

LAS NUEVAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS PARA GALICIA

MARTA ESPASA QUERALT¹
Universidad de Barcelona

Recibido: 27 de octubre 2008

Aceptado: 31 de octubre de 2008

Resumen: Las perspectivas financieras son el reflejo presupuestario de los objetivos políticos de la Unión Europea a medio plazo y, a su vez, determinan grosso modo el reparto de los ingresos y gastos comunitarios por países.

El objetivo de este artículo es mostrar, en primer lugar, las prioridades de la Unión Europea fijadas en las Perspectivas financieras para el período 2007-2013 y, en segundo lugar, estimar las posibles consecuencias para España y Galicia.

El análisis realizado muestra que en la aprobación de estas perspectivas han primado los intereses nacionales en detrimento de los comunitarios, ya que aunque los objetivos políticos fijados son muy ambiciosos, su reflejo presupuestario es extremadamente conservador y continuista.

El resultado para España ha sido satisfactorio, puesto que se ha conseguido mantener un saldo fiscal positivo, prorrogar el Fondo de Cohesión y reducir gradualmente las ayudas a las comunidades que dejan de ser objetivo 1. Además, se consiguió introducir en el debate el concepto de cohesión en materia de innovación tecnológica y su plasmación presupuestaria, y una mayor implicación comunitaria en materia de inmigración. No obstante, el éxito tanto para España como para Galicia de las actuales perspectivas dependerá, en gran medida, de las actuaciones internas que se implementen para beneficiarse de las nuevas oportunidades que brinda la nueva realidad comunitaria.

Palabras clave: Perspectivas financieras / Saldos fiscales / Política de cohesión / Distribución de los fondos europeos.

THE NEW EU'S FINANCIAL PERSPECTIVE: IMPLICATIONS FOR GALICIA

Abstract: The financial perspectives are the budgetary reflection of the European Union's political objectives in the medium term and, in turn, roughly determine the distribution of Community income and expenditure by country.

This article seeks, firstly, to establish the European Union's priorities, based on the financial perspectives for the 2007-13 period, and, secondly, to estimate their possible consequences for Spain and Galicia.

The study shows that national interests took priority over Community concerns in approving these perspectives; whilst the political objectives set are highly ambitious, their budgetary reflection is extremely conservative, offering merely more of the same.

Spain achieved a satisfactory outcome from this process, however with a continuing positive fiscal balance, the renewal of the Cohesion Fund and only a gradual reduction in aid to regions no longer eligible under Objective 1. Moreover, Spain was able to make technological innovation part of the cohesion debate, ensuring that this was reflected in the budget, as well as securing greater Community involvement in immigration issues. However, success for both Spain and Galicia with regard to the current perspectives will depend, to a large extent, on the internal measures taken to ensure that they benefit from the new opportunities presented by the new situation within the European Community.

Keywords: Financial perspectives / Fiscal flows / Cohesion policy / Distribution of european structural and cohesion funds.

¹ La autora agradece la financiación del Ministerio de Educación y Ciencia (SEJ-2006-15212) y de la Generalitat de Catalunya (SGR-2005-00285).

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en el año 1986 supuso un hecho sin precedentes en la historia contemporánea y ha marcado de manera crucial el desarrollo económico que a lo largo de estos años ha tenido España y sus comunidades autónomas y, entre ellas, Galicia.

Las repercusiones económicas se han producido tanto por la vía legislativa, al tener que adecuar nuestra regulación económica a la normativa comunitaria, como por la vía presupuestaria, al recibir un importante volumen de recursos a través de las diferentes políticas de gasto, especialmente de la política agraria y la política de cohesión. Es, precisamente, en este contexto presupuestario donde se inserta el presente artículo, al pretender analizar las implicaciones y consecuencias que pueden tener para Galicia las nuevas *Perspectivas financieras*.

Como es bien conocido, la adopción de estas perspectivas no fue nada fácil, ya que en ellas confluyen dos importantes focos de intereses. Por un lado, son el reflejo de un determinado proyecto político que responde a la pregunta de hacia dónde tiene que avanzar la Unión Europea y, por otro, determinan a grandes rasgos el reparto de los fondos europeos entre los distintos Estados miembros. Como puede observarse, se trata de dos cuestiones sumamente conflictivas donde las posiciones de los distintos agentes implicados difícilmente coinciden.

Además, estas perspectivas se enmarcan en una nueva realidad comunitaria caracterizada, fundamentalmente, por dos hechos clave. Por un lado, la consolidación de la Unión Europea ampliada a veinticinco Estados miembros, que han sido veintisiete a partir del mes de enero del año 2007, países todos ellos con un nivel de desarrollo económico muy por debajo de la media comunitaria, lo que comporta, aparte de un incremento de la complejidad institucional, un empobrecimiento del conjunto de la Unión. Por otro lado, la Unión Europea está inmersa en un proceso de reforma económica interna que, de acuerdo con la Estrategia de Lisboa, tiene como uno de sus principales objetivos crear el espacio económico más competitivo del mundo. Ello supone que la Unión Europea debe mejorar su competitividad relativa para generar un crecimiento económico suficiente que garantice el éxito de la ampliación y que permita mantener el actual estado del bienestar. Así pues, es evidente que esta nueva situación obligaba a repensar y replantear muchas de las políticas comunitarias que se habían llevado a cabo hasta el momento y a plantear otras nuevas.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar las prioridades de la Unión Europea fijadas en las *Perspectivas financieras para el período 2007-2013*, y estimar las posibles consecuencias para España en general y para Galicia en particular.

Para ello, el artículo empieza analizando brevemente el concepto, origen y evolución de las perspectivas financieras, para así poder analizar con mayor detalle las particularidades de las actuales. Los siguientes apartados se dedican a analizar las implicaciones que en España y Galicia puede tener este nuevo marco presupuestario y, finalmente, en un último apartado se recogen las principales conclusiones.

2. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS: UN BUEN INVENTO

2.1. CONCEPTO, ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Las perspectivas financieras son el marco financiero plurianual de programación presupuestaria de la Unión Europea, donde quedan reflejadas sus prioridades políticas a medio plazo, y son fruto de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

Surgen por primera vez en el año 1988 en el Acuerdo interinstitucional² sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario, con dos grandes propósitos: evitar las permanentes tensiones políticas e institucionales que generaba la aprobación anual del presupuesto y garantizar una evolución armoniosa y controlada de las grandes partidas de gasto, evitando de este modo que la UE incurriese en déficits presupuestarios, lo que supondría incumplir los Tratados constituyentes.

Las perspectivas financieras se presentan bajo la forma de tabla plurianual (generalmente siete años), con los gastos agrupados en grandes rúbricas o categorías. Las categorías de gasto constituyen bloques presupuestarios cerrados, dado que no se permite realizar transferencias de recursos (créditos en lenguaje presupuestario) de una categoría a otra. El importe indicado para cada año y para cada categoría de gasto constituye el límite máximo que se puede gastar en cada ejercicio presupuestario. De este modo, las perspectivas refuerzan la disciplina presupuestaria al establecer un doble límite: el del total del gasto y el de cada una de sus grandes categorías.

Dado que los ingresos comunitarios deben cubrir de manera obligatoria los gastos, en las perspectivas se incluye también el límite máximo de los recursos propios en proporción a la renta nacional bruta (RNB). Estos deben financiar la totalidad de los créditos de pago de cada año más un margen destinado a imprevistos que, como se puede comprobar en el gráfico 1, cada vez va siendo más grande.

Las primeras perspectivas cubrieron el período 1988-1992³ y tuvieron como principal objetivo garantizar el desarrollo de las políticas vinculadas al Acta Única Europea⁴ y, en particular, la política estructural, a la vez que pretendían controlar el crecimiento del gasto agrícola. Estas perspectivas supusieron un aumento muy importante del presupuesto, como lo demuestra el hecho de que el límite máximo de los recursos propios se fijara en el 1,15% el año 1988 y que se acordara que llegase a alcanzar el 1,20% en el año 1992.

El positivo balance de estas primeras perspectivas hizo que la Comisión propusiese la renovación de esas perspectivas y del Acuerdo interinstitucional para el pe-

² DO L 185, de 15/07/1988.

