

Los instrumentos financieros de la UE

Cristina Serrano Leal y Mario Kölling

Área: Economía y Comercio Internacional
Documento de Trabajo 10/2011
12/05/2010

Los instrumentos financieros de la UE

*Cristina Serrano Leal y Mario Kölling**

Índice

- (1) Introducción (situación actual de las negociaciones de las PPF)
- (2) Instrumentos financieros no presupuestarios
 - (2.1) Fondos con financiación nacional con coordinación de los órganos europeos, el ejemplo del Fondo Europeo de Desarrollo
 - (2.2) La cooperación inter-estatal con co-financiación comunitaria en áreas de I+D+i
 - (2.3) Las contribuciones de los estados miembros para financiar las políticas europeas e instituciones, el ejemplo de la co-financiación
 - (2.4) La cooperación entre la Comisión Europea y el grupo BEI
- (3) Los nuevos instrumentos de financiación creados en el contexto de la crisis de la deuda
 - (3.1) La crisis de la deuda
 - (3.2) Primera fase: la respuesta inmediata a las dificultades
 - (3.3) Segunda fase: medidas a medio plazo, Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y la Facilidad de Financiación
 - (3.4) Tercera fase: Consejo Europeo de diciembre 2010, la constitución de un Mecanismo Permanente de Estabilidad Financiera
- (4) Conclusiones

Resumen

El presupuesto de la UE se encuentra en un momento especial en cuanto a la función que tiene dentro de la Unión y del proceso de construcción europea. No es una cuestión sencilla de definir el alcance del presupuesto comunitario y su papel como principal instrumento de financiación de las políticas comunitarias. A pesar de su limitación –cerca del 1% del producto nacional bruto de la Unión–, con el presupuesto comunitario se financian numerosas actividades en los Estados miembros de la UE.

No obstante, el presupuesto comunitario no es el único instrumento que está a disposición de la UE a la hora de proyectar y financiar políticas a nivel europeo, sino que existen otros recursos que se emplean de manera paralela o complementaria a los instrumentos presupuestarios y que podrían aumentar su importancia y eficacia en tiempos de austeridad presupuestaria. Tras un debate del estado actual de las negociaciones del nuevo marco financiero 2014-2020, en este documento de trabajo se

* *Cristina Serrano Leal, Técnico Comercial y Economista del Estado; y Mario Kölling, Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad*

analizarán, en primer lugar, los instrumentos financieros que no se reflejan directamente en el presupuesto comunitario, como el Fondo Europeo de Desarrollo y la co-financiación de programas a través de presupuestos nacionales, así como el compromiso de los Estados miembros de lanzar iniciativas coordinadas y paralelas y los créditos del BEI. En segundo lugar, se presta especial atención a los nuevos instrumentos de financiación creados en el contexto de la crisis de la deuda. Finalmente, se concluye que los nuevos instrumentos de financiación cobrarán una mayor importancia en la próxima negociación de perspectivas financieras.

(1) Introducción

El 19 de octubre de 2010 la Comisión Europea publicó sus primeras ideas en relación con la revisión post-2013 del presupuesto de la UE.¹ Estas primeras propuestas fueron especificadas en lo que se refiere a la política regional en el quinto Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial, publicado el 9 de noviembre de 2010, y en la Comunicación sobre la Reforma de la PAC Hacia el Año 2020, adoptada el 18 de noviembre de 2010. Aunque hasta junio de 2011 no se espera la propuesta de la Comisión sobre el nuevo marco financiero a partir de 2014, ambos documentos ofrecen una imagen detallada de la posición de la Comisión de cara al futuro marco financiero 2014-2020 y anticipan lo que serán las propuestas legislativas para la negociación que la Comisión deberá presentar en el primer semestre de 2011, previsiblemente.

En primer lugar, y en lo que se refiere a las grandes líneas presupuestarias del presupuesto comunitario –la Política de Cohesión y la PAC–, la Comisión propone introducir una planificación y gestión del gasto que garantice que los proyectos que financie la UE en el futuro estén estrechamente vinculados a los objetivos de la nueva Estrategia Europa 2020. En este sentido, la Comisión propone reformas dentro de las principales políticas y alinear los instrumentos existentes hacia objetivos comunes. Según el presidente de la Comisión, el presupuesto comunitario debería ayudar a la UE a hacer frente a los nuevos objetivos y los retos colectivos, no necesariamente a través de un aumento del gasto, sino centrándose en las prioridades correctas. Este enfoque es novedoso ya que no prevé nuevas líneas presupuestarias, ni instrumentos para financiar los retos actuales de la Unión, sino mejorar los resultados de los ya existentes.²

No obstante, las propuestas planteadas ofrecen también debilidades: en primer lugar, la publicación tardía enlaza el debate sobre la revisión del presupuesto con la negociación del marco financiero; en segundo lugar, no se pueden calificar las propuestas como una reforma profunda y tampoco un compromiso claro hacia la austeridad presupuestaria. Por parte de la Comisión se defienden todas las rúbricas de gasto y se subraya la importancia de políticas que no reciben suficientes recursos para alcanzar sus objetivos,

¹ "The EU Budget Review", COM (2010) 700 Final – Provisional, Comisión Europea, Estrasburgo, 19/X/2010.

² J. Núñez Ferrer (2010), "Some Reflections on the EU Budget Review", *CEPS Commentaries*, 21/X/2010.

sin especificar la nueva re-distribución del gasto según las tres prioridades de la estrategia 2020: crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Dado que varios países de la UE no han cumplido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en los últimos años, pues varios de ellos acumulan actualmente un déficit público superior al 10% del PIB y algunos soportan una deuda pública de más del 100% del PIB, en todos los países de la UE se han llevado a cabo planes de austeridad en la inversión pública para frenar el endeudamiento y devolver la sostenibilidad a las finanzas públicas. Se prevé que durante los próximos meses, una vez se inicie la negociación, el debate sobre el futuro marco financiero se concrete rápidamente, primero en el límite global del presupuesto y, posteriormente, en la orientación de las políticas. Las primeras declaraciones por parte del gobierno del Reino Unido ratifican esta perspectiva. Más decidido que en las anteriores negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013, el gobierno del Reino Unido exige austeridad para el marco financiero a partir de 2013; en publicaciones no oficiales se habla de demandas sobre un presupuesto anual del 0,85% de la RNB y un gasto solamente en áreas donde se espera un verdadero valor añadido por inversiones desde el presupuesto comunitario.

