

Documento de Trabajo

Working Paper

España y la reforma presupuestaria

Cristina Serrano y Mario Kölling

27/02/2009

Documento de Trabajo N° 12/2009

España y la reforma presupuestaria

Cristina Serrano y Mario Kölling

Las Preferencias de España en la reforma presupuestaria

España ocupa un lugar clave en las discusiones sobre la revisión del presupuesto comunitario. Como ningún otro país, ha pasado por una evolución espectacular que le ha llevado de ser el mayor beneficiario neto en términos absolutos en el período 2000-2006, a posible contribuyente neto para el período financiero a partir del año 2014. En esta evolución ha incidido el sobresaliente desarrollo económico de los últimos años que posibilitó una situación presupuestaria considerada como una de las mejores de la zona euro (véase el Mapa I del Anexo), y por otro por un aumento virtual del PIB *per cápita* de la Unión como consecuencia de la entrada de los 12 nuevos Estados miembros, que se conoce como “efecto estadístico”, y que fue uno de los temas claves en la pasada negociación de perspectivas financieras.

En estos momentos está abierto un proceso de debate a nivel europeo sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias denominado *Budget Review*, proceso que se deriva de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005.¹ La Conferencia celebrada en Bruselas el pasado 12 de noviembre ha supuesto el fin de la fase de debate público iniciada con la presentación por parte de la Comisión de un *issues paper* en septiembre de 2007, y el inicio de una nueva fase en la cual se espera la presentación por parte de la Comisión Europea de un Libro Blanco a mediados de 2009, así como en su posterior discusión en el seno del Consejo.

En este contexto, cabe la posibilidad de que el planteamiento con que el gobierno español afrontará la reforma presupuestaria y las posteriores negociaciones sobre las perspectivas financieras a partir de 2014, sea diferente al adoptado en las negociaciones de los marcos financieros anteriores. Actualmente, España se encuentra en una situación particular y se muestra atenta ante cualquier cambio que pueda introducirse en el lado de gastos e ingresos. Si bien, desde su adhesión a la UE, España ha mantenido una posición de beneficiario neto, es previsible que, a partir de 2013, España alcance un saldo neto en equilibrio respecto a la UE, por lo que las reformas que se acuerden en el presupuesto comunitario incidirán notablemente en el saldo financiero con la UE. En este sentido, la reforma del presupuesto comunitario, en su vertiente de ingresos y gastos, adquirirá especial relevancia para España, dadas las importantes implicaciones financieras que de ésta se pueden derivar, en el contexto de una próxima negociación.

Así, el balance neto no sólo depende del futuro de la política de cohesión y de posibles nuevas políticas, sino también de la reforma de la PAC, una rúbrica del presupuesto europeo que es de gran importancia. “De hecho, ahora recibimos más por agricultura que por fondos estructurales y esa tendencia se va a mantener durante los próximos años a un nivel de 35.000 millones”.²

¹ Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de diciembre de 2005: “(79) Los europeos viven una época de cambios acelerados y de perturbaciones. El ritmo creciente de la mundialización y el rápido cambio tecnológico siguen brindando nuevas oportunidades y planteando nuevos desafíos. Con este telón de fondo, el Consejo Europeo conviene en que la UE debería realizar una nueva evaluación global del marco financiero, que abarque los ingresos y los gastos, con el fin de sostener y potenciar la modernización, sobre la base que está en curso. (80) Por consiguiente, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que emprenda una revisión global y amplia que abarque todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC, y de los recursos, incluida la reducción del Reino Unido, y presente un informe al respecto en 2008/9. Sobre la base de esta revisión, el Consejo Europeo podrá tomar decisiones sobre todos los temas que la revisión abarque. Se tomará asimismo en consideración la citada revisión en los trabajos preparatorios de las siguientes Perspectivas Financieras”.

² Alberto Navarro González, ex secretario de Estado para la Unión Europea, en “La Travesía Central Pirenaica va por el buen camino”, *El Periódico de Aragón*, 23/III/2008.

Por otro lado, la nueva posición podría ser considerada como una situación cómoda desde la que se podrían lanzar nuevas iniciativas, sobre todo en las discusiones sobre nuevas políticas, incluyendo el papel que juega la Estrategia de Lisboa, y en cuanto al futuro de la política de cohesión. Esto hace suponer que el gobierno español pretendería aprovechar su posición y dirigir su enfoque, tanto hacia un debate global sobre los ingresos como sobre los gastos de la UE para mantener todas las opciones abiertas. Un planteamiento que queda reflejado en el documento español de contestación al proceso de consulta lanzado por la Comisión.³ En este documento se señalan dos líneas o principios básicos: la equidad en los ingresos y la calidad en los gastos.⁴ Esta argumentación no parte de cero, ya que se basa en la posición mantenida en las negociaciones sobre las PPF 2007-2013, donde se priorizaban los principios de equidad, suficiencia y gradualidad⁵ y que refuerza el paradigma del gobierno del presidente Rodríguez Zapatero de que “España ha vuelto a Europa”. En estas pasadas negociaciones, se introdujeron como nuevas líneas prioritarias a defender las derivadas de nuevas políticas y retos, como las energías renovables, el desarrollo sostenible, y, muy especialmente, la inversión en I+D+i.

