacional, lo cual, por otra parte, no sería incompatible con la existencia de un recurso de cierre del sistema basado en transferencias. La existencia de un impuesto europeo estaría más en consonancia con el concepto de «ciudadanía europea» y sin lugar a dudas convertiría en realidad la ficción del «contribuyente europeo», tantas veces invocado para legitimar el gasto comunitario.

22. Veamos ahora cómo están las cosas del lado de los gastos. En el alcance de la reforma juega un papel muy importante la *justificación* del gasto comunitario. Tras las críticas al presupuesto de gastos comunitario late un debate más importante sobre la justificación de este gasto. Los modelos teóricos sugieren que el gasto de la Unión Europea debería ser empleado donde la acción comunitaria es manifiestamente la mejor para llevar a cabo la tarea en cuestión. Esto es congruente con el principio de subsidiariedad que promueve el Tratado de Lisboa. En los Estados miembros existe unanimidad en que el futuro presupuesto debería basarse y apoyar los objetivos de Lisboa, con distintas visiones en torno al amplio concepto del valor añadido europeo.

23. Numerosas contribuciones al debate defienden una reducción del gasto en agricultura y el incremento del gasto consagrado a la investigación y el desarrollo tecnológico y a la energía. La política de cohesión despierta un fuerte apoyo, pero existe disparidad de opiniones sobre cómo se debe proceder a su reforma.

24. La *magnitud* del presupuesto comunitario de gastos es un aspecto crucial del debate y constituye además una cuestión recurrente. Si bien la realidad política impone el incremento del presupuesto –apareciendo también en el ámbito europeo la vigencia del principio wagneriano del aumento del gasto–, sin embargo, el debate se centra hoy en su contención o incluso en su recorte.

25. Los gobiernos nacionales, entre ellos el de España, han presentado sus posiciones respecto a la reforma del sistema presupuestario comunitario, y en las mismas destaca la tendencia hacia una reforma de «*mínimos*». Países como Alemania, Francia, Polonia o Reino Unido han dejado claro en sus aportaciones al debate que no apoyan un aumento del techo presupuestario. El Gobierno español no se ha pronunciado expresamente en contra, pero ha manifestado que la introducción de nuevos recursos debe examinarse con cautela y bajo las premisas de los principios de simplicidad, transparencia y equidad presupuestaria. Parece haber, pues, un amplio consenso sobre la concentración en el recurso basado en la RNB y la negativa a un futuro impuesto europeo.

26. Del lado de las políticas de gastos, la discusión clave se centra en la reforma de la PAC, que hoy forma parte del ámbito de gasto, «Preservación y gestión de los recursos naturales». La Política Agrícola Común, receptora tradicional del trozo más grande del pastel presupuestario, ha sido flanco de todas las críticas, y la reforma de la PAC está ahora en el punto de mira, pues en las perspectivas financieras actuales continúa siendo el componente más importante del gasto comunitario.

27. No se prevé que la reforma general del presupuesto que salga del actual proceso de revisión introduzca cambios significativos en la PAC antes de 2013, aunque se establecerán, muy seguramente, nuevos principios para la política agrícola común.

28. Se han señalado tres posibles direcciones de la reforma de la PAC: *i)* la primera consistiría en modificar no el contenido de la política, sino su financiación, trasladando todo o parte de la carga de la ayuda agrícola del presupuesto comunitario a los nacionales a través, por ejemplo, de la cofinanciación (lo que tendría implicaciones obvias en los balances netos de los Estados miembros); *ii)* la segunda dirección de una reforma sería cambiar la política en sí misma, planteando cuestiones tales como si se debería financiar a los agricultores o a la producción, o si el gasto agrícola debería convertirse progresivamente o casi exclusivamente en lo que se conoce como Pilar 2, esto es, desarrollo rural, en lugar de pagos directos (del primer pilar); *iii)* algunos hablan de una tercera propuesta, más radical, inverosímil a mi entender, que es no tener política agrícola común. Propuesta inverosímil en la medida en que la Política Agrícola Común está en el Tratado.

29. En cuanto a la posición de los Gobiernos nacionales. A excepción del Reino Unido, la preferencia en la mayoría de los Estados miembros es la reforma moderada de la PAC. En todo caso, la historia de las últimas reformas importantes de la PAC nos demuestra que la única vía política factible de lograr un mejor sistema es la reforma gradual. Cualquier cambio será, sin duda, muy difícil de acordar en términos políticos. Abierto el debate sobre la PAC durante la actual presidencia francesa, la presidencia checa del primer semestre de 2009 tendrá la difícil tarea de tratar de lograr un primer consenso entre los Estados miembros. España deberá continuar la tarea durante su presidencia del Consejo en 2010.