Esta demanda, aunque ligeramente suavizada, es respaldada por otros gobiernos europeos (el Reino Unido, Finlandia, Francia, Alemania y los Países Bajos) que el pasado 18 de diciembre 2010, como al comienzo de las negociaciones de las anteriores perspectivas financieras, enviaron una carta al presidente de la Comisión insistiendo en que, conforme a los esfuerzos de los estados miembros de reducir su déficit presupuestario, el presupuesto comunitario debería congelarse a su nivel actual en torno al 1% de la RNB de la UE y crecer a partir de 2013 sólo al mismo nivel como la inflación.³⁴ Sin embargo, representantes de otros gobiernos de Estados miembros –como Hungría, que preside este semestre la UE, y Polonia– consideran poco realista y contraria al carácter multianual de las perspectivas financieras este argumento. Desde la perspectiva de crisis que domina hoy en día la discusión política, no parece realista intentar fijar un límite global para un marco presupuestario que llegaría hasta 2020.⁵

En segundo lugar, y en lo que se refiere a la financiación del presupuesto, la Comisión ha destacado en varias ocasiones que sólo se puede debatir sobre una reorientación del presupuesto comunitario si ésta se liga a una reforma de la financiación, por lo que insiste en la necesidad de continuar la discusión sobre los recursos propios de la UE.

En las propuestas para la revisión post-2013 del presupuesto de la UE se citan como posibles fuentes tributarias un impuesto al transporte aéreo, una tasa a las transacciones

³ "A Letter from Prime Minister David Cameron and other European Leaders to the President of the European Commission on 18 December 2010", 18/XII/2010, <http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/12/letter-to-president-of-european-commission-58224>.

⁴ En estos momentos el gasto comunitario alcanza los 126.500 millones de euros.

⁵ "Hungarian Presidency Predicts 'Huge Fight' over EU budget", *Euroactiv.com*, 8/XII/2010.

financieras, un impuesto europeo de energía, un impuesto europeo de renta de personas físicas o la asignación de fondos de los permisos previstos para la subasta de emisiones de CO₂. Una reforma del sistema de los recursos propios aumentaría la transparencia para el contribuyente y la responsabilidad de los órganos de la UE. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros siguen rechazando un impuesto propio de la Unión. El Parlamento Europeo ha impulsado este debate desde la publicación del Informe Lamassoure en el año 2009 y considera que esta es una condición necesaria para diseñar el nuevo marco financiero. Dado el nuevo papel predominante del que goza el Parlamento tras el Tratado de Lisboa, habrá que tener muy en cuenta esta discusión sobre los futuros ingresos comunitarios, si bien es cierto que en el actual contexto de crisis económica será muy difícil adoptar nuevos recursos.

Aparte del debate sobre nuevos recursos propios, se debate también una mayor flexibilidad para re-alocar los recursos entre las diferentes rúbricas, así como un mayor uso de instrumentos que no figuran directamente en el presupuesto comunitario. En este sentido, a la hora de presentar sus propuestas para revisión del presupuesto post-2013, la Comisión presenta ideas novedosas al respecto, como, por ejemplo, nuevos créditos para grandes proyectos (algunas de ellos no están respaldadas por el marco legal actual, pero han conseguido crear un intenso debate entre los gobiernos de los Estados miembros).

(2) Instrumentos financieros no presupuestarios

En la segunda parte del documento de trabajo, se pretende debatir sobre los instrumentos financieros que no se reflejan directamente en el presupuesto comunitario, pero que constituyen importantes herramientas para perseguir los objetivos de la Unión. Solamente un pequeño porcentaje de la financiación de las actividades que el conjunto de los Estados miembros ha definido de común acuerdo –cerca del 1% de la riqueza nacional de la Unión– se destina al presupuesto anual de la UE.

Desde los primeros años de la Comunidad, los Estados miembros contribuyen, a través de recursos financieros procedentes de los presupuestos nacionales, al desarrollo de políticas con objetivos comunes. Estos objetivos comunes se definen en áreas donde las competencias legales y financieras permanecen en el marco competencial de los Estados miembros, y la medida y con qué recursos persiguen los objetivos depende de ellos mismos, por ejemplo, en ámbitos de la estrategia de Lisboa (políticas de competitividad e innovación).

Con el fin de afrontar la crisis económica y financiera actual, la coordinación del gasto nacional de determinadas políticas cuya orientación se decide a nivel europeo es especialmente necesaria. En lo que se refiere a los grandes desafíos de la Unión, planteados en la estrategia Europa 2020, o los objetivos comunitarios sobre energía y cambio climático, ello no sería solamente una respuesta ante la situación de crisis actual, sino que podría contribuir a un gasto más eficaz de recursos cada vez más reducidos.

Además, correspondería también a las demandas de los ciudadanos europeos. Las encuestas del Eurobarometer indican que gran parte de la población de la UE se expresa a favor de que las decisiones sobre una variedad de temas se realicen de forma conjunta dentro de la UE y no por el gobierno de cada país en solitario, y ello de cara a mejorar los resultados de su ejecución.

En concreto, se puede detectar un grupo de políticas donde existe una clara mayoría entre los ciudadanos a favor de una mayor coordinación entre el nivel nacional y europeo en la toma de decisiones. Estas políticas con significativas “economías de escala o efectos *spillover*” son las vinculadas a medioambiente, ayuda al desarrollo, investigación, la lucha contra el crimen organizado y política exterior.⁶ Estas peticiones coinciden también con el principio de subsidiaridad recogido en el Tratado. Desde un punto de vista financiero, ello significaría que siempre y cuando la UE ejerza una nueva competencia, este ejercicio no solo debería suponer ningún aumento de la presión fiscal para los ciudadanos de la Unión, sino que debería contribuir a una reducción del total del gasto.⁷ En este contexto, existe margen para desarrollar nuevos instrumentos financieros que se deriven de una mayor coordinación entre las políticas europeas y las políticas nacionales.

(2.1) Fondos con financiación nacional con coordinación de los órganos europeos, el ejemplo del Fondo Europeo de Desarrollo

Un ejemplo para un fondo inter-estatal con coordinación por parte del Parlamento Europeo, podría ser el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El FED es el instrumento principal de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo prestada a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y los países y territorios de ultramar (PTU). Aunque en las anteriores negociaciones de las perspectivas financieras se debatió la incorporación del fondo en el presupuesto comunitario, estas propuestas fueron rechazadas y el FED no es parte integrante del presupuesto comunitario general, sino que lo financian los Estados miembros según una fórmula propia acordada. El Fondo está sujeto a sus propias normas financieras, y lo dirige un comité específico. También el Banco Europeo de Inversiones administra una parte de los recursos del FED y contribuye con recursos propios. En la actualidad se está implementando el décimo FED (2008-2013), que cuenta con una dotación presupuestaria de 22.682 millones de euros. Además de los programas financiados por el FED, los Estados miembros celebran sus propios acuerdos bilaterales y desarrollan sus propias iniciativas con países en desarrollo que se financian a través de fondos nacionales.

⁶ “Para cada una de los siguientes temas, ¿cree Ud. que las decisiones debería tomarlas el gobierno español o que deberían ser tomadas de manera conjunta en el seno de la UE?”; respuesta: de manera conjunta en el seno de la UE. lucha contra el terrorismo (80%), investigación científica y tecnológica (72%), protección del medioambiente (70%), defensa y asuntos exteriores (67%), energía (67%), apoyo para regiones con dificultades económicas (60%), inmigración (63%), lucha contra el crimen (60%), competitividad (59%), lucha contra la inflación (59%), la economía (57%) y agricultura y pesca (52%), *Standard Eurobarometer 72*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_en.htm.