Cabe recordar que, con el llamado Fondo Tecnológico dentro del FEDER, la delegación española consiguió reforzar una de sus prioridades en el año 2005. No sólo gracias a este fondo, sino también gracias a los esfuerzos a nivel nacional, en los últimos años el gasto en I+D+i en España se ha incrementado alrededor de un 100%, alcanzando en 2007 un máximo histórico de 6.450 millones de euros.⁶

Para resaltar la importancia que otorga el gobierno español a la superación de la brecha tecnológica existente entre los países de la UE, junto con el aumento de los recursos presupuestarios disponibles para I+D+i, se ha reforzado la administración al respecto. El nombramiento de un coordinador del gobierno español para la Estrategia de Lisboa, “Mr Lisboa”, o la creación del nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación, así como los esfuerzos de España para conseguir la sede Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, afirman esta prioridad.

No obstante, como se puede apreciar en los Mapas II-IV del Anexo, para superar la distancia entre España y los países más desarrollados se necesitan aún más esfuerzos y un nuevo concepto de “solidaridad” dentro de la UE.

En todo caso, la negociación futura deberá tener en cuenta que desde el inicio de las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013, España ha venido defendiendo tres principios básicos, que siguen manteniendo su vigencia. En el comienzo del proceso de revisión del presupuesto comunitario⁷ la pregunta es hacia dónde deben evolucionar las políticas de gastos e ingresos de la UE, desde la perspectiva de un país como España.

³ Véase la contribución española de respuesta al *issues paper* de la Comisión Europea en <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues>.

⁴ Intervención de Miguel Ángel Navarro, secretario general para la Unión Europea, en la Jornada sobre la Reforma del Presupuesto de la Unión Europea, Madrid, 31/I/2008.

⁵ En las negociaciones sobre las PPF 2007-2013 el gobierno español defendió tres principios: (1) suficiencia, en el sentido de un presupuesto que permita a la UE conseguir los objetivos que se fijen; (2) equidad, en el sentido de un reparto equitativo de las cargas de la ampliación; y (3) gradualidad, en el sentido de salidas graduales de las regiones de crecimiento.

⁶ Intervención de Alberto Navarro González, ex secretario de Estado para la Unión Europea, al Fourth European Cohesion Forum, Bruselas, 27/IX/2007.

⁷ A diferencia de lo ocurrido en las perspectivas financieras 2000-2006, acordadas en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, el Acuerdo Interinstitucional del actual marco financiero (2007-2013) incluye una referencia a una cláusula de revisión del sistema presupuestario de la Unión, antes de que finalice el mismo y más concretamente en el año 2008/2009. De este modo, la Comisión deberá presentar una revisión de todos los aspectos del gasto, incluyendo la PAC, y de los ingresos, incluyendo el cheque británico. El Consejo Europeo podrá tomar decisiones sobre todos estos aspectos. El debate sobre la reforma del presupuesto UE comenzó formalmente el pasado día 12 de septiembre cuando la Comisión presentó el documento de reflexión *issues paper*.

En primer lugar, hay que hacer referencia al “principio de la suficiencia de medios presupuestarios”. El presupuesto que apruebe la UE para el próximo período de programación post 2013 deberá respetar este principio, para garantizar la consecución de los objetivos de la Unión y poder así afrontar con éxito los retos del futuro, como son la inmigración y la innovación tecnológica. Por ello, como se señala en la contestación española al *issues paper*, será imprescindible desarrollar una política de inmigración europea, con objetivos concretos y, dotada de un presupuesto suficiente que responda a un reto comunitario, al que la UE debe hacer frente de manera coordinada y global.

En cuanto al reto de la innovación en I+D+i, se trata de acortar la “brecha tecnológica” existente entre los Estados miembros más y menos avanzados, entre los que aún se encuentra España. El objetivo debe ser favorecer y complementar los esfuerzos de aquellos Estados miembros que están apostando por integrarse, lo antes posible, en el grupo de países de referencia europeos en el campo de la investigación y la innovación.

En segundo lugar, en la pasada negociación el “principio del reparto equitativo de los costes de la ampliación” fue otro de los argumentos utilizados, de forma que se reflejara el principio de equidad que debe regir en las aportaciones al presupuesto comunitario. El principio de equidad en las contribuciones es uno de los principios que seguirán vigentes en el ámbito de la reforma del presupuesto y que España ha puesto de manifiesto desde el principio de la discusión.