30. Junto a la reforma de la PAC, en materia de políticas de gastos, el debate gira también en torno al futuro de la política de cohesión. No en vano se está desarrollando un debate público específico



sobre esta política, paralelo al de la revisión presupuestaria y enmarcado en la misma.

31. Algunas de las críticas a la política de cohesión se centran en el argumento de que la política es inefectiva. Los estudios más pesimistas aducen que no se encuentran muchos indicadores económicos que muestren que el crecimiento económico de las regiones receptoras de este tipo de ingresos haya aumentado como consecuencia de las transferencias de los Fondos Estructurales. Otros estudios más optimistas señalan que sí existe un efecto tangible sobre el crecimiento económico. En esta polémica subyace la complicada tarea de la evaluación del *added value*, del valor añadido comunitario. En cualquier caso, en las perspectivas financieras de 2007-2013 se han hecho esfuerzos por alinear la política de cohesión a los objetivos de la agenda de Lisboa (centrados en el crecimiento y el empleo). La cohesión es, y sin duda alguna seguirá siendo, una de las principales ambiciones de la Unión Europea.

32. En definitiva, puede advertirse que la pregunta sobre el alcance de la reforma del presupuesto de la Unión no tiene una respuesta sencilla. No la tiene porque tras el debate sobre la reforma del presupuesto late, subterránea, la cuestión de qué poderes queremos para Europa. Y será precisamente –como ha señalado Iain Begg– la respuesta a la pregunta sobre qué tipo de funciones de gobierno queremos que lleve a cabo la Unión Europea, la que marcará el alcance de la reforma del presupuesto.

33. El Tribunal de Cuentas Europeo ha participado en el debate sobre la reforma del presupuesto comunitario con una contribución que ha hecho pública en su página web. Del lado del gasto, el Tribunal pone de manifiesto la importancia de la evaluación del valor añadido del gasto a nivel comunitario y ha destacado que la simplificación, la claridad de objetivos y la fijación de condiciones de elegibilidad realistas, son principios que deberían facilitar el diseño y el funcionamiento de programas de gasto efectivos en la Unión Europea. Del mismo modo, sin líneas claras sobre la responsabilidad y la obligación de rendición de cuentas el gasto no puede ser bien gestionado. Del lado de los ingresos, el Tribunal considera que el sistema actual de recursos propios es excesivamente complejo, falto de transparencia y no auditable en su totalidad. La existencia de diversos mecanismos de corrección vinculados a la posición neta de los Estados miembros, a los que antes me he referido, introduce una buena dosis de complejidad en la determinación de los recursos basados en el IVA y la RNB. Hay, en opinión del Tribunal, campo suficiente para la simplificación y clarificación del sistema de recursos propios.

34. Permítanme terminar estas referencias a la reforma presupuestaria en marcha con una reflexión.

35. La financiación de la Unión Europea se ha concebido tradicionalmente por los Estados miembros como un juego de suma cero, en la que la más mínima modificación del sistema podría crear un ganador o perdedor y traducirse en un punto crucial en las negociaciones sobre el próximo marco financiero. Además, cada modificación del sistema actual tiene que encontrar unanimidad en el Consejo, por ello, el debate sobre un presupuesto ideal será reemplazado por la discusión sobre un presupuesto que pueda recibir el voto unánime en el Consejo europeo, donde los Estados miembros tendrán el derecho de veto, también para la negociación de las perspectivas financieras para el periodo 2014-2020.

36. La discusión al más alto nivel político sobre la reforma debería impregnarse de la voluntad de desplazar el estrecho concepto de *juste retour* hacia otra visión que tenga en cuenta las oportunidades de mercado y los beneficios colectivos de las políticas comunitarias para todos los Estados miembros. Asimismo, con tantos aspectos del presupuesto de ingresos paulatinamente sujetos a acuerdos especiales que no responden a principio alguno, la actual revisión presupuestaria supone la oportunidad de restablecer los cimientos y principios estructurales del Presupuesto comunitario.

37. En todo caso, estaremos pendientes de las reformas que se acometan en los próximos meses, y esperamos poder referirnos a ellas con satisfacción quizá en nuestra reunión del año próximo. Sin duda, las consecuencias de este debate y la reforma a que dé lugar en el Presupuesto influirán en la dirección de la atención del Tribunal de Cuentas en su labor de fiscalización en los años venideros.