⁷ Alain Lamassoure (2010), *Working Document on Financing the 2020 Agenda Despite the Budgetary Crisis*, Parlamento Europeo, 6/V/2010.

Un debate presente es la posible inclusión o no del FED en el presupuesto comunitario. La Comisión ya lo propuso en el año 2003 pero fue rechazado por los Estados miembros. Los principales inconvenientes parecen ser dos. Por un lado, la posible reducción de recursos que podría entrañar, al incluirse en la discusión general sobre las perspectivas financieras y sobre la limitación del techo de gasto en la UE. Por otro, el sometimiento a las reglas del Reglamento financiero que rige los gastos del presupuesto y a la negociación del propio ciclo presupuestario introduciría rigidez en su gestión, dificultando la financiación de los proyectos que lleva a cabo. Por otro lado, el Parlamento Europeo sería partidario de que el FED se integrara en el presupuesto para someterlo al procedimiento de co-decisión y tener así un mayor “control” de esta parte del gasto, que en estos momentos está fuera de su ámbito.

La alternativa a la inclusión del FED en el presupuesto comunitario sería mantener su carácter inter-estatal y extrapresupuestario pero otorgar al Parlamento una mayor capacidad de coordinación del mismo. Se trataría de desarrollar algún mecanismo de acuerdo interinstitucional *ad hoc* que permitiera contar con la guía política del Parlamento y cumplir con el espíritu del Tratado de Lisboa, que introduce la co-decisión como norma general en temas presupuestarios. No cabe duda de que desarrollar una verdadera política de ayuda al desarrollo por parte de la UE no puede hacerse sin el Parlamento Europeo.

Por otra parte, el nuevo Servicio de Acción Exterior, que depende de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, puede ser nombrado como otro ejemplo de cooperación inter-estatal, en el que un modelo de financiación mixto podría contribuir a la reducción del coste total de la representación diplomática de los Estados miembros de la UE.

(2.2) La cooperación inter-estatal con co-financiación comunitaria en áreas de I+D+i

Un segundo ejemplo de mayor cooperación entre las políticas nacionales y la política europea es el de la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación). Así, los objetivos comunes de la UE pueden ser quedar claramente definidos, aunque las competencias legales y financieras están en manos de los Estados miembros. Ejemplo de ello son los objetivos climáticos o determinados ámbitos de la Estrategia UE 2020.

Cada vez más se aprecia una interrelación entre los ámbitos sujetos a financiación nacional y la propia financiación europea. De hecho, en el ámbito de la I+D+i lo óptimo sería que el presupuesto comunitario, a través de los instrumentos de que dispone, como son el Programa Marco de I+D y el Programa de Cooperación e Innovación (CIP) complementara de manera más directa los esfuerzos que se llevan a cabo por parte de los presupuestos nacionales, especialmente en momentos de crisis. Ello permitiría que existiera una mayor interrelación entre los objetivos europeos y nacionales, en busca de verdaderas “sinergias” al actuar con ambas fuentes de financiación. Esta necesidad es aún

más evidente si la UE se plantea eliminar la “brecha tecnológica” existente entre los distintos países y regiones europeas, de modo que a este objetivo, identificado en el reciente informe de sabios sobre el futuro de la UE, contribuyeran ambas fuentes financieras. La actual política comunitaria de I+D (Programa Marco de I+D, o PM) se diseñó en momentos previos a la Estrategia de Lisboa, y con objetivos diferentes. El PM persigue la excelencia de la investigación europea puntera, pero no potencia la competitividad dentro de cada país, ni tiene en cuenta las necesidades específicas nacionales. En la práctica, las diferencias en el desarrollo de I+D son muy grandes entre países y regiones, y el *gap* tecnológico sigue aumentando en la UE por lo que, también habría que revisar el modo en que se está financiando esta política en la UE y a nivel nacional.⁸

En julio de 2008 la Comisión publicó un documento donde se ponía de manifiesto que el enfoque europeo de los programas de las grandes áreas estratégicas de I+D+i adolece de una importante fragmentación, que se refleja en la ausencia de enfoques y agendas conjuntas de investigación, la duplicación de los esfuerzos, la proliferación de procedimientos diversos de gestión que dificultan la colaboración y la dificultad de compartir capacidades, fomentar la movilidad y aprovechar los resultados de la investigación.⁹

Ante ello la Comisión revitalizó la programación conjunta (*Joint Programming Initiative*, o JPI) para incentivar la definición de una visión y agendas estratégicas que supongan la implantación y financiación de actividades conjuntas entre los Estados miembros en sus programas de I+D+i, con el fin de incrementar la eficacia y el impacto de recursos nacionales destinados al ámbito de I+D+i en materias estratégicas.¹⁰ Tras un primer proyecto piloto, en abril de 2010 se lanzó la primera JPI que se financia con una mezcla de instrumentos de financiación pública (recursos nacionales, regionales y fondos del PM), además de recursos específicos para la coordinación aportados por la Comisión.

Los esfuerzos para una mejor coordinación de las políticas nacionales de I+D+i no son novedosos, sino que durante las últimas décadas se han desarrollado diferentes iniciativas y herramientas con una amplia variación de financiación pública-pública y pública-privada. Existen varios ejemplos, como son las iniciativas ERA-NET (*European Research Area*), las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (JTI) y las colaboraciones público-privadas (PPP).

⁸ C. Serrano Leal (2008), “Unión Europea: un desafío para el 2010”, en I. Sagaz, D. López Garrido, C.J. Moreira González, D. Ruiz-Jarabo Colomer y C. Serrano Leal, *Los retos jurídicos de la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática nº 14, Madrid.

⁹ “Towards Joint Programming in Research, Working Together to Tackle Common Challenges more Effectively”, COM(2008) 468 Final, Comisión Europea, Bruselas, 15/VII/2008.

¹⁰ “Joint Programming in Research 2008-2010 and Beyond, Report of the High Level Group on Joint Programming to the Council, November 2010”, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/joint-programming-in-research-2008-2010-and-beyond---report-of-the-high-level-group-on-joint-programming-to-the-council.pdf#view=fit&pagemode=none>.

Las iniciativas ERA-NET creadas por el 6º Programa Marco (2000-2006) son los primeros ejemplos de proyectos inter-estatales financiados por recursos nacionales con participación comunitaria.¹¹ Con el objetivo de coordinar las políticas nacionales de I+D+i hacia objetivos comunes, los ERA-NET comenzaron con el intercambio de información sobre convocatorias nacionales entre los Estados miembros participantes. Con el 7º Programa Marco, la colaboración se intensificó y algunos ERA-NET crearon amplias estructuras comunes y actividades conjuntas entre los Estados participantes. Durante los últimos años se diversificaron también las herramientas de los ERA-NET como resultado del incremento en el nivel de coordinación de las políticas de los Estados miembros.