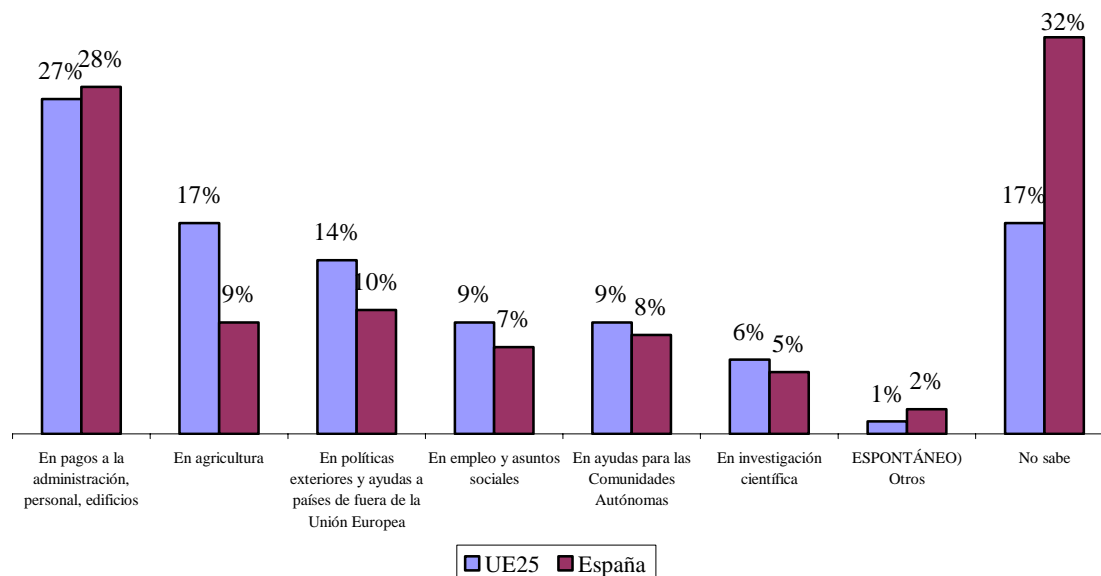
Por último, en aplicación del “principio del gradualismo”, España defendió en la pasada negociación la necesidad de disponer de medidas transitorias adecuadas para aquellas regiones que abandonan su elegibilidad, bien por un “efecto estadístico”, como por su crecimiento natural, así como para el Fondo de Cohesión. Este principio, de aplicación general dentro de la historia de la UE, debe ser mantenido.

Esta posición básica coherente con la clara vocación europea de España, tiene su continuidad en el proceso de revisión del presupuesto que está en marcha. Así, el principio de equidad en los ingresos se complementa con el principio de calidad por el lado de los gastos.

La opinión pública resulta crucial en la argumentación de los gobiernos de los Estados miembros en las negociaciones financieras, tanto para los contribuyentes netos como para los beneficiarios. Desde el ingreso de España en la CE, el apoyo de los españoles a la integración ha estado por encima del promedio europeo, como también el grupo que considera que la pertenencia de España a la UE ha sido “beneficiosa” para el país está muy por encima de la media europea. Según una encuesta reciente del Eurobarómetro, los españoles se encuentran entre los europeos que mejor dicen conocer el apoyo de la política regional europea a su ciudad o región (62%), y entre los que más satisfechos están por sus efectos (84%). No obstante, el europeísmo español no es solamente consecuencia directa de los beneficios: por un lado, es sensible a la coyuntura económica nacional, en el sentido de que cuando en España el paro aumenta, la opinión pública no sólo percibe que el país obtiene menos beneficios, sino que además valora peor la pertenencia a la UE; y por otro lado, el europeísmo depende también de los ciclos de la política, pues cuanto menos satisfechos se sienten con la democracias, menos entusiasmo se demuestra para la integración y la pertenencia de España a la UE. (Barreiro y Sánchez, 2001, p. 50).

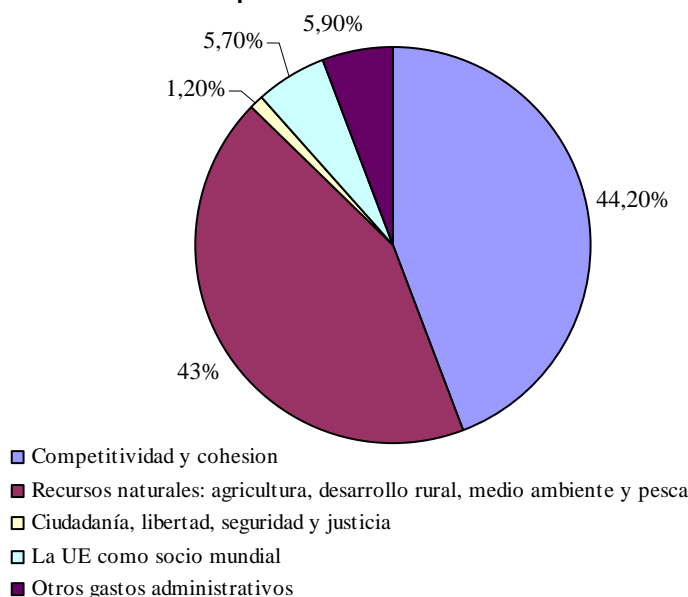
En relación al conocimiento de la opinión pública española sobre el presupuesto, destaca el alto porcentaje de los encuestados que no podían expresar una opinión (32%), muy por encima del promedio europeo (véase el Gráfico 1). Los datos indicaban en 2006 que el 28% de los encuestados opinaban que los gastos administrativos suponían la mayor partida del presupuesto y que sólo el 9% conocía el hecho de que la PAC fuera durante el marco financiero 2000-2006 la categoría más relevante.