³ DO L 185, de 15/07/1988.

⁴ DO L 169, de 29/06/1987.

río 1993-1999⁵. Estas perspectivas deberían servir de apoyo a la implementación del Tratado de Maastricht priorizando tres objetivos: la cohesión económica y social, las iniciativas exteriores y el refuerzo de la competitividad de la industria europea mediante la investigación y la creación de redes transeuropeas. Ello se tradujo, de nuevo, en una contención del gasto agrícola y en un impulso al gasto estructural, al mismo tiempo que aumentaba progresivamente el presupuesto al incrementar el límite máximo de los recursos propios del 1,20% al 1,27% a lo largo del período.

En el mes de diciembre del año 1995, el Consejo Europeo decidió iniciar una reflexión para el período posterior al año 1999 e invitó a la Comisión a presentar una comunicación sobre el futuro marco financiero teniendo en cuenta las posibles ampliaciones hacia a los países del este. La Comisión, en respuesta a este mandato, presentó en el mes de julio del año 1999 la comunicación *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*⁶, donde figuran las *Perspectivas financieras para el período 2000-2006*.

Los dos grandes objetivos de la Agenda 2000 eran el fortalecimiento de la Unión y su ampliación hacia los países del este, y el principal reto que se planteaba era hacerlos compatibles. En este sentido, la Agenda 2000 dejaba claro que la ampliación implicaría unos costes adicionales sustanciales para los quince países miembros, aunque no se veía la necesidad de ampliar la dimensión del presupuesto comunitario. La concreción de este coste se materializó en las *Perspectivas financieras para el período 2000-2006*. El rasgo distintivo de estas fue la congelación del gasto comunitario, que se tradujo en el mantenimiento del gasto agrícola y estructural a los niveles del año 1999. Pero, en este último caso, se propusieron tres reorientaciones con el objetivo de incrementar la eficiencia de los fondos estructurales: concentración temática de las intervenciones, concentración geográfica y simplificación de las normas de gestión.

La Agenda 2000 estuvo sometida a grandes críticas. Se le atribuyó una falta de ideas sobre el futuro de Europa y, a diferencia de las anteriores perspectivas, estas resultaban ser altamente conservadoras y poco ambiciosas, como lo demostraba el hecho de que se continuó con la misma estructura, el mismo contenido y la misma mecánica de las categorías de gasto establecidas en las anteriores perspectivas. Otro ejemplo de la extremada prudencia con que se plantearon estas perspectivas es el mantenimiento de las necesidades de gasto para el futuro, lo que se tradujo en la congelación del techo máximo de los recursos propios en el 1,27% del PNB para todo el período (Colom, 1999).

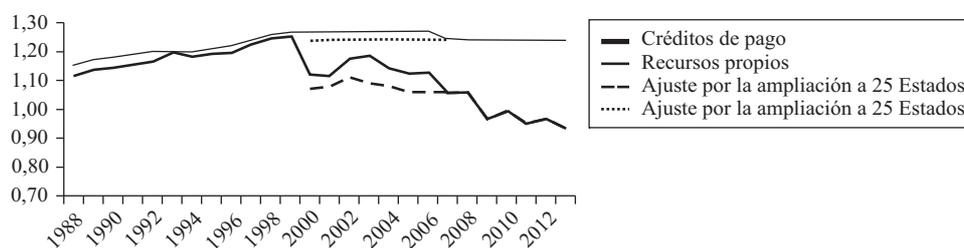
Si la propuesta de la Comisión no estuvo exenta de críticas, la negociación de esta comunicación en el sí del Consejo resultó ser poco gratificante para el desarrollo de la futura Unión Europea, ya que no hubo por parte de los Estados miembros una clara voluntad europeísta sino que cada país fue a defender sus propios intereses, por lo que el resultado fue muy poco innovador.

⁵ COM (1992) 2000 final, de 11/02/1992.

⁶ COM (1997) 2000 final, de 15/07/1997.

El Acuerdo interinstitucional sobre las *Perspectivas financieras para el período 2000-2006* se logró, finalmente, en el mes de mayo del año 1999⁷. Con la ampliación a diez nuevos países en el mes de mayo del año 2004, las perspectivas financieras se tuvieron que ajustar. Destaca el hecho de que el ajuste supuso una reducción del límite de los recursos propios del 1,27% de la RNB al 1,24% a lo largo de todo el período, y también una reducción de los créditos de pagos anuales en relación con las perspectivas aprobadas por la UE-15 (gráfico 1).

Gráfico 1.- Evolución de las perspectivas financieras (límites establecidos en relación con la RNB)



FUENTE: Elaboración propia.

2.2. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS PARA EL PERÍODO 2007-2013

2.2.1. La propuesta de la Comisión: progresista en lo político, conservadora en lo financiero

La caducidad de las perspectivas financieras obliga a iniciar un nuevo proceso de aprobación cada siete años. En este sentido, la Comisión aprobó en el mes de febrero del año 2004 la Comunicación *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*⁸, que contenía los objetivos políticos y la primera propuesta de *Perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013*, documento que fue la base de negociación de los Estados miembros en el sí del Consejo.

La Comisión estableció tres grandes objetivos de la Unión Europea para los próximos años: el desarrollo sostenible, dotar de pleno contenido a la ciudadanía europea y el refuerzo de la UE como socio a escala mundial.

La Comisión consideró, como primera gran prioridad, que el mercado interior se completase de forma que se convirtiese en un instrumento capaz de lograr un objetivo de carácter más general –el *desarrollo sostenible*–, movilizándolo para tal finalidad las políticas económicas, sociales y ambientales. Esta prioridad incluye la

⁷ DO C 172, de 18/6/1999.

⁸ COM (2004) 101 final, de 10/02/2004.

competitividad, la cohesión económica y social, la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales.

Para llegar a los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Lisboa se requiere una transformación de la Unión Europea en una economía dinámica basada en el conocimiento, con un crecimiento económico sostenible y una mayor cohesión social. En este sentido, la competitividad es un punto clave como factor de crecimiento y de generación de ocupación. Ahora bien, hace falta tener presente que fijar como principal objetivo el crecimiento económico supone reorientar las políticas y los presupuestos tanto nacionales como comunitarios.

Para favorecer la competitividad, la Comisión propuso las siguientes medidas: promover la competitividad de las empresas; consolidar los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo tecnológico y convertir Europa en un centro de excelencia; conectar Europa a través de redes transeuropeas como catalizador para la circulación sostenible de mercancías, personas y energía; mejorar la calidad de la educación y la formación; y, finalmente, una agenda de política social: ayudar a la sociedad europea a anticipar y gestionar el cambio.

Además de la competitividad, la Comunicación incide en una mayor *cohesión económica y social*. La ampliación plantea un reto sin precedentes para la cohesión interna de la Unión, por lo que es totalmente necesaria una reforma de las políticas para responder mejor a los nuevos desafíos. En este ámbito, la Comisión previó un marco con tres grandes objetivos:

- *Convergencia*: centrada en los Estados miembros y regiones menos desarrollados de la UE ampliada. Incluye a aquellas regiones que todavía no han completado el proceso de convergencia, pero que ya no podrían optar a las ayudas porque su nivel de renta *per cápita* se ha incrementado en términos relativos en la UE ampliada.
- *Competitividad regional y ocupación*: centrada en todos los otros Estados miembros y regiones que no son elegibles para el criterio de convergencia. Las acciones deberán centrarse en un número limitado de prioridades estratégicas que puedan aportar un valor añadido y tener un efecto multiplicador sobre las políticas nacionales o regionales.
- *Cooperación territorial europea* en forma de programas transfronterizos y transnacionales: se centra en problemas específicos en zonas fronterizas.

Finalmente, *la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales* también se consideró un elemento clave en la consecución de un desarrollo sostenible. Este punto engloba las políticas agrícolas, políticas pesqueras y la política ambiental, todos ellos elementos muy importantes en el mercado único ampliado de la UE.