Además, en el contexto de la política de I+D+i, se debe mencionar el incremento en la cooperación entre la Comisión y el sector industrial, tanto para estimular las inversiones en I+D+i en sectores estratégicos como para comprometer actores privados en la investigación europea, el intercambio tecnológico y el reparto de los riesgos de la inversión en investigación. Desde el comienzo del marco financiero 2007-2013 se crearon diferentes colaboraciones público-privadas en base al artículo 187 del Tratado de Funcionamiento de la UE y de la experiencia de las plataformas tecnológicas europeas. Según las expectativas de la Comisión y de los Estados miembros, las JTI deben fortalecer la colaboración de la industria con el sistema público de investigación a escala europea en áreas relevantes para la I+D, con el objetivo de resolver problemas científico-tecnológicos en sectores clave para la competitividad europea. Las JTI se financian, según sector, a partes iguales de fondos públicos, principalmente del Programa Marco, y de recursos privados. Con esta financiación mixta se pretende aumentar la eficacia de la inversión pública en las diferentes áreas de investigación. En 2008 la Comisión puso en marcha las siguientes JTI:¹²

- Clean Sky, una iniciativa en materia de aeronáutica y transporte aéreo con un presupuesto de 1.600 millones de euros.
- IMI, una iniciativa sobre medicamentos innovadores que busca revitalizar el sector farmacéutico y crear nuevos fármacos, que cuenta con 2.000 millones de euros de presupuesto.
- ENIAC, una iniciativa sobre nanoelectrónica con un presupuesto de 3.000 millones de euros hasta 2017.
- Artemis, que pretende fomentar la investigación para componentes de automóviles e industriales y que por cada euro aportado por la Comisión, se movilizarán dos a escala nacional y privado.

¹¹ "Towards a European Research Area", COM(2000) 6 Final, Comisión Europea, Bruselas, 18/I/2000, y "Inventing our Future Together", COM(2007)161, Green Paper, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era-greenpaper_en.pdf.

¹² Véase

<http://www.micinn.es/portal/site/MICINN/menuitem.8ce192e94ba842bea3bc811001432ea0?vgnextoid=d5d793c0c0c53210VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

- FCH, una iniciativa sobre hidrógeno y pilas de combustible entre 2008 y 2017, para la que la JTI FCH tiene un presupuesto de 1.000 millones de euros.

Aunque se percibe un debate crítico con respecto a la gestión y la transparencia de las JTI y se reflexiona sobre la fusión de algunas de ellas, o incluso su retirada paulatina frente al 8º Programa Marco, no se cuestiona el principio de las colaboraciones público-privadas por parte de la Comisión Europea.

En base al artículo 185 del Tratado de Funcionamiento de la UE, la Comunidad puede participar en programas de I+D+i emprendidos por varios Estados miembros, incluida la participación en las estructuras creadas para la ejecución de dichos programas. Un ejemplo de una colaboración de este estilo es AAL (*Ambient Assisted Living*). Esta iniciativa pretende fomentar la investigación para un envejecimiento saludable. La Comisión contribuye con un apoyo financiero de 25 millones de euros anuales que se completan con una financiación nacional y la co-financiación por parte de las entidades de I+D y del sector industrial. Otras iniciativas basadas en el artículo 185 del Tratado de Lisboa son: EUROSTARS, un programa dirigido a las pymes; BONUS-169, dirigido a la investigación en el Mar Báltico; EMRP (*European Metrology Research Programme*) dirigido a la investigación en meteorología; y EDCTP (*European Development Clinical Trials Partnership*), que incentiva los estudios contra el sida, la malaria y la tuberculosis.

Con el Plan de Recuperación Económica Europea¹³ se crearon otras colaboraciones público-privadas (PPP). Las PPP combinan inversiones del sector privado y financiación pública europea y nacional, incluidas subvenciones del Programa Marco y préstamos del BEI y tienen como objetivo impulsar la investigación en grandes sectores industriales donde la innovación puede contribuir decisivamente a edificar una economía más verde y sostenible. La Comisión y el sector industrial implicado en las diferentes iniciativas están trabajando en la implementación de las siguientes PPP:

- Fábricas del Futuro es una iniciativa para el sector de la fabricación, que prevé movilizar 1.200 millones de euros para investigación y desarrollo.
- Eficiencia Energética en Edificios, una iniciativa que pretende una inversión de 1.000 millones de euros en I+D+i para el sector de la construcción.
- Coche Verde, que se dirige al sector de la automoción y pretende movilizar una inversión de 1.000 millones de euros en I+D+i.
- Internet del Futuro, una iniciativa que apoyará a los operadores de Internet, los desarrolladores de servicios y los fabricantes de equipos en su actividad de I+D+i.

Durante el período 2010-2013 se prevé que las PPP movilizarán más de 4.000 millones de euros, de los que aproximadamente la mitad son aportados por la Comisión.¹⁴

¹³ "Un Plan Europeo de Recuperación Económica", COM(2008) 800 final, Comisión Europea, Bruselas, 26.11.2008.

¹⁴ "Juan Tomás Hernani destaca la importancia de la I+D como factor de impulso a la competitividad para

En conclusión, tanto dentro como fuera del presupuesto de la UE existe un amplio margen de mejora en cuanto al desarrollo de una verdadera política de competitividad, que integre una nueva política de I+D+i y elementos de la política de cohesión, así como una mayor interrelación y condicionalidad con los presupuestos nacionales. En el actual marco financiero, el 7º Programa Marco de I+D (P.M.) –con 54.000 millones de euros en el período 2007-2013, absorbe más de tres cuartas partes de la dotación total de la rúbrica Competitividad–, mientras que el Programa de Innovación y Competitividad (CIP) –con cerca de 3.000 millones– representa sólo el 5% del gasto total. En este sentido, las acciones en el ámbito de la innovación y la formación no reciben recursos suficientes en el presupuesto comunitario y por ello se han desarrollado instrumentos financieros paralelos.

De cara al futuro, el reto que tienen por delante la UE es sistematizar todas estas distintas formas de financiación y desarrollar una verdadera política de I+D+i integrada. La próxima negociación de perspectivas financieras, que se iniciará a mitad de este año 2011, es sin duda la ocasión para preguntarse por el papel que desempeña el programa Marco de I+D+i, el programa de competitividad e innovación CIP, los fondos estructurales como FEDER y FSE, y los propios presupuestos nacionales, en la superación de la “brecha tecnológica” europea y en el cumplimiento de los objetivos que se ha fijado la nueva Estrategia Europa 2020.