Gráfico 1. ¿En cuál de las siguientes cosas cree Vd. que se gasta la mayor parte del presupuesto de la UE?



Fuente: Eurobarometer 66.

Gráfico 2. El presupuesto de la UE en el período financiero 2007-2013



Fuente: Comisión Europea.

Ingresos

En los últimos años, la contribución de España al presupuesto comunitario ha sido cada vez más abultada. Esto es debido, por un lado, a la prosperidad económica, pero también es resultado del aumento del importe de los mecanismos de corrección, lo que a su vez implica un aumento de las contribuciones de otros Estados miembros. Ante esta situación, y con la hipótesis posible de que España llegara en algún momento a convertirse en un contribuyente neto excesivo, la posición española insistirá en la equidad en los ingresos como principio esencial del nuevo sistemas de recursos propios de la UE, según el cual cada Estado miembro aporta a las arcas comunitarias en función de su riqueza y prosperidad.⁸ Siguiendo el principio de equidad, se rechaza cualquier mecanismo de corrección existente, ya que sus efectos son contrarios a este principio. Uno de los

⁸ Véase la contribución española de respuesta al *issues paper* de la Comisión Europea en <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues>, así como la intervención de Miguel Ángel Navarro, secretario general para la Unión Europea, en la Jornada sobre la Reforma del Presupuesto de la Unión Europea, Madrid, 31/I/2008.

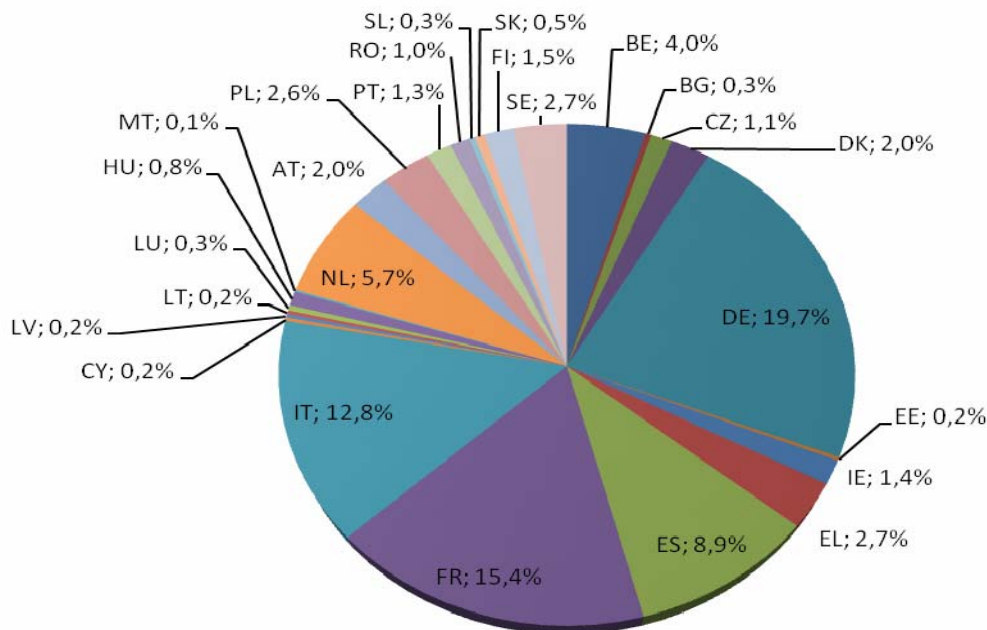
principales temas de discusión, como en las anteriores negociaciones, será el “cheque británico”, tanto por el incremento creciente de la contribución española a la financiación del mismo, que creció conforme al aumento de dicho “cheque”, como por su efecto distorsionador e inequitativo para el presupuesto en general, que no se justificaban en aquel contexto. En el acuerdo final de diciembre de 2005, ante las presiones de España y Francia principalmente, se obtuvo un compromiso de reducción del cheque británico y se acordó la participación del Reino Unido en la financiación de los costes de la ampliación.