Como segundo gran objetivo, la Comisión pretendía *dotar de pleno contenido a la ciudadanía europea*. En la propuesta de *Perspectivas financieras 2007-2013*, el concepto político de ciudadanía europea se vertebra en torno a la construcción de

un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los bienes públicos básicos. En este ámbito, la Comisión propuso fomentar el diálogo y el intercambio entre ciudadanos de los Estados miembros y promover una identidad europea común.

La tercera y última prioridad fue el *refuerzo del papel de la UE como socio a escala mundial*. La UE ampliada ha logrado un peso demográfico y económico como para jugar un papel clave en las decisiones políticas a nivel internacional.

Estos ambiciosos objetivos políticos chocaron, sin embargo, con su plasmación presupuestaria. La Comisión propuso un marco financiero para el período 2007-2013 en esencia continuista. De hecho, la Comisión ante las previsibles modificaciones del Consejo o incluso el posible rechazo de la propuesta, prefirió presentar unas perspectivas conservadoras, nada rupturistas ni innovadoras sino que alterarían mínimamente el *status quo* de los Estados miembros y que tuvieran la virtud de que pudieran ser aprobadas por los veinticinco Estados miembros.

El nuevo marco financiero propuesto por la Comisión para los años 2007-2013 presenta tres rasgos significativos:

- 1) *Mantenimiento del nivel de gasto* en torno al 1,15% de la RNB comunitaria. Aunque está por encima del límite máximo del 1% de la RNB que habían planteado los principales países contribuyentes netos al presupuesto, parece una cuantía insuficiente para afrontar con éxito los importantes retos de futuro que planteaba la Comisión. De hecho, el límite de los recursos propios se mantiene en el 1,24% de la RNB (gráfico 1). Sin entrar a valorar cómo debería ser el nivel óptimo del gasto comunitario, sí parece oportuno remarcar que este nivel tan bajo no encaja demasiado bien con la media observada del gasto público de los Estados miembros (situada alrededor del 45% del PIB), lo cual sugiere que se está ante un caso extremo de aplicación del principio de subsidiariedad, susceptible, por tanto, de alguna corrección.
- 2) *Escasa alteración de la estructura del gasto*, en la medida que la única variación a destacar es la pérdida de peso del gasto agrícola a favor de las políticas de crecimiento y ocupación. Pero aún así, las dos grandes partidas del presupuesto europeo continúan siendo las ayudas directas a los agricultores (un sector claramente no competitivo en la Unión Europea), que supondrán en el año 2013, según la propuesta de la Comisión, un 27% del gasto total, y las políticas estructurales y de cohesión que continuarán representando el 32% del presupuesto pese a que, como reconoce la propia Comisión, la entrada de los diez nuevos países (más Rumanía y Bulgaria a partir del año 2007) supone un aumento importante de las demandas y necesidades de las políticas de solidaridad. El resto del presupuesto, según la propuesta de la Comisión, se debería dedicar a fomentar el crecimiento, la ocupación y la innovación de acuerdo con la Agenda de Lisboa (un 16%), a apoyar al medio rural y pesquero (un 9%), a mantener la presencia de la UE en el mundo (un 10%), a las políticas de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia (un 2%) y a sufragar los gastos administrativos (un 2%).

- 3) *Mantenimiento de la estructura de ingresos*, basada fundamentalmente en las aportaciones por IVA y sobre todo en las aportaciones en función de la RNB (denominado “cuarto recurso”) que realizan los Estados miembros. De hecho, la propuesta de la Comisión refuerza la “nacionalización” del presupuesto comunitario al abrir la puerta a la introducción de un mecanismo generalizado de corrección que permita reducir los desequilibrios netos excesivos y tratar de forma equitativa a los Estados miembros que tienen la misma capacidad para contribuir al presupuesto de la Unión.

Así pues, se trata de un planteamiento altamente continuista donde ha pesado más la vertiente del reparto de los fondos europeos entre los diferentes Estados miembros que la visión política de futuro de la Unión Europea. Es decir, los intereses de los Estados en detrimento de los de la Unión⁹.

2.2.2. El Acuerdo interinstitucional: más recortes financieros

La propuesta de la Comisión estuvo sumamente debatida en el sí del Consejo Europeo, y no fue hasta el 17 de diciembre de 2005 cuando el Consejo la aprobó con una serie de modificaciones. Como ya es tradición, el predominio de los intereses nacionales provocó un recorte importante de la propuesta de la Comisión, tanto en relación con la cuantía total del presupuesto como con su distribución entre las diferentes rúbricas.

Los Estados miembros, que son quienes deciden el ritmo y la magnitud del desarrollo del proyecto europeo, priorizaron mucho más el mantenimiento de su situación financiera respecto del presupuesto comunitario que no una profundización en el proyecto europeo. Así, los Estados contribuyentes netos defendían una reducción del presupuesto de forma que este se situara en torno al 1% del PIB comunitario; el Reino Unido tenía como objetivo conservar inalterado el “cheque británico”, para Francia el gasto agrícola se debía mantener, España defendía un proceso de reducción gradual de los fondos estructurales y de cohesión, los nuevos Estados miembros consideraban imprescindible mantener el peso del gasto en política de cohesión, etcétera.

Los cambios introducidos por el Consejo suponen limitar el total del presupuesto al 1,045% de la RNB, es decir, un 16% menos del que se establecía en la propuesta de la Comisión, en respuesta a los intereses de los países contribuyentes netos. Obviamente, si ya se consideraba excesivamente bajo el límite propuesto por la Comisión para poder hacer frente a los nuevos retos, el finalmente aprobado por el Consejo resulta ser altamente cuestionable. Con respecto al peso relativo de las diferentes categorías de gasto, el Consejo aprobó reducir el gasto asociado al crecimiento sostenible un 20,5%, especialmente en lo referente a las políticas de compe-

⁹ Para una análisis más detallado véase Nadal *et al.* (2005).

titividad que han fueron reducidas en un 45,7%, mientras que para las relativas a la cohesión la reducción fue del 10,8%. El gasto agrícola, en cambio, sólo fue reducido en un 2,6%. Por el contrario, los créditos de las rúbricas de gasto asociadas a los otros dos grandes objetivos –ciudadanía europea y la UE como socio mundial– fueron recortados en un 44,5% y en un 47,7%, respectivamente. Finalmente, los recursos destinados a gastos de administración fueron los únicos que el Consejo aumentó, y lo hizo en un 75,8% (cuadro 1).

Cuadro 1.- Perspectivas financieras 2007-2013

CRÉDITOS APROBADOS EN EL PROCESO NEGOCIADOR (en millones de euros a precios del año 2004)								
	Propuesta		Aprobación		Acuerdo interinstitucional		Variaciones introducidas por el	
	Comisión	% s/total	Consejo	% s/total		% s/total	Consejo	Parlamento
Créditos de compromiso								
1. Crecimiento sostenible	477.665	46,6	379.739	44,0	382.139	44,2	-20,5	0,6
1a. Competitividad para el crecimiento y la ocupación	132.755	13,0	72.120	8,4	74.098	8,6	-45,7	2,7
1b. Cohesión para el crecimiento y la ocupación	344.910	33,6	307.619	35,7	308.041	35,6	-10,8	0,1
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	404.655	39,5	371.245	43,0	371.344	43,0	-8,3	0,0
Incluye pagos directos y gastos relacionados con el mercado	301.074	29,4	293.105	34,0	293.105	33,9	-2,6	0,0
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	18.505	1,8	10.270	1,2	10.770	1,2	-44,5	4,9
3a. Libertad, seguridad y justicia	0	0,0	6.630	0,8	6.630	0,8		
3b. Ciudadanía	0	0,0	3.640	0,4	4.140	0,5		
4. La UE como socio global	95.590	9,3	50.010	5,8	49.463	5,7	-47,7	1,1
5. Administración	28.620	2,8	50.300	5,8	49.800	5,8	75,8	1,0
Compensaciones (b)	0	0,0	800	0,1	800	0,1		
Total créditos de compromiso	1.025.035	100,0	862.364	100,0	864.316		-15,9	0,2
Créditos de compromiso en % de la RNB	1,242		1,045		1,048		-15,9	0,3
Total créditos de pago	928.700		819.380		820.780		-11,8	0,2
Créditos de pago en % de la RNB	1,14		0,99		1,00		-13,2	1,0
Margen disponible	0,10		0,25		0,24		150,0	4,0
Techo para los recursos propios en % de la RNB	1,24		1,24		1,24		0,0	0,0

FUENTES: Elaboración propia a partir de COM (2004) 101 final y DOUE (2006) C 139/01.