(2.3) Las contribuciones de los Estados miembros para financiar las políticas europeas e instituciones, el ejemplo de la co-financiación

La co-financiación es un ejemplo de la conjunción de las acciones nacionales, comunitarias y regionales para la ejecución de las políticas europeas, y un elemento clave de diferentes políticas de la UE.

Los defensores de la co-financiación argumentan que es un instrumento efectivo para potenciar la implicación en los programas y favorece la complementariedad entre las medidas adoptadas a escala comunitaria y a escala nacional, además de estimular a los Estados miembros hacia una implementación y administración más razonable y eficaz de los Fondos comunitarios. Por otro, se argumenta que a través de la co-financiación se incrementan los proyectos financiados por el presupuesto comunitario. Sin embargo, este sistema implica también ciertos riesgos, ya que si la co-financiación aumenta se incrementa el gasto nacional, lo que puede generar problemas para Estados miembros con recursos limitados y/o problemas presupuestarios.

En el contexto de la política estructural y de cohesión, que supone un 34% del gasto de la Unión, los Estados miembros y regiones deben cofinanciar proyectos financiados por el

superar la crisis económica”, 13/IV/2010,
<http://www.micinn.es/portal/site/MICINN/menuitem.edc7f2029a2be27d7010721001432ea0/?vgnextoid=37a9642c836f7210VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. Los límites máximos aplicables a las tasas de co-financiación nacional y regional difieren según el desarrollo económico de las regiones y se puede llegar a co-financiar entre el 50% y el 15% de los proyectos.

Por otro lado, los Estados miembros asumen también ciertos gastos en acciones que se ejecutan en paralelo a programas comunitarios o de manera extrapresupuestaria, por ejemplo, operaciones internacionales de paz, donde los gastos organizativos “civiles” son cubiertos por el presupuesto comunitario mientras que cada Estado miembro es responsable del gasto de las operaciones militares.

En el futuro la co-financiación aumentará previsiblemente y se extenderá a nuevas políticas comunitarias, como las políticas internas. Deberá entenderse también de manera amplia, incluyendo financiación nacional de origen privado, tendencia que ya se da, como veremos a continuación en el ámbito de los Fondos estructurales.

(2.4) La cooperación entre la Comisión Europea y el grupo BEI

El Banco Europeo de Inversión (BEI) fue creado en 1958 en virtud del Tratado de Roma y contribuye a la consecución de los objetivos de la Unión mediante la financiación de proyectos de inversión que favorecen la integración europea, el desarrollo equilibrado, la cohesión económica y social y una economía innovadora basada en el conocimiento. El BEI tiene por misión conceder préstamos, que financia pidiendo a su vez préstamos en los mercados de capitales y no utilizando recursos presupuestarios. El otro elemento del “Grupo BEI” es el Fondo Europeo de Inversiones, creado en 1994 y dotado de personalidad jurídica y de autonomía financiera y que tiene el cometido de proporcionar capital de riesgo a las *pymes*. El Fondo no es una institución de préstamo y no facilita ni gestiona subvenciones a empresas, ni invierte directamente en ellas, sino que trabaja a través de bancos y otros intermediarios financieros. Para sus actividades, el FEI utiliza sus propios fondos o los facilitados por el BEI o la UE.

El “Grupo BEI” ha asumido un papel especial durante períodos con un margen presupuestario limitado y, concretamente, ha aumentado su papel en la co-financiación de proyectos de la política de cohesión o de I+D+i. Un ejemplo de ello es la financiación a *pymes* a través de la “Facilidad de Garantía” y de la “Facilidad de Alto Crecimiento e Innovación”, en el marco de proyectos acogidos al Programa de Innovación y competitividad (CIP). Otros ejemplos han sido la respuesta a la crisis europea en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE), las decisiones tomadas en el Consejo Europeo de octubre de 2007 de aumentar la financiación del BEI y las líneas de créditos a *pymes*.

En el contexto de la política de cohesión, con el comienzo del actual período financiero 2007-2013, se ha reforzado la cooperación entre la Comisión Europea y el BEI a través de diferentes instrumentos financieros:

- JEREMIE (*Joint European Resources for Micro-Enterprises*) es un instrumento para facilitar el acceso de las *pymes* a nuevos modos de financiación, por ejemplo, las regiones pueden invertir parte de los fondos estructurales en obtener una serie de productos financieros (capital propio y de riesgo, avales, asistencia técnica, etc.) destinados a las *pymes*. Las *pymes* utilizan estos productos financieros y posteriormente reembolsan los importes, que serán utilizados de nuevo. Se calcula que por cada euro del presupuesto comunitario, la suma de productos financieros oscilará entre los dos y los 10.
- A través del instrumento JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in the European Regions*), la Comisión Europea junto al BEI y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), ofrece a los nuevos Estados miembros asistencia técnica gratuita para llevar a cabo proyectos europeos financiados con los fondos estructurales y de cohesión.
- El instrumento JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) permite a las autoridades gestoras de fondos estructurales la oportunidad de mejorar su acceso a los préstamos financieros y para ello se utilizan las contribuciones de los programas operativos para financiar los créditos procedentes de los fondos de desarrollo urbano.

Por último, el BEI también participa en iniciativas de fondos participativos que agrupan la financiación de distintas fuentes (incluyendo aportaciones bilaterales nacionales y financiación de las IFI), como son la “Facilidad de Riesgo compartido” del 5º Programa Marco de I+D+i y el Instrumento de garantía de Préstamos para proyectos de infraestructura TEN. En los próximos años estas iniciativas se harán más importantes como medio de financiar las inversiones necesarias para potenciar el crecimiento y la competitividad de la UE, de acuerdo con la Estrategia UE 2020.

(3) Los nuevos instrumentos de financiación creados en el contexto de la crisis de la deuda

(3.1) La crisis de la deuda

La crisis de la deuda pública en la UE iniciada en mayo de 2010 ha supuesto un inesperado y exigente condicionante para las finanzas públicas de la Unión. La crisis ha puesto de manifiesto la limitación del presupuesto comunitario para dar respuesta a los problemas económicos y financieros de Europa, en el contexto de una Eurozona carente de un mecanismo específico para responder a las crisis financieras.

Ante esta situación inesperada, la crisis ha tenido como consecuencia el desarrollo de un sistema de préstamos bilaterales a los Estados afectados. Este nuevo mecanismo de préstamos está transformándose en un mecanismo, o fondo permanente de estabilidad que permitirá a la UE disponer de un volumen considerable de financiación extrapresupuestaria, esto es, al margen del presupuesto comunitario. Asimismo, la

creación de un mecanismo o fondo permanente de estabilidad financiera, podría convertirse en el futuro en un tímido embrión de lo que podría ser un auténtico mercado de deuda pública europea.