Como ya se ha mencionado, en los últimos años las contribuciones españolas han crecido por encima de la media europea, por lo que algunos analistas proponen, para evitar contribuciones injustas y mejorar la transparencia de la financiación, converger las contribuciones nacionales de todos los Estados miembros en un nivel que se situaría en torno al 0,8% de la RNB.⁹

En lo que respecta a la distribución de la carga entre los distintos Estados miembros, en la actualidad, se produce una situación¹⁰ de falta de equidad. De este modo, ciertos Estados miembros, como España, cuyo PIB *per cápita* apenas alcanza la media comunitaria, sin embargo, realizan aportaciones a las finanzas comunitarias de peso muy superior (en términos del PIB) al de otros Estados miembros que, como el Reino Unido, superan de forma significativa los niveles medios de prosperidad de la Unión.¹¹

Ante esta circunstancia, y desde el punto de vista de la contribución española al proceso de revisión, si no se realiza un debate previo sobre las bases actuales del sistema de ingresos y su equidad, resultará difícil alcanzar acuerdos sobre la revisión de las políticas de gasto.

Gráfico 3. Financiación del presupuesto por Estado miembro (% PIB)



Fuente: Comisión Europea (2008).

⁹ Institute for European Politics (ed.), EU-27 Watch, n.º 6, marzo de 2008, p. 182.

¹⁰ Este hecho ha quedado recogido en un informe elaborado a petición del Parlamento Europeo, el Informe Deloitte (octubre de 2007).

¹¹ Según el informe Deloitte encargado por el Parlamento Europeo en 2007, el Reino Unido, con un 0,54%, es el que menos contribuye de la UE-27, seguido de Luxemburgo (0,72%), Alemania (0,78%) e Irlanda (0,78%), mientras que España contribuye con un 0,98% de su PIB.

Gastos

Por otra parte, por lo que respecta a los gastos comunitarios, hay que tener en cuenta que existen presiones para nacionalizar determinadas políticas por parte de algunos Estados miembros. Ello puede generar una tendencia a que la Comisión presente propuestas de reforma en profundidad del presupuesto y, en concreto, de la PAC. No hay que olvidar que la PAC y la Política de cohesión han resultado enormemente beneficiosas para España hasta el momento, pero también es cierto que la posición española mira hacia el futuro.

El segundo objetivo reflejado en la contribución española es conseguir la máxima calidad en los gastos y preparar a la Unión para los desafíos emergentes, como la inmigración, el cambio demográfico y el cambio climático, mencionados en el informe de la Comisión.¹²

En todo caso, el tradicional compromiso de España con la cohesión, como expresión del principio de solidaridad comunitaria continuará (Navarro y Viguera, 2005). Según el gobierno español “[...] la política de cohesión debería seguir jugando un papel relevante en el futuro de las políticas comunitarias [...]”,¹³ tanto para contribuir a las políticas de crecimiento económico de la UE y para asistir a las regiones menos desarrolladas, como para contribuir al desarrollo de áreas geográficas y ciudades que tienen situaciones marcadamente específicas en la UE, como las regiones ultraperiféricas,¹⁴ zonas rurales de baja densidad de población y ciudades fronterizas.¹⁵ Para apoyar la convergencia, en la pasada negociación se incidió en la continuidad de medidas transitorias (*phasing-out*) para las regiones que no serán elegibles en el siguiente marco financiero y en un refuerzo de recursos para la cooperación transfronteriza.

De cara a la revisión, en la contribución española se mencionan también otras fórmulas para alcanzar la cohesión, como la tecnológica y medioambiental. Así, la futura política de cohesión, debe apoyar el proceso de Lisboa y, dentro de este proceso, vertebrarse en las inversiones en I+D+i,¹⁶ ya que, sin cerrar las diferencias tecnológicas existentes en la UE, esta no podría conseguir los objetivos de Lisboa.¹⁷

Adicionalmente, en lo que a política regional se refiere, la posición de España como el segundo receptor de fondos se modificará a partir de 2014, dado que irá abandonándose progresivamente el objetivo Convergencia y, finalizará el *phasing out* del Fondo de Cohesión. Por ello, la orientación de la futura política de cohesión debe abarcar todo el territorio de la Unión y centrarse en las prioridades de Lisboa.

La persistencia de importantes desequilibrios regionales y/o nacionales representa un verdadero obstáculo para la prosperidad global de la Unión y tiene incidencia sobre los objetivos de la Estrategia de Lisboa en cuanto a convertir a la UE en una potencia económica competitiva. Cohesión y competitividad económica aparecen así cada vez más estrechamente relacionadas y generan sinergias positivas.

¹²Comunicación de la Comisión (2007), Reformar el Presupuesto, cambiar Europa – consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009, SEC(2007) 1188 final.

¹³ Secretaría General de Presupuestos y Gastos de la Dirección General de Fondos Comunitarios (2007), Contribución a la Consulta Pública sobre el Cuarto Informe de la Cohesión – Perspectivas de la Política de Cohesión.

¹⁴ Las regiones ultraperiféricas se caracterizan por su lejanía con respecto al mercado principal de la UE, sus reducidos mercados locales (a menudo fragmentados entre varias islas, lo cual limita la posibilidad de economías de escala), sus mercados laborales poco desarrollados con escasos trabajadores cualificados y sus frágiles ecosistemas. A pesar de lo anterior, el crecimiento económico en algunas regiones ultraperiféricas ha sido importante durante los últimos años, mientras que en otras siguen existiendo graves problemas para superar sus debilidades estructurales.