La aprobación final de las perspectivas por parte del Parlamento dio lugar al Acuerdo interinstitucional, firmado el 17 de mayo de 2006 por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las *Perspectivas financieras para el período 2007-2013*¹⁰. Cabe señalar que las modificaciones incorporadas por el Par-

¹⁰ DO C139/01, de 14/06/2006.

lamento son mucho más reducidas, tal y como se puede comprobar en el cuadro 1, donde se muestran los créditos aprobados en las diferentes fases del proceso negociador. En concreto, el Parlamento consiguió incrementar el peso del presupuesto comunitario hasta el 1,048% de la RNB, el gasto derivado del concepto de ciudadanía europea en un 5% y el vinculado a la competitividad en un 2,7%. El resto de partidas han variado menos de un 1%.

Así pues, las perspectivas financieras finalmente aprobadas para el período 2007-13 sitúan el nivel de gasto comunitario en 864.316 millones de euros, en valores del año 2004, cifra que supone el 1,048% de la RNB de la Unión Europea. Dos tercios de este gasto se destinarán, prácticamente por mitades, a la política agraria y a la estructural. En concreto, los créditos asignados al gasto estructural y de cohesión ascienden a 308.041 millones de euros, cifra que supone el 35,6% del total, y los destinados a la política agraria se prevé que se sitúen en 293.105 millones, lo que representa el 33,9% del total de los gastos. Por orden de importancia siguen las acciones destinadas al desarrollo rural y pesquero, las cuales se han previsto en 78.229 millones de euros (el 9,0% del total), las derivadas de las actuaciones a favor de la competitividad para el crecimiento y la ocupación –donde se incluyen los gastos que sufragan la política de investigación y desarrollo, las redes transeuropeas, la educación y la formación, la competitividad de las empresas y una agenda de política social– con un total de 74.098 millones (el 8,6%), los gastos administrativos con 49.800 millones (el 5,8%), las vinculadas a asuntos exteriores con 49.463 millones (el 5,7%) y, finalmente, se sitúan los gastos destinados al objetivo de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia con un total de 10.770 millones de euros (el 1,2%).

Tal y como puede observarse, se trata de unas perspectivas financieras muy conservadoras y poco ambiciosas, fruto de un pacto imprescindible tras el golpe político que supusieron dos resultados negativos de los referéndums constitucionales en Francia y Holanda, y que tienen la virtud de no paralizar el proyecto comunitario pero tampoco de reforzarlo.

En sentido positivo, cabe mencionar que en estas perspectivas se han introducido por primera vez en el debate algunos aspectos que en un futuro serán determinantes tanto por la mejora de la competitividad como por el papel que debe tener la UE en el ámbito exterior. En concreto, es preciso destacar el hecho de que, por primera vez, se ha incorporado a la negociación de la acción política europea un nuevo concepto: el de la cohesión en materia de innovación tecnológica. También se valora en sentido positivo el impulso dado a la política europea de inmigración, que contempla, entre otras cosas, acciones y proyectos en los países de origen y tránsito.

Otro aspecto positivo a reseñar es la reforma agrícola que se está llevando a cabo desde el año 2002 puesto que, aunque no entra en la negociación de las perspectivas, el peso del gasto asociado a esta política hace necesario hacer una breve valoración. El objetivo de la actual reforma es reducir de manera progresiva las intervenciones en los mercados agrícolas por la vía de los precios y reforzar el papel so-

cial de la política agraria común (PAC) por la vía del incremento de las ayudas directas a los agricultores (desacopladas de la producción) y del aumento de los fondos destinados al desarrollo rural. Se trata de un importante paso hacia un modelo de agricultura más compatible con la política de desarrollo sostenible de la UE, más coherente con los compromisos de la UE en el marco de la Organización Mundial del Comercio y con su propia política ambiental. Obviamente, estas transformaciones tendrán un reflejo importante en el reparto de los fondos europeos de garantía y desarrollo agrario (Massot, 2005).

2.3. EL INFORME SAPIR: LO QUE PUDO HABER SIDO Y NO FUE

Como muestra de que las perspectivas financieras podrían haber sido sustancialmente diferentes a las actuales, en el cuadro 2 se especifica la propuesta realizada por un grupo de expertos (fundamentalmente académicos) liderados por el economista André Sapir a petición del propio presidente de la Comisión (Sapir *et al.*, 2004). Se trata de una propuesta innovadora y sugerente, a la vez que sencilla y clara, que, sin embargo, no parece haber influido demasiado en la propuesta final de la Comisión.

Cabe tener en cuenta que los autores de este informe parten de una situación marcada por dos premisas que condicionan, de manera inevitable, el resultado. En primer lugar, se trata de un ejercicio de presupuesto base cero, es decir, proponen un marco presupuestario óptimo para alcanzar unos determinados objetivos políticos, prescindiendo de toda la carga histórica del presupuesto comunitario. En segundo lugar, se trata de un ejercicio académico y, como sucede en estos casos, no se tienen en cuenta las repercusiones que dicho marco pueda tener sobre los países, situación que choca con la siempre imperante realidad política de que una propuesta difícilmente se aprobará sino se respeta el *status quo* de los Estados miembros.

Cuadro 2.- Propuesta de presupuesto comunitario según el informe Sapir

GASTO	% DEL PIB DE LA UE
Crecimiento	0,45
Investigación y desarrollo	0,25
Educación y formación	0,075
Infraestructuras	0,125
Convergencia	0,35
Para los nuevos Estados miembros	0,20
Para los antiguos Estados miembros	0,10
<i>Phasing out</i> para las regiones efecto estadístico	0,05
Reestructuración	0,20
Para trabajadores desplazados	0,05
Para agricultura	0,05
<i>Phasing out</i> de gasto en agricultura	0,10
Total actividades económicas y sociales	1,00

FUENTE: Sapir *et al.* (2004).

Tal y como se puede observar, el informe Sapir plantea una reestructuración del presupuesto comunitario en el que se priorizan de manera determinante las políticas de crecimiento y las de solidaridad en detrimento del gasto agrícola. Según los autores del informe, la estructura del presupuesto actual es una reliquia y es incapaz de garantizar el crecimiento económico que la Unión Europea necesita para lograr con éxito la reciente ampliación y el sostenimiento del modelo social europeo. Consideran que los gastos, los ingresos y el procedimiento presupuestario son incoherentes con la situación presente y futura de la integración comunitaria. La mitad del gasto se destina a agricultura, un sector con una importancia económica en declive, el gasto en política de cohesión se distribuye de una manera extremadamente dispersa entre los países, y el gasto destinado a políticas de crecimiento es insignificante. Por lo que respecta a los ingresos comunitarios, el 90% provienen de contribuciones nacionales en vez de disponer de impuestos comunitarios. Y con respecto al procedimiento por la adopción de las *Perspectivas financieras*, priman los intereses de los Estados miembros por encima de los comunitarios.

En esta línea, consideran que una reestructuración radical del presupuesto a favor de las políticas que mejoren el crecimiento a escala comunitaria (como la de I+D y educación superior), junto con un apoyo a los países de renta baja con mayores necesidades y potencial de *catching-up*, permitiría generar el crecimiento económico necesario para la UE sin tener que incrementar el peso específico del presupuesto, por lo que este se podría situar en torno al 1% del PIB comunitario. Por lo tanto, según su criterio lo que hace falta no es tanto aumentar la dimensión del presupuesto comunitario como llevar a cabo una reestructuración radical de las partidas de gasto, junto con la creación de impuestos de dimensión comunitaria y una modificación del procedimiento presupuestario.