La crisis tiene su origen en el deterioro generalizado de las finanzas públicas de los países de la zona euro bajo la influencia de la crisis económica desencadenada en el año 2007. El caso concreto de Grecia, con un déficit público superior a dos dígitos a principios del año 2010, evidenció que existían graves problemas para que el país pudiera financiar su deuda pública en los mercados. Esta situación generó de inmediato dudas sobre la capacidad de la zona euro para hacer frente a un problema de financiación de la deuda de uno de sus Estados miembros y dio lugar al inicio de una etapa de incertidumbres y volatilidad en los mercados financieros¹⁵ y concretamente en los mercados de deuda pública. El efecto contagio no tardó en producirse y, a lo largo del año 2010, otros países con altos déficit públicos y bajo crecimiento económico como Irlanda, Portugal, Italia y España se enfrentaron a problemas en los mercados de deuda pública a la hora de financiar sus emisiones, que se encarecieron por un aumento importante de la prima de riesgo.

En el caso de Irlanda la situación se agravó a finales de 2010 y en noviembre de este año Irlanda se convirtió, junto con Grecia, en el segundo país en ser “financiado” por la UE en la colocación de su deuda pública, lo que se ha calificado como un auténtico “rescate financiero”.

Ante esta situación de inestabilidad en los mercados financieros, la respuesta ha venido desde fuera del presupuesto europeo. Así, el Consejo Europeo del 11 de febrero de 2010 indicó que los países de la Unión Monetaria actuarían en caso necesario de forma “determinada” y “coordinada” para asegurar la estabilidad de la Eurozona. El Eurogrupo y el Consejo Europeo de 25 de marzo de 2010, una vez desencadenada la crisis griega, anunciaron su intención de contribuir con préstamos bilaterales coordinados, a lo que se añadió financiación del FMI. A continuación y ante el agravamiento de la situación de Grecia en el mes de mayo, se puso en marcha un sistema de préstamos intergubernamentales de los países de la zona euro al Estado miembro en dificultad, en el cual el presupuesto comunitario juega un modesto papel de garantía de una pequeña parte del montante. Este sistema se convertirá en los próximos meses en un mecanismo permanente de financiación, el Mecanismo de Estabilidad Financiera (ESM), a través de la reforma limitada del Tratado de la UE, como acordó el Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010.¹⁶

¹⁵ Ello genera un aumento de la prima de riesgo de su deuda pública, con lo que se encarece el coste de financiación de la misma, aumentando a su vez la carga de intereses y acercando cada vez más la posibilidad de una situación de insostenibilidad de la deuda pública

¹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 16-17/XII/2010, Anexo II.

En resumen, la financiación a los países con dificultades para financiar su deuda pública se han desarrollado en tres fases: (1) respuesta inmediata; (2) medidas a medio plazo; y (3) la constitución de un mecanismo permanente de financiación de crisis que constituye la pieza que completa el complejo *puzzle* de la unión monetaria.

(3.2) Primera fase: la respuesta inmediata a las dificultades

En una primera fase, en abril de 2010 y como respuesta inmediata a la crisis de la deuda griega, el Eurogrupo puso en marcha un programa a tres años de 30.000 millones de euros, en préstamos no concesionales,¹⁷ completado con créditos del FMI. El objeto fue proporcionar la ayuda a Grecia que había sido solicitada por vez primera. Dicha ayuda inicial fue completada, de forma urgente, el 8 de mayo hasta un importe de 110.000 millones de euros, a tres años.¹⁸ De este importe, los países del Eurogrupo aportan 80.000 millones de euros en forma de Préstamos Bilaterales Mancomunados, mientras que el resto (30.000 millones) es una contribución del FMI, que también participa en el “rescate” a Grecia ante la gravedad de la situación.

Se trata de la primera vez desde la creación de la eurozona que se firma un acuerdo de préstamo a un país de la zona euro, y ello no se hace sin una contrapartida: el préstamo se concede sujeto a una serie de estrictas condiciones para volver a la ortodoxia económica y sanear sus cuentas públicas.¹⁹ Grecia se compromete así a un duro plan de ajuste fiscal que jurídicamente queda establecido en una decisión del Consejo basada en los artículos 126(9) y 136 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), y los sucesivos desembolsos a favor del Tesoro público griego estarán condicionados a la evaluación que realice la Comisión y el Consejo Europeo sobre las políticas llevadas a cabo por Grecia para sanear sus cuentas.

(3.3) Segunda fase: medidas a medio plazo, Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y la Facilidad de Financiación

Ante la generalización de la crisis de la deuda y el miedo al contagio a países como España e Italia, la ayuda inicial a Grecia se transformó a finales de mayo de 2010, y con base al artículo 122.2 del TFUE, en un “paquete de estabilidad financiera” con una dotación inicial teórica de hasta 770.000 millones de euros, en el que participan la UE, los Estados miembros y el FMI.

¹⁷ Financiación a tipo de interés de mercado, el Euribor a 3 meses, más 300 puntos básicos.

¹⁸ La deuda pública griega alcanza aproximadamente los 300.000 millones de euros. El 19 de mayo de 2010 vencía deuda pública griega por valor de aproximadamente 8.500 millones de euros y se espera un rendimiento de 20.000 millones de euros adicionales antes de finales de año.

¹⁹ Desde el punto de vista jurídico el paquete de ayuda financiera a Grecia consta de dos Acuerdos: (1) un Acuerdo de Servicio de Préstamo (*Loan Facility Agreement*) entre Grecia (como prestatario) y los Estados miembros (como prestamistas), representados por la Comisión, que contempla un préstamo por 80.000 millones de euros en tres años; y (2) un Acuerdo entre Acreedores” (*Intercreditors Agreement*) entre los Estados miembros, comprometiéndose a aportar un importe equivalente a su cuota de participación en el Banco Central Europeo, ajustada a los Estados miembros de la eurozona, excluyendo a Grecia.

El paquete consta de dos instrumentos distintos: el Mecanismo (EFSM) y la Facilidad Financiera (EFSF). En primer lugar, se crea un mecanismo financiero, con forma de Reglamento, para proporcionar ayuda financiera por parte de la Comisión Europea de hasta 60.000 millones de euros (Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, o *European Financial Stability Mechanism*, EFSM). Este mecanismo se apoya en la garantía del presupuesto comunitario, pues consiste en esencia en la movilización de los márgenes restantes hasta el límite de los recursos propios establecido en el marco financiero plurianual.²⁰ Su movilización está sujeta a una fuerte condicionalidad, similar a la establecida por el FMI en sus programas de ayuda.

En segundo lugar, se crea una Facilidad Europea Financiera (*European Financial Stability Facility*, EFSF), basada en un acuerdo intergubernamental entre los Estados de la zona euro, con forma de un “vehículo financiero especial” que podrá captar en los mercados hasta 440.000 millones de euros. En este caso se mantiene también la condicionalidad para el país que recibe el préstamo y que debe llevar a cabo exigentes ajustes económicos y presupuestarios, en el marco de la coordinación de su política económica con las directrices marcadas por Bruselas. La Facilidad Europea y el Mecanismo se movilizaron por primera vez en noviembre de 2010 para asistir a Irlanda, por importe de 22.500 millones de euros cada uno, incluyendo también aportaciones bilaterales del Reino Unido, Dinamarca y Suecia, países que, sin formar parte de la zona euro, han deseado contribuir a la operación de financiación.²¹

Como complemento a estos dos instrumentos, hay un tercer agente, que no es una institución europea: el FMI. Dicho organismo, por su parte, participa en la operación conjunta de préstamo, como mínimo, con un importe igual a la mitad del volumen de financiación europea hasta un máximo de 250.000 millones, de acuerdo con sus propios mecanismos y líneas financieras. En el caso de Irlanda el FMI aportó también 22.500 millones de euros.