¹⁵ Véase la contribución de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos de la Dirección General de Fondos Comunitarios a la Consulta Pública sobre el Cuarto Informe de la Cohesión Perspectivas de la Política de Cohesión.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Intervención de Luis Espadas, secretario general de Presupuestos y Gastos, en la Jornada sobre la Reforma del Presupuesto de la Unión Europea, Madrid, 31/I/2008.

La novedad de la contribución española radica en que el acento no se pone sólo en la cohesión, sino también en la política comunitaria de I+D. Así la necesidad de reorientar el gasto hacia los objetivos de Lisboa hace evidente que se trata no sólo de un ejercicio a nivel regional, sino también nacional, y muy especialmente, a nivel comunitario. En una UE formada hoy por 27 Estados miembros se va configurando un grupo de países que si bien ya están en el entorno de los niveles de prosperidad económica y bienestar medios de la Unión, todavía se encuentran alejados de los niveles más avanzados de desarrollo tecnológico e innovación. Adicionalmente, a nivel interno están realizando importantes esfuerzos para desarrollar su I+D+i y conectarla con los programas tecnológicos de la Unión. Por ello, en la revisión del presupuesto será necesario abordar también la revisión de las políticas comunitarias de I+D+i actualmente recogidas en la categoría 1 a, que son las que inciden de manera directa en la competitividad de la UE y de sus Estados miembros.¹⁸

En esta línea, bajo el término “valor añadido europeo”, no se entienden solamente objetivos que tienen su base en el tratado de la UE, como la cohesión económica y social, sino también políticas que tienen sinergias positivas y que benefician a un gran número de países. Estas nuevas políticas podrían ser el desafío y el punto clave en la futura reforma presupuestaria, teniendo en cuenta que España es, tanto en materia de inmigración, energía, como de cambio climático/demográfico, un país especialmente afectado. En este sentido, muchas regiones de España deberán enfrentarse cada vez más a posibles efectos del cambio climático, que serán fuente de graves problemas para la agricultura, la pesca y el turismo, como las olas de calor, sequías e incendios forestales. Según el cuarto informe sobre la cohesión económica y social, cuatro países europeos (Chipre, Malta, Italia y España) sufren hoy en día escasez de agua, en el sentido de que su utilización es superior al 20% de las reservas disponibles, y el calentamiento global reducirá las precipitaciones e incrementará las temperaturas en esos países, intensificando así los problemas de escasez de agua.¹⁹

Como ya se ha mencionado, España es el segundo receptor de la PAC y los recursos procedentes de esta rúbrica presupuestaria superan los fondos estructurales y de Cohesión en el período 2007-2013. Por ello, cabe esperar que el gobierno español valore con mucha cautela cada iniciativa que pretende reformar esta política. Representantes del gobierno ya afirmaron que los cambios en el “chequeo médico” de la PAC sean “[...] mínimos, pues no es tiempo para grandes reformas [...]”.²⁰

En este sentido, y en contraposición a las mencionadas presiones para renacionalizar la PAC, la contribución española incluye una serie de elementos a tener en cuenta: el concepto de independencia alimentaria, la seguridad alimentaria y el carácter multifuncional de la PAC no deben olvidarse en el marco de los debates que se realizan.

Asimismo, la PAC ha garantizado hasta el momento la libre circulación en el mercado interior y un sistema de gestión y control comunitario de las ayudas, que garantiza la calidad alimentaria.

Como hemos señalado, junto con los intereses en las rúbricas tradicionales del presupuesto europeo, existen también preferencias en políticas que hasta ahora no contaban con recursos adecuados. En su apuesta por una política de inmigración común, España desearía que la UE cuente con un presupuesto europeo apropiado, que contemple la financiación de la agencia Frontex de control de fronteras exteriores.²¹

¹⁸ Véase Serrano Leal (2008), “La competitividad de la UE: un objetivo para 2014”, en *Retos de la UE tras el Tratado de Lisboa*, Escuela Diplomática, Madrid.