El escenario planteado presenta la partida de gasto destinado al crecimiento como un 0,45% del PIB de la UE, que se traduciría en un aumento muy significativo de la implicación financiera de la UE en temas de investigación y desarrollo (0,25% del PIB de la UE), educación y formación (0,075%), e infraestructuras que conecten los mercados nacionales (0,125%). El gasto en convergencia representa en esta propuesta un 0,35% del PIB de la UE. Esta partida comprende los recursos destinados a los nuevos Estados miembros, que absorberían un 0,20% del PIB de la UE, los recursos destinados a los antiguos Estados miembros, que obtendrían la mitad de recursos que los anteriores, y una partida de *phasing out* para algunas regiones en período de transición (0,05% del PIB de la UE). Finalmente, el gasto destinado a reestructuración supondría un 0,20% del PIB de la UE, distribuido en asistencia a trabajadores desplazados (0,05%), asistencia al sector agrícola (0,05%) y una última partida de *phasing out* para la agricultura (0,10%).

Aunque es cierto que difícilmente el Consejo hubiera aprobado unas perspectivas de este calibre, sí se echa de menos en la propuesta de la Comisión una mayor influencia o seguimiento de algunas de las propuestas del informe Sapir.

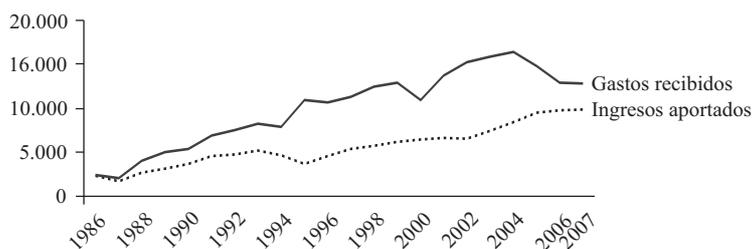
En definitiva, la maquinaria presupuestaria diseñada por Jaques Delors en el año 1988 conocida con el nombre de *Perspectivas financieras* ha supuesto un gran invento y un avance muy importante porque ha impedido las continuas disputas anuales en la aprobación del presupuesto comunitario (estas se han espaciado cada siete años), ha asegurado la disciplina presupuestaria y ha obligado a definir las líneas de actuación de la Unión Europea a medio plazo. Así pues, el problema no está en el diseño de la “máquina” sino en el producto final, y este responde fundamentalmente a los inputs utilizados. Es evidente que en etapas donde la situación política era muy favorable a los intereses europeístas, el resultado de las perspectivas financieras ha sido muy satisfactorio. En cambio, en las etapas donde han predominado los intereses nacionales los resultados han sido cuestionables.

3. IMPLICACIONES PARA ESPAÑA DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

3.1. RELACIONES FINANCIERAS ENTRE ESPAÑA Y LA UE (1986-2007): UN BALANCE MUY POSITIVO

La adhesión de España al proyecto europeo ha favorecido en gran medida el crecimiento económico, dado que desde el año 1986 España ha sido un país beneficiario neto del presupuesto comunitario. Es decir, los gastos que año tras año la Unión Europea ha destinado al Estado español han superado las aportaciones que España realiza para financiar el presupuesto comunitario, constatándose que, en términos generales, este superávit se ha ampliado a lo largo del tiempo. No obstante, en los dos últimos años esta diferencia se ha ido reduciendo (gráfico 2).

Gráfico 2.- Evolución de los flujos presupuestarios de España con el presupuesto de la UE (en millones de euros)

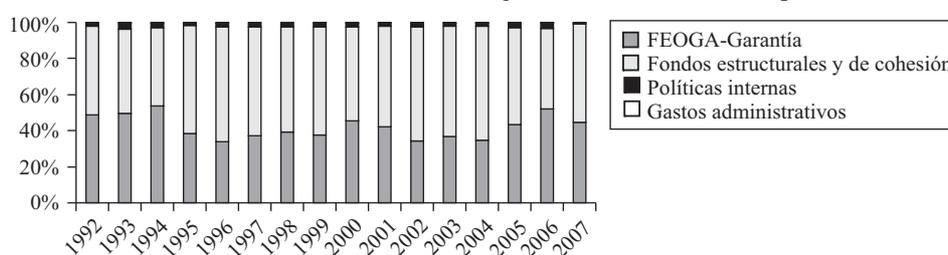


FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea.

En concreto, en el año 2007, último año del que se dispone de cifras liquidadas, España aportó a la Unión Europea 9.838,2 millones de euros, cifra que supone el 0,94% del PIB, y recibió 12.795,9 millones de euros, el 1,22% del PIB. La diferencia entre estas dos partidas proporciona un saldo fiscal positivo de 2.957,7 millones de euros, lo que supone el 0,28% del PIB español.

La mayor parte de los recursos comunitarios recibidos proceden de los fondos estructurales y de cohesión. Estos representan por término medio el 59,6% de los gastos europeos destinados a España durante el período 1992-2007; el gasto agrícola supone el 44,6%; los gastos derivados de las políticas internas, el 2,3%; y las administrativas, tan sólo el 0,3%. Esta estructura del gasto comunitario en España se ha acentuado a lo largo de las diferentes perspectivas financieras. Así, mientras que en el año 1992 el gasto derivado de los fondos estructurales suponía el 49,2% del total, en el año 2007 este porcentaje ha sido del 54,5%. Por el contrario, el gasto agrícola ha seguido una tendencia a la baja con ciertas fluctuaciones; en concreto ha pasado de representar el 48,7% en el año 1992 a significar el 44,8% en el año 2007 (gráfico 3).

Gráfico 3.- Evolución de la estructura de los gastos comunitarios en España, 1992-2007



FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea.

3.2. CONSECUENCIAS DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013 PARA ESPAÑA

Los acuerdos alcanzados permiten afirmar que España continuará siendo, durante el período 2007-2013, beneficiaria neta del presupuesto comunitario, aunque su saldo presupuestario se irá reduciendo considerablemente.

Ahora bien, aunque esta es una de las consecuencias de las nuevas perspectivas financieras para España, no se puede reducir su valoración únicamente a este parámetro. El hecho de que España tenga un saldo neto positivo muy inferior al obtenido en el pasado período no puede ser la vara de medir el éxito o el fracaso del proceso negociador. Al contrario, quizás lo primero que hace falta valorar es que la reducción previsible de los fondos europeos es, precisamente, una muestra de los grandes beneficios que se han derivado de la participación de España en el proceso de construcción europea (Nadal *et al.*, 2005).

Mirando hacia el futuro, cabe señalar que la Unión Europea es mucho más que un simple balance y que, por lo tanto, en el marco de un proceso de negociación como el de las perspectivas financieras resulta fundamental que, más allá de la legítima defensa que se haga de los fondos estructurales y de cohesión, España haya defendido posiciones claras respecto de otras políticas que, quizás, desde un punto de vista cuantitativo no son tan importantes pero que resultan esenciales para suplir

ciertas carencias endémicas del país o para apuntalar algunos de sus intereses vitales. Este es el caso, por ejemplo, de la política de fomento de la investigación y desarrollo o de algunos campos de la política exterior de la Unión Europea. Y por todos estos motivos el resultado del acuerdo finalmente aprobado es totalmente satisfactorio para España. A continuación, se detallan las principales consecuencias asociadas a las principales rúbricas de las perspectivas.

3.2.1. Cohesión para el crecimiento y la ocupación

En relación con la política de cohesión, hay que partir del hecho de que España ha sido el país que, en términos absolutos, ha acaparado el mayor volumen de recursos estructurales y de cohesión desde que se incorporó a la Unión Europea (Castells y Espasa, 2003). Además, estos fondos han contribuido de manera decisiva al proceso de convergencia en términos de renta *per cápita* con el resto de países de la Unión, especialmente a partir de la segunda mitad de los años noventa, cuando se creó el Fondo de Cohesión, del que España ha sido el mayor beneficiario¹¹.