(3.4) Tercera fase: Consejo Europeo de diciembre 2010, la constitución de un Mecanismo Permanente de Estabilidad Financiera

El paquete de financiación acordado en mayo no ha resultado suficiente para calmar a los mercados. El deterioro de los mercados de deuda pública en otoño de 2010, tras la crisis de la deuda pública irlandesa y su posible efecto contagio a otros países, impulsó que el Consejo Europeo de diciembre de 2010 concluyera en la necesidad de que la UE desarrollara un mecanismo de financiación de forma permanente, que diera una clara señal a los mercados de que la UE está dispuesta a hacer frente a cualquier crisis que pudiera afectar a la estabilidad de la zona euro. Se pretende dotar así a la eurozona de un instrumento propio de respuesta a las futuras crisis.

²⁰ La diferencia ente el tamaño del presupuesto comunitario (1% del PNB) y el techo de los recursos propios (1,24% del PNB) determina el importe máximo de dicho mecanismo financiero.

²¹ Véase el comunicado del Eurogrupo y de los Ministros ECOFIN de 28/XI/10.

En paralelo, la UE está construyendo un nuevo sistema de gobernanza económica y presupuestaria, con reglas adaptadas a la nueva situación económica, que es el complemento al nuevo mecanismo, y que ha venido impulsado por Alemania y Francia, de acuerdo con las propuestas realizadas por el nuevo presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy. Así, otro elemento importante a largo plazo es el refuerzo y mejora de la coordinación de políticas económicas. De hecho, el nuevo mecanismo exigirá una importante condicionalidad al Estado beneficiario que deberá cumplir con un severo plan de ajuste para poder beneficiarse de la financiación.

El nuevo mecanismo permanente denominado “Mecanismo Europeo de Estabilidad” (ESM) se apoya jurídicamente en la modificación del artículo 136 del TFUE y está basado en la Facilidad Europea (EFSF) antes comentada. Su objeto es proporcionar asistencia financiera a cualquier Estado de la Eurozona, manteniendo la condicionalidad estricta y las normas de la EFSF. El nuevo mecanismo prevé también la posibilidad de que el sector privado participe, bajo un enfoque caso por caso, en él mismo, condición impuesta por Alemania como clara señal a los contribuyentes de que el coste de la crisis debe repartirse. También contempla la posibilidad, por primera vez, de que un país pueda ser declarado “insolvente” y deba verse obligado a reestructurar su deuda pública con los acreedores privados, en línea con las prácticas del FMI, y de que el ESM contribuya con asistencia (liquidez). El ESM, impulsado por las decisiones que tome el Consejo Europeo de marzo de 2011, deberá estar listo en verano de 2013, cuando reemplazará a los dos instrumentos actuales (EFSF y EFSM) y en él participarán también cinco países que no forman parte de la zona euro (Dinamarca, Hungría, República Checa, el Reino Unido y Suecia).

En definitiva, dos son los temas fundamentales que deben decidirse en los próximos meses: la constitución del nuevo mecanismo permanente (y los detalles del mismo en cuanto a financiación y funcionamiento) y el acuerdo sobre el paquete de propuestas sobre gobernanza económica. En este contexto, la Comisión Europea, apoyada por el BCE, ha planteado a principios de enero de 2011 la ampliación de la capacidad de préstamo de la actual Facilidad Financiera incluyendo la posibilidad futura de poder comprar deuda pública en los mercados secundarios, relevando así al Banco Central Europeo de la tarea llevada a cabo en los últimos meses.

La propuesta de la Comisión consiste en duplicar la capacidad de financiación en los mercados de la EFSF, actualmente de 440.000 millones de euros como máximo. Ello permitiría aumentar la verdadera capacidad de préstamo real de la Facilidad Financiera, que es de sólo 250.000 millones, pues el resto debe mantenerse como garantía o reserva de modo que la Facilidad obtenga el máximo rating en los mercados financieros privados. Existe también un debate acerca del alto tipo de interés de esta Facilidad, que en el caso de Irlanda ha sido del 5,8%, superando incluso el de créditos comerciales. Resulta claro que detrás de estas propuestas subyace aún el miedo a que un efecto contagio de la crisis irlandesa pueda arrastrar consigo a países “grandes” como España y Bélgica, o incluso

Italia. Dado el tamaño de la economía española (un 10% del PIB de la UE) parece que la Comisión desea estar preparada para afrontar cualquier riesgo.

En resumen, el nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) se configura como una pieza central de un marco más amplio: la reforma de la gobernanza económica en la UE, y especialmente en la eurozona, tema que ha centrado la discusión del reciente Consejo Europeo informal de 4 de febrero. Si bien disponer de un mecanismo o “fondo” para responder a una crisis financiera es importante, no lo es menos el “evitar” las condiciones que llevan a esa crisis. Así, la otra cara de la moneda del ESM es el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas y el diseño de un nuevo sistema de gobernanza en el que el énfasis vuelve a estar en el rigor presupuestario que se había perdido tras la época de bonanza anterior a la crisis de 2007, bajo el amparo de la Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005 y las medidas de impulso a la economía dictadas por el “Plan Europeo de Recuperación” del año 2009.

La Comisión había ya adoptado en mayo de 2010 una comunicación sobre el fortalecimiento de la coordinación de política económica en la UE (COM (2010) 250 final), validadas por el Consejo Europeo y que ha sido desarrollada por seis propuestas legislativas aún en discusión con el Parlamento Europeo.²²

La UE pretende reforzar la gobernanza económica de la zona euro sobre tres ejes. En primer lugar, el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC),²³ como pieza angular de la supervisión de políticas fiscales, en su vertiente preventiva y correctiva, incluyendo elementos como la posibilidad de apertura de Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) por incumplimiento del criterio de deuda, o la congelación de los fondos de cohesión para los posibles Estados incumplidores. Esta última medida tiene importantes implicaciones sobre la actual política regional y conectaría directamente los presupuestos nacionales con el presupuesto europeo, por la vía de las posibles sanciones (o incentivos, según los denomina la Comisión), que podrían desarrollarse en las propuestas relativas al próximo marco financiero plurianual.