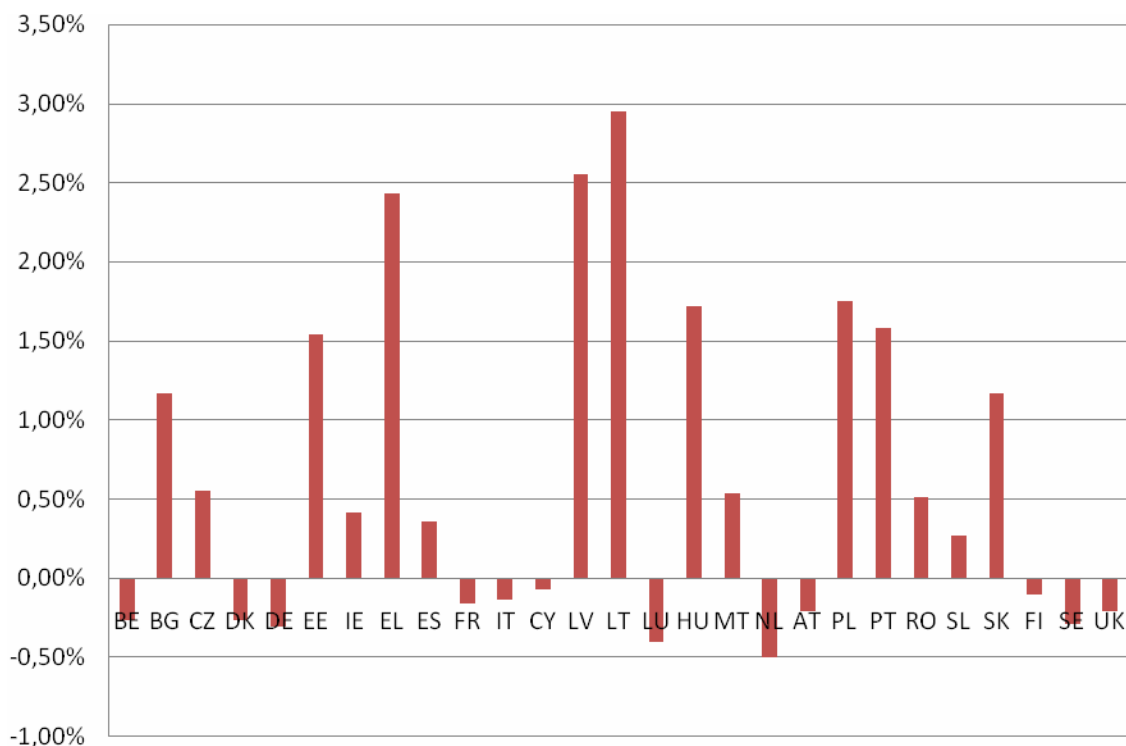
¹⁹ Comisión Europea (2007), *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa, Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*, p. 40, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm.

²⁰ Según declaró el secretario general de Agricultura, Josep Puxeu, en “Una mayoría de países rechaza una reforma radical de las ayudas agrícolas, según España”, *publico.es*, 18/II/2008.

²¹ “Zapatero y Prodi buscarán mañana aunar políticas sobre la UE y Mediterráneo”, Agencia EFE, 4/XII/2007.

Asimismo, la prioridad que otorga el gobierno a la ayuda al desarrollo podría tener incidencia en el proceso de reflexión. España estableció en 2004 un ambicioso calendario de cinco años destinado a alcanzar el objetivo del 0,5% del PIB en ayuda humanitaria en 2008 y, gracias a esta “hoja de ruta”, fue el país que más aumentó la ayuda al desarrollo en 2007. Este compromiso puede ser considerado como ejemplar para el resto de países e incentivo para fortalecer el papel de la UE en este ámbito.

Gráfico 4. Saldo presupuestario por Estado miembro (% PIB)



Fuente: Comisión Europea (2008).

La Estrategia negociadora de España

Bajo el término “estrategia negociadora” se entiende de forma general, el acercamiento de un actor a problemas y conflictos y su interrelación con otros actores en el momento de solucionarlos. Una estrategia consiste, en este sentido, en un orden específico de posibles comportamientos, que a su vez son acompañados por diferentes tácticas. De diversos estudios²² se extraen diferentes estrategias que pueden ser sintetizadas principalmente en dos categorías. En primer lugar, en un comportamiento negociador con un potencial altamente conflictivo, basado en ambiciosas demandas poco realistas y en la insistencia en beneficios anteriormente adquiridos y, en segundo lugar, en un comportamiento consensual centrado en el interés común y caracterizado por posiciones flexibles.

En concreto, ambas estrategias se materializan a través de las siguientes tácticas:

- Coaliciones mantenidas o establecidas durante el proceso de negociación (heterogéneas u homogéneas, establecidas *ad hoc* para una negociación específica o tradicionales, coaliciones de defensa o para fortalecer nuevas iniciativas).
- Iniciativas durante la negociación (unilateral o multilateral; consensual o polarizante, anticipada o reactiva).

²² Elgström y Jönsson (2000), Da Conceição-Heldt (2006) y Dür y Mateo (2009).

- Capacidad de mediación y flexibilidad de la posición.
- Reacciones ante compromisos (consensuales o basadas en amenazas y presión).
- Grado y propósito de la articulación de intereses nacionales (ante el parlamento, en elecciones o en el debate público) y diferencia entre la argumentación a nivel europeo y nacional (intereses nacionales o prioridades comunitarias).
- Momento y enfoque de la articulación de amenazas (al principio o final de la negociación, dirigidas a un país específico o generales).