Así pues, la pérdida de recursos procedentes de los fondos estructurales y de cohesión en España en relación con el período 2000-2006 se debe fundamentalmente a dos motivos. En primer lugar, al propio proceso de convergencia económica y estadística logrado por el conjunto del Estado español y también por la mayoría de sus comunidades autónomas. En concreto, de las once comunidades autónomas que antes eran regiones objetivo 1 sólo cuatro siguen siendo elegibles por este concepto en el período 2007-2013: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. En segundo lugar, al hecho que los recursos relativos previstos para la política de cohesión se hayan reducido. Así, aunque en términos de PIB la cantidad asignada sea la misma que en el período 2000-2006 (un 0,35%), el aumento de las disparidades territoriales (por causa de la entrada de los países del este) genera una reducción relativa de los fondos disponibles. Es decir, con los mismos recursos se deben satisfacer mayores necesidades, lo que supone una disminución real de las capacidades de la política de cohesión, disminución que afectará en mayor o menor medida a todos los países miembros.

En este sentido, cabe valorar de manera positiva el hecho que España consiguiera prorrogar el Fondo de Cohesión hasta el año 2013, asumiendo una reducción progresiva de dicho Fondo, puesto que la propuesta de la Comisión no contemplaba esta posibilidad. También hay que valorar positivamente el hecho de que las comunidades que dejan de ser objetivo 1, bien por efecto estadístico o bien por su propio proceso de convergencia, disfruten de un período transitorio en el que la reducción de recursos estructurales se llevará a cabo de manera gradual.

¹¹ Una recopilación de los numerosos estudios que han estimado el crecimiento adicional del PIB español a consecuencia de los fondos estructurales puede encontrarse en Castells y Espasa (2003).

Según datos del reparto indicativo de los recursos estructurales realizado por la Comisión, España podrá recibir 35.217 millones de euros corrientes (31.457 millones a precios constantes del año 2004), durante el período 2007-2013. Esta cifra supone alrededor del 0,5% del PIB anual. En relación con el período 2000-2006 y dejando fuera del cómputo el FEOGA-Orientación y el IFOP porque en las nuevas perspectivas entran a formar parte de la rúbrica “conservación y gestión de los recursos naturales”, la reducción de los recursos procedentes de los fondos estructurales y de cohesión es de un 42,5% puesto que, en euros del año 2004 y con datos homogéneos, en el período 2000-2006 España recibió por este concepto 54.671 millones de euros. En el cuadro 3 se especifica la pérdida de recursos estructurales agrupados por categorías de objetivos comparables.

Cuadro 3.- Comparación de los recursos estructurales recibidos por España (en millones de euros constantes del año 2004)

PERÍODO 2000-2006*		PERÍODO 2007-2013		VARIACIÓN
Fondo de Cohesión	12.357	Fondo de Cohesión	3.242	
Objetivo 1	34.796	Objetivo convergencia	18.680	-50,5%
		Regiones efecto estadístico	1.431	
<i>Phasing out</i>	325	<i>Phasing-in</i>	4.483	
Objetivo 2	2.926	Objetivo competitividad y ocupación	3.125	35,5%
Objetivo 3	2.363			
Iniciativas comunitarias	1.904	Objetivo cooperación territorial	496	-73,9%
Total	54.671	Total	31.457	-42,5%
* No se incluye ni el FEOGA-Orientación ni el IFOP para poder hacer más comparables los dos períodos.				

FUENTE: Comisión Europea: *Inforegio* (octubre de 2006).

3.2.2. Conservación y gestión de los recursos naturales

El gasto asociado a la conservación y gestión de los recursos naturales incluye, aparte de los pagos directos a los agricultores y los gastos relacionados con el mercado, los gastos asociados al desarrollo rural y al sector pesquero. Con respecto a las primeras, es difícil realizar una estimación precisa de los recursos correspondientes a España debido al proceso de reforma que se está llevando a cabo.

En cambio, sí que se pueden analizar los recursos derivados de la política pesquera y de desarrollo rural mediante el Fondo Europeo de Pesca (FEP) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), respectivamente. Con respecto al primer Fondo, se prevé que España reciba 1.131,9 millones de euros (a precios corrientes) a lo largo del período 2007-2013, cifra que supone una reducción del 44,8% si se compara con la cuantía recibida por el IFOP durante las anteriores perspectivas, realizando un cálculo homogéneo en euros del año 2004.

Los recursos asignados a España dirigidos al desarrollo rural a través del FEADER disminuyen 29,7% en relación al período 2000-2006, situándose en un

total de 7.213,9 millones de euros a precios corrientes a lo largo del período 2007-2013¹².

3.2.3. Competitividad para el crecimiento y la ocupación

El gasto asociado a las políticas de fomento de la competitividad y la ocupación incluye diferentes ejes de actuación como son la investigación y el desarrollo tecnológico, las redes transeuropeas, la educación y la formación, la competitividad de las empresas y, finalmente, una agenda de política social. Las implicaciones para España de estas políticas de crecimiento son en cierta medida inciertas. Por lo que se refiere a la política de investigación y desarrollo (I+D) –la más importante del grupo–, cabe decir que en el pasado España se ha beneficiado poco de sus fondos debido en parte a la escasa tradición y al poco conocimiento que tienen las empresas y las instituciones para acceder a estos recursos.

En todo caso, es importante señalar que la ampliación de la UE representa para España un reto importante, puesto que los nuevos países tienen una estructura industrial que en algunos casos es similar a la española y que, por lo tanto, pueden entrar en competencia directa con las empresas e instituciones españolas. Además, se trata de países con una cualificación importante de su capital humano, así como de un nivel de gasto en I+D que en algunos casos supera en España.

Hace falta tener en cuenta que España, aunque ha sido uno de los países de la UE-15 que en la última década ha experimentado una mayor tasa de crecimiento en el gasto en I+D, continúa manteniendo una importante distancia respecto de la media comunitaria que, de no reducirse, puede condicionar el futuro de su crecimiento económico. En el año 2006, el gasto que España destinó a I+D representó el 1,20% de su PIB, cifra que supone un 37% menos que la media UE-15 (1,91%)¹³.

En este sentido, también hace falta valorar de manera positiva el acuerdo que se logró en las negociaciones en el sí del Consejo de destinar a España una asignación adicional del FEDER de 2.000 millones de euros para el período 2007-2013 con el objetivo de mejorar la investigación y el desarrollo –el denominado Fondo Tecnológico–. Este es un hecho muy importante, más que por la cuantía en sí, porque por primera vez se reconoce un concepto más amplio de cohesión en el que se tienen en cuenta otros factores fundamentales para el desarrollo económico de un territorio como es el nivel tecnológico y la inversión en I+D.

De hecho, en la propuesta de la Comisión se echaba en falta un mecanismo potente que incentivase la investigación y el desarrollo y la formación de los recursos humanos, especialmente en los países más atrasados en estos ámbitos. En concreto, y a la vista de los problemas que países como España tienen para beneficiarse de

¹² Cabe tener en cuenta, no obstante, que una parte del desarrollo rural en el período 2000-2006 estuvo sufragado por el FEOGAGarantía. Si se considera también esta partida, España recibirá, según datos del MAPA, un 23% menos de recursos para financiar su desarrollo rural que en el anterior marco financiero.

¹³ EUROSTAT: Extracción *on line*: *Research and Development Expenditure, by Sectors of Performance* (% of GDP).

los recursos actuales dedicados a políticas de crecimiento, era de esperar la creación de un “Fondo de Cohesión en I+D” para los países menos desarrollados de la UE que, de forma transitoria, permitiese salvar la distancia que actualmente existe entre ciertos países y la media de la Unión Europea en este campo. Pero no fue hasta la discusión en el Consejo cuando se creó este Fondo.

3.2.4. La UE como socio global

En lo que a política exterior se refiere, la propuesta de la Comisión no detalla el reparto que hará de los diferentes programas previstos, pero es indudable que esta asignación dependerá en gran medida de la evolución pasada de los mencionados programas. En los últimos años, la Unión Europea ha tratado de una manera mucho más favorable a los países de Europa del Este y de los Balcanes que no a los países mediterráneos. No obstante, en el desarrollo de su nueva política de ciudadanía aparece como una de las prioridades el reforzamiento de la relación con los países del sur del mediterráneo, donde los problemas políticos y económicos son de gran magnitud y, por esto mismo, en caso de no canalizarse debidamente podrían convertirse en un foco de desestabilización.