En segundo lugar, mediante la creación de un marco estructurado de supervisión macroeconómica, y no sólo fiscal, a través del estableciendo de indicadores de desequilibrios macroeconómicos, de productividad, costes laborales, tasa de empleo y de

²² El Informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, del ponente Diogo Feio (documento de sesión A/-0382/2010) plantea también otros temas conexos como son establecer un Fondo Monetario Europeo y organismo supervisor de evolución de la deuda pública, lograr un acuerdo sobre la representación de la zona euro en el FMI y otras instituciones, reforzar el papel del Parlamento en el pacto de estabilidad y crecimiento y reformar los tratados para establecer un verdadero gobierno económico en la zona euro.

²³ En las discusiones llevadas a cabo en el grupo sobre gobernanza económica presidido por el presidente del Consejo Europeo, Alemania, a través de las declaraciones de su ministro de Finanzas, propuso incluso retirar el derecho de voto y congelar los fondos estructurales a los países que no cumplan con los compromisos del PEC, idea informalmente compartida por Francia, teniendo en cuenta otros parámetros como el crecimiento económico y los diferenciales en competitividad de los Estados.

desempleo y balanza de pagos, que se evaluarán en un Informe Anual de Crecimiento.²⁴ El Consejo Europeo identificará a partir de ahí las prioridades para las reformas estructurales y la consolidación fiscal.

En tercer lugar, a través de la creación del “semestre europeo” (de enero a julio), de modo que los distintos Estados miembros presenten sus programas de estabilidad y convergencia y de reformas económicas a sus socios y a la Comisión, con objeto de que éstos, llegado el caso, puedan hacer sus comentarios y detectar posibles inconsistencias y divergencias entre las políticas de los Estados y los objetivos europeos. El semestre europeo hace así operativa la “Estrategia Europa 2020” y a través del análisis de las reformas estructurales, y a los Planes Nacionales de Reformas presentados por cada Estado y enlaza con el objetivo de incrementar la competitividad y la convergencia de los Estados miembros.

En conclusión, el nuevo esquema de gobernanza, que puede ser adoptado en el Consejo Europeo de primavera de 2011, pretende devolver a la UE los instrumentos necesarios para mantener el control sobre las finanzas públicas y volver a una economía saneada. Salvando las distancias, vuelve a ser un ejercicio similar al que inauguró el Tratado de Maastricht con los criterios de convergencia, que prepararon la llegada del euro. El objetivo, después de 10 años, sigue siendo, fundamentalmente, conseguir la estabilidad macroeconómica y fiscal que garantice la estabilidad monetaria en la zona euro.

(4) Conclusión

El presupuesto de la UE se encuentra en un momento especial en cuanto a la función que tiene dentro de la UE y del proceso de construcción europea. Cada vez más, se están desarrollando otros recursos que se emplean de manera paralela o complementaria a los instrumentos presupuestarios y que podrían aumentar su importancia y eficacia en tiempos de austeridad presupuestaria y como un modo de responder a las necesidades planteadas por la Estrategia Europa 2020. Entre ellos figuran el Fondo Europeo de Desarrollo, la co-financiación de programas a través de presupuestos nacionales, el compromiso de los Estados miembros de lanzar iniciativas coordinadas y paralelas en el ámbito de la I+D+i, el aumento de iniciativas con el principio del *public private partnership*, y el papel del BEI en la configuración de nuevos instrumentos de deuda o participación en fondos financieros. A pesar del efecto positivo del incremento de contribución externa al presupuesto, surgen preguntas sobre la transparencia y complejidad del presupuesto y sobre la capacidad de la UE de definir líneas presupuestarias propias.

En el contexto de crisis financiera y crecientes desafíos a las políticas europeas, cabe plantearse qué espacio le queda al presupuesto comunitario para financiar los objetivos de la UE y para ayudar a que la UE salga de la crisis reforzada. En definitiva nos preguntamos qué margen tiene llevar a cabo una función que desempeña cualquier

²⁴ Comisión Europea (2011), Informe Anual de Crecimiento.

presupuesto nacional: la estabilización económica. A modo de ejemplo, el presupuesto no ha podido dar respuesta a la crisis de la deuda pública europea desencadenada en 2010 y ha sido necesario crear nuevos instrumentos financieros extrapresupuestarios, que configura el denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad. Ante esta situación, algunas voces²⁵ proponen que el Mecanismo Europeo de Estabilidad se transforme, actuando como garante de emisiones, en el embrión de una agencia Europea de Deuda Pública que llegue a emitir en el futuro “euro-bonos” (que integrarían distintos bonos de distintos Estados miembros).

Avanzar hacia un mercado europeo de deuda pública es uno de los temas aún no planteados por la UE en su larga carrera hacia una mayor integración. Si ello se hiciera, creemos que se estaría dando un paso gigante hacia delante en uno de los objetivos que quedan pendientes a la UE: la creación de un verdadero federalismo fiscal. Ello implicaría desarrollar un instrumento de préstamo supranacional,²⁶ que ha estado tradicionalmente prohibido por el Tratado de la UE, y que impedía a la Unión emitir deuda pública o endeudarse en los mercados para poder financiar sus políticas comunitarias. De alguna manera, el mecanismo permanente de estabilidad Financiera que está desarrollando la eurozona, va a cumplir esta función, en lo que se refiere a garantizar la estabilidad del euro. Sin embargo, los avances hacia un sistema de verdadero federalismo fiscal no pueden hacerse sin contar con otros elementos básicos, como son el aumento y refuerzo del presupuesto comunitario y la creación de un verdadero impuesto europeo, que deberían ser pasos previos en este proceso.

La crisis de los mercados de deuda pública y las amenazas a la estabilidad del euro parecen convertirse en el elemento revulsivo que necesita la UE y las finanzas europeas para despertar del letargo involutivo en el que han estado sumidas en los últimos 10 años. No hay que olvidar que el presupuesto comunitario ha disminuido en porcentaje del PIB europeo desde el año 2000 y que, como hemos visto en este documento, proliferan cada vez más los fondos “extrapresupuestarios” para financiar las necesidades europeas. La crisis de la deuda, mediante la creación de un mecanismo financiero en paralelo al presupuesto europeo, ha puesto un cambio de enfoque fundamental en cuanto a los instrumentos financieros a disposición de la UE.

Queda por determinar también, cara al futuro, cómo impactaran el nuevo papel de instrumentos financieros que no se reflejan directamente en el presupuesto comunitario y los acontecimientos derivados de la crisis de deuda sobre la próxima negociación de perspectivas financieras, que comenzará en los próximos meses, y sobre el papel reforzado que debería jugar el presupuesto comunitario en una UE cada vez más unida en temas económicos y financieros.

²⁵ Véase W. Buiter (2011), “The Debt of Nations”, *Global Economics View*, Citibank, 7/1/2011, y también las declaraciones del presidente del Eurogrupo y del ministro italiano Tremonti en el *Financial Times* de 6/XII/2010.

²⁶ Véase C. Serrano Leal (2005), *El presupuesto comunitario: problemas presentes y retos futuros*, Dykinson, Madrid.