En este contexto, a España le corresponde jugar un papel fundamental, por su situación geográfica y por el papel motor que históricamente ha jugado en el desarrollo de las relaciones euromediterráneas. Así pues, las consecuencias que para España tendrá esta política son difíciles de cuantificar, pero sí que cabe decir que en la medida en que se destine una mayor ayuda a los países mediterráneos los efectos en España serán positivos tanto en términos económicos y políticos como sociales. Problemas como el de la inmigración sólo tendrán una solución duradera si se dedican recursos y se aumenta la voluntad política para favorecer las relaciones con los países mediterráneos del sur.

3.2.5. Aportaciones al presupuesto comunitario: un apunte

Hasta ahora sólo se han considerado las implicaciones de la evolución de los gastos comunitarios para España, pero también hay que tener en cuenta el lado de los ingresos. La mejora de la situación económica de España en relación con la media comunitaria comportará un incremento de su aportación al presupuesto comunitario, especialmente por lo que respecta al recurso RNB. De acuerdo con el proyecto de presupuesto de la UE para el año 2009, el peso de esta fuente de financiación respecto del total de ingresos es del 65,8%, los ingresos procedentes del recurso IVA suponen el 17,3% y los derivados de los recursos propios tradicionales (fundamentalmente derechos de aduana) el 16,9%.

Según datos del proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el año 2009, la aportación española por recursos propios se estima en 10.552 millones de euros, lo que supone el 9,26% del total, para el año 2008 la previsión fue de 11.003 millones (el 9,25% del total), mientras que la aportación ejecutada corres-

pondiente al año 2007 fue de 9.838 millones (el 8,94% del total). Si se supone que España va a financiar en términos generales alrededor del 9% del total de los créditos de pago a partir del año 2010, la aportación media durante el período 2007-2013 aumentará en torno a 1.800 millones de euros al año.

4. CONSECUENCIAS PARA GALICIA DE LAS NUEVAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores, se pueden entrever las repercusiones que para Galicia tendrán las actuales perspectivas financieras. Antes de entrar a analizar este punto es necesario realizar dos consideraciones previas. En primer lugar, Galicia desde el año 1988 ha tenido un saldo positivo con el presupuesto comunitario. En concreto, el superávit fiscal medio de Galicia con el presupuesto comunitario durante el período 1986-1999¹⁴ se ha situado cerca del 0,92% del PIB anual gallego, porcentaje que se ha ido acrecentando a lo largo del período. Así, cuando se analiza el subperíodo 1993-1999 este porcentaje pasa a situarse en el 1,66% y alcanza el 1,92% cuando el período considerado es 1997-1999. En segundo lugar, cabe especificar que Galicia no será una de las regiones españolas que sufra una mayor pérdida de recursos comunitarios dado que, a pesar de su convergencia económica hacia la media comunitaria, es elegible por el objetivo convergencia. En este sentido, es preciso recordar que Galicia en diez años ha escalado casi diez puntos en términos de PIB *per cápita* en relación con la media de la UE-25 al pasar de un índice (media UE-25 igual a 100) de un 71,5 en el año 1995 a un 80,9 en el año 2005.

En este sentido, y en referencia a la política regional y de cohesión, los recursos destinados a Galicia durante el período 2007-2013 por el programa operativo regional ascienden a 2.550,04 millones de euros corrientes, correspondiendo 2.191,54 millones al programa operativo FEDER y 358,5 al programa operativo FSE. Además de estos recursos, Galicia se podrá beneficiar de los recursos FEDER y FSE programados de forma plurirregional para las regiones “convergencia” a través de programas que revisten un carácter horizontal o sectorial. En particular, dentro de los programas operativos pluriregionales se encuentra el FEDER I+D+i, que es el único que tiene una distribución regional y por el que Galicia recibirá 405,59 millones de euros. Otros dos programas operativos FEDER para las regiones convergencia son *Economía basada en el conocimiento* (con un total de 1.129,55 millones de euros a repartir entre las cuatro regiones convergencia) y el de *Asistencia técnica* (con 41,21 millones). Los programas operativos plurirregionales asociados al FSE para las regiones convergencia son *Adaptabilidad y empleo* (2.740,39 millones), *Lucha contra la discriminación* (190,69 millones) y *Asistencia técnica* (21,01 millones).

¹⁴ Los datos correspondientes a Galicia sólo están disponibles hasta el año 1999 y se encuentran en Correa y Maluquer (2003).

A estos recursos hay que añadir 856,31 millones procedentes del FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) –comparable con el anterior FEOGA-Orientación– y los 428,70 millones del FEP (Fondo Europeo de Pesca) –comparable con el anterior IFOP–. Hay que tener en cuenta que en estas nuevas perspectivas estos dos fondos no se consideran instrumentos de la política de cohesión sino de la política de conservación y gestión de los recursos naturales.

En comparación con el período 2000-2006, puede señalarse que Galicia mantendrá en buena medida los fondos estructurales recibidos por su programa operativo específico, ya que si la comparación se realiza en términos homogéneos, es decir, incluyendo en el período 2007-2013 los recursos del FEADER, la reducción no alcanza el 1%. Por lo que hace referencia a los programas operativos plurirregionales, no parece que tenga que haber una importante reducción sino que en términos generales puede estimarse un mantenimiento de dichos recursos. En cuanto al objetivo de cooperación territorial, Galicia podrá obtener recursos por la cooperación transfronteriza por su vecindad con Portugal y también al ser una Comunidad con fronteras exteriores e interiores terrestres y marítimas, podrá beneficiarse de los recursos destinados a este objetivo. No obstante, las asignaciones presupuestarias asignadas a España por este objetivo son muy reducidas (cuadro 4).

Cuadro 4.- Comparación recursos estructurales destinados a Galicia (en millones de euros corrientes)

PERÍODO 2000-2006		PERÍODO 2007-2013		VARIACIÓN
1. Programa operativo integrado (POI)	3.430,06	1. Programa operativo regional	2.550,04	-0,7%*
FEDER	2.335,70	FEDER	2.191,54	-6,2%
FSE	392,00	FSE	358,5	-8,5%
FEOGA-O	702,36			
2. Programas operativos plurirregionales	1.977,70	2. Programas operativos plurirregionales	405,59	
FEDER+FSE	1.457,01	FEDER+FSE	nd	
FEOGA-O	0,00	FEDER I+D+i	405,59	
IFOP	520,69			
Total programas operativos	5.407,76	Total programas operativos	2.955,63	
3. Otros recursos estructurales	137,92	3. Otros recursos estructurales		
INTERREG (FEDER)	73,60	Cooperación interterritorial	nd	
URBAN (FEDER)	9,82	Total fondos estructurales	2.955,63	
LEADER+ (FEOGA-O)	54,50	FEADER	856,31	21,9%**
EQUAL (FSE)	nd	FEP	428,70	-17,7%***
Total fondos estructurales	5.545,68	Total fondos (incluye FEADER y FEP)	4.240,64	
Fondo de Cohesión****	585,12	Fondo de Cohesión	nd	
Total fondos estructurales y de cohesión	6.130,80			
*Variación incluyendo en el PO regional los recursos FEADER.				
**Variación en relación con el FEOGA-O.				
***Variación en relación con el IFOP.				
****Proyectos subvencionados (2000-2006)				

FUENTES: Lázaro (2002) para el período 2000-2006 y *Marco estratégico nacional de referencia de España para el período 2007-2013*.

Finalmente y por lo que respecta al Fondo de Cohesión, dada su naturaleza no existe, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los fondos estructurales, una distribución *a priori* entre comunidades autónomas para el conjunto del período. No obstante, a título indicativo, cabe recordar que durante el período 2000-2006 la ayuda aprobada por proyectos ambientales y de transportes en Galicia alcanzó los 585,12 millones de euros, cuantía que supone el 4,7% del total del fondo asignado a España. Tal y como se ha avanzado en el apartado anterior, para el período 2007-2013 los recursos asignados a España por este fondo se han reducido en un 280%, siendo el total 3.543,2 millones de euros. Esta importante disminución de recursos redundará, sin duda, en el conjunto de comunidades autónomas pero de manera especial en las regiones que no eran objetivo 1, al ser las que más se habían beneficiado de dicho Fondo en el período 2000-2006.

En definitiva, por lo que hace referencia a los recursos derivados de la política de cohesión se puede afirmar que Galicia no sufrirá grandes pérdidas. Este menor volumen de fondos no implica una valoración negativa sino que, en primer lugar, al igual que en el caso del Estado español, se han de tener en cuenta los importantes recursos que a lo largo de estos veinte años de pertenencia a la Unión Europea se han obtenido y sus consecuencias sobre el crecimiento económico, la transformación del territorio, la creación de redes de infraestructuras, la mejora de la formación, etcétera; y, en segundo lugar, en este período se han de aprovechar de la mejor manera posible los fondos asignados a la región, dado que en el próximo período de programación muy probablemente Galicia dejará de ser considerada región objetivo prioritario. Por ello, es necesario mejorar aún más la gestión de dichos fondos. Tanto las instituciones como las empresas que gestionan los fondos estructurales y de cohesión en Galicia deberán utilizar la experiencia acumulada para seleccionar los mejores proyectos, para diseñar los mecanismos de gestión más eficientes, para establecer medios de coordinación eficaces con el objetivo último de incrementar su eficiencia.

Por lo que respecta a las políticas de crecimiento –básicamente investigación–, Galicia, al igual que el conjunto del Estado español, debe apostar y dedicar esfuerzos hacia la obtención de ayudas europeas competitivas en I+D. Esto es difícil, porque hay que competir con el resto de países europeos que cuentan con una larga tradición investigadora (Alemania, Reino Unido y Francia, entre otros), pero aquí las instituciones juegan un papel muy importante ya que deben dar el soporte necesario (información, gestión, diseño de estrategias, etcétera) para que los centros de investigación gallegos y españoles, públicos y privados, sean capaces de obtener ayudas del programa marco de investigación.

Por lo que respecta a la política agraria, la otra gran partida del presupuesto de la Unión Europea, la falta de datos hace difícil prever tanto las consecuencias para España como para Galicia. No obstante, la última reforma de la PAC puede favorecer los intereses agrarios y ganaderos de la región. Esto se debe a que el establecimiento de “pagos únicos por explotación”, con independencia de cuál sea el volumen de producción de la explotación y vinculados al respeto del medio ambiente, a

la seguridad alimentaria para el consumo y a las normas sobre el bienestar animal, puede mejorar sustancialmente la situación económica de las pequeñas y numerosas explotaciones agrarias y ganaderas que existen en Galicia.

5. CONCLUSIONES

Las *Perspectivas financieras para el período 2007-2013* son un reflejo de la situación política que vive actualmente la Unión Europea y que se caracteriza por un estancamiento en el proceso de integración. Los Estados, que son los que deciden finalmente el ritmo del acontecer comunitario, han puesto freno a este proceso y, aunque la ampliación está siendo un éxito, prefirieron ser muy cautelosos a la hora de diseñar el nuevo marco presupuestario. De hecho, en el extremo casi se puede asegurar que se trata de una prórroga de las anteriores perspectivas financieras ajustándolas a una Unión Europea ampliada a veinticinco (veintisiete a partir del mes de enero del año 2007).

Al inicio del proceso la Comisión hizo una propuesta donde fijó unos objetivos políticos realmente ambiciosos, que conjugaban la mejora del crecimiento económico con la solidaridad territorial junto con otras cuestiones como la ciudadanía europea y el papel exterior de la Unión. Ahora bien, la concreción presupuestaria que se hizo de ellos fue extremadamente prudente, continuista y muy poco innovadora tanto con respecto a la cuantía como a su distribución entre las diferentes políticas comunitarias. Parece que la propia Comisión hubiese primado el mantenimiento del *status quo* de los diferentes países miembros con menoscabo de los intereses comunitarios.

La aprobación por parte del Consejo fue altamente complicada. Finalmente se llegó a un acuerdo en el que todos los países han conseguido minimizar sus posibles pérdidas. La negociación hecha a partir de estas premisas comporta, como no podía ser de otra manera, un acuerdo poco ambicioso. De hecho, el presupuesto se ha reducido al 1% de la RNB y continúa estando sesgado a favor de dos grandes políticas: la agraria y la de cohesión, representando cada una de ellas prácticamente un tercio del presupuesto. El resto de políticas (investigación y desarrollo, redes transeuropeas, formación, asuntos exteriores, administración y ciudadanía europea, entre otras) se distribuyen el tercio restante.

España se encontró en la negociación de estas perspectivas en una situación totalmente novedosa. Ya no es uno de los países más pobres de la Unión sino que su nivel económico es similar a la media comunitaria y, además, quiere ser un país políticamente influyente en el desarrollo de la integración europea. Ello comportó la utilización de unas nuevas estrategias de negociación, intentando influir en el diseño de todas aquellas políticas –no sólo la estructural y de cohesión– que pudiesen ayudar a fortalecer la Unión a medio plazo. Y bajo esta óptica, el resultado obtenido en la negociación es positivo. Fundamentalmente, porque se ha conseguido

mantener un saldo fiscal positivo, aunque obviamente será mucho más reducido; porque se ha conseguido prorrogar el Fondo de Cohesión para este nuevo período; porque las comunidades que dejan de ser objetivo 1 verán reducidos los recursos estructurales de manera gradual, no repentina; porque se ha creado un fondo tecnológico específico (FEDER I+D+i) para España; y porque se ha conseguido una mayor implicación por parte de la Unión Europea en el control de los flujos migratorios.

Así pues, la pérdida de recursos derivados de la política de cohesión se puede ver compensada por la posibilidad de obtener unas ventajas de menor peso cuantitativo pero importantes desde un punto de vista cualitativo y estratégico que pueden tener unas repercusiones muy favorables a medio y largo plazo.

No obstante, el éxito vinculado a estos últimos aspectos cualitativos dependerá en gran medida de las actuaciones que emprendan las diferentes instituciones públicas y también los agentes privados, tanto en términos de negociación como en términos de implementación de actuaciones internas, que permitan beneficiarse de las nuevas oportunidades que se abren ante esta nueva realidad europea.

En el caso concreto de Galicia, las Administraciones Públicas que operan en esa Comunidad y los agentes privados deben ser capaces de aprovechar al máximo los recursos que obtendrán en estas nuevas perspectivas (que se mantienen en unos niveles próximos a las anteriores) ya que, muy probablemente, Galicia dejará de ser objetivo prioritario en el próximo período de programación. Así pues, es el momento de incrementar la eficiencia de los fondos estructurales y de cohesión destinándolos hacia aquellos ámbitos que cimenten y fortalezcan mejor el crecimiento económico de la región a medio y a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, A.; ESPASA, M. (2003): "La ampliación y las políticas de cohesión", en J. Hay [comp.]: *Desafíos: la Unión Europea ante su ampliación*, pp. 81-109. Madrid: Siddharth Mehta.
- COLOM, J. (1999): "Agenda 2000: nuevas perspectivas financieras para la Unión europea", *Información Comercial Española*, núm. 776, pp. 25-42.
- CORREA, D.; MALUQUER, S. (2003): *Efectes regionals del pressupost europeu a Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- ESPASA, M (2007): "Les prioritats pressupostàries de la Unió Europea", *Nota d'Economia*, núm. 88, pp. 83-102.
- FUENTE, A. DE LA (1999): "Perspectivas financieras 2000-06 para la Unión Europea", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2618, pp. 9-19.
- LÁZARO, L. (2000): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas, período 2000-06*. Madrid: Comisión Europea (representación en España).
- MASSOT, A. (2005): *De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por el nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado*. (Documento de trabajo 34/2005). Real Instituto Elcano.

Espasa, M.

Las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea...

NADAL, M.; ESPASA, M.; ORTEGA, L. (2005): *España y las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea 2007-2013: Nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

SAPIR, A.; AGHION, P.; BERTOLA, G.; HELLOWIG, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSATI, D.; VIÑALS, J.; WALLACE, H.; UIT BUTI, M.; NAVA, M.; SMITH, P.M. (2004): *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.