Existen diferentes variables que pueden determinar la elección de una estrategia específica, como son el tamaño del Estado, su peso relativo en la economía de la Unión, la existencia de conflictos domésticos, la opinión pública con respecto a la integración europea y la estructura administrativa. Otros factores son la relación de un Estado con las políticas distributivas de la Unión (por ejemplo, la relación de Francia con el presupuesto – PAC) y su balance neto derivado del presupuesto comunitario, así como el grado de institucionalización del contexto negociador. Asimismo, las estrategias negociadoras pueden cambiar en su intensidad durante el proceso y entre los diferentes niveles de la negociación. Mientras algunas variables se pueden considerar estáticas, como el tamaño de un país, otras pueden cambiar y modificar consecutivamente la estrategia de un Estado, lo que finalmente tiene, a su vez, una repercusión en las interrelaciones entre los actores de una negociación.

Con respecto a España, se ha mencionado que la situación económica y su beneficio de las políticas distributivas, especialmente de la política de cohesión, ha cambiado recientemente. Por ello, España ocupa un lugar clave en las discusiones actuales sobre la revisión del presupuesto comunitario. La estrategia de España dentro del debate sobre esta reforma y, con más énfasis, en las negociaciones sobre el próximo marco financiero, debería por ello adaptarse tanto a la nueva situación económica española en comparación con otros países, como al efecto que podrían tener los desafíos mencionados en el informe de la Comisión u otros problemas globales y posibles iniciativas que puedan surgir a lo largo del debate.

El cambio de la percepción de España sobre la UE y a la inversa, así como la modificación de su poder relativo dentro de la Unión, tendrían que inevitablemente reflejarse en una evolución de su discurso, hacia nuevas iniciativas que podrían beneficiar al país, tanto de forma directa como indirecta.

Estas no son deducciones novedosas. La estrategia seguida en las negociaciones sobre las PPF 2007-2013, planteaba ya las bases para esta nueva realidad. En este sentido, la estrategia negociadora no requiere un cambio abrupto sino que puede basarse en la continuidad de la argumentación anterior.

En este contexto, la posición española respecto a la revisión del presupuesto tiene en cuenta las líneas estratégicas defendidas hasta el momento:

- En primer lugar, la defensa del principio de equidad en los ingresos y del principio de calidad en los gastos, destacando la importancia del avance tecnológico y las políticas vinculadas a la Estrategia de Lisboa.
- En segundo lugar, la discusión en paralelo de las políticas (entre ellas la PAC) y de los recursos propios del Presupuesto Comunitario (por ejemplo, el “cheque británico”).

El comportamiento negociador español es considerado ejemplar, tanto por la eficaz coordinación interna y representación externa de su posición negociadora, como por su capacidad en la gestión de coaliciones. Con respecto a la coordinación interna, tanto la estrategia como las preferencias del gobierno español deberían continuar con base en un amplio consenso político respaldado por el

Congreso y las Comunidades Autónomas. Especialmente con estas últimas, y de cara a la futura negociación, sería conveniente mantener un estrecho diálogo, teniendo en cuenta que la relación entre las comunidades que continuarán siendo beneficiarias de la “tradicional” política estructural comunitaria, con respecto a aquellas que se beneficiarán de los nuevos objetivos, modificará su énfasis en favor de estas últimas.

En lo que se refiere a las coaliciones, España podría apoyarse en su labor dentro del grupo de amigos de la cohesión, que se estableció por iniciativa hispano-griega-portuguesa durante las negociaciones sobre las PPF 2007-2013. Es posible que España encuentre también aliados puntuales entre los contribuyentes netos, y esto no sólo con respecto a su rechazo de la corrección británica, sino también con referencia a posibles propuestas sobre fórmulas para limitar las contribuciones nacionales. Por último, España puede estrechar lazos con aquellos nuevos Estados miembros que se encuentran en una situación de desarrollo tecnológico intermedio, y en camino hacia un nivel de excelencia tecnológica y que considera prioritario este ámbito.

En las negociaciones no se necesita recurrir al instrumento del veto para defender políticas especialmente beneficiosas, sino que la posición intermedia puede transformarse en un peso decisivo para un grupo u otro, y ser recompensada con un acercamiento en cuestiones de mayor importancia para España.

No obstante, en el debate sobre la revisión del presupuesto comunitario y en las negociaciones sobre el próximo marco financiero, puede resultar útil, en general, que cada país evite demandas que pudieran ser “excepciones” o ser interpretadas como tales. Es más útil basar la argumentación en principios y objetivos mutuos y reconocidos. En este caso, se trataría de un enfoque que presenta variaciones respecto a la estrategia del llamado “problema español” perseguida en las negociaciones anteriores, que consistía en poner de manifiesto que se trataba de un caso especial que requería un tratamiento especial (Torreblanca, 2005), pero que parte de principios similares, como hemos señalado.

Por todo lo anterior, de cara a la futura negociación cabe plantearse dos estrategias, no excluyentes en su aplicación sino complementarias: (1) la moderada; y (2) la reformadora.

La estrategia moderada

Una estrategia que podría ser denominada “moderada” se basaría principalmente en argumentos desarrollados durante las negociaciones sobre las PPF 2007-2013, con iniciativas prudentes propias lanzadas desde coaliciones tradicionales, como podría ser un grupo equivalente al de los amigos de la cohesión.

La argumentación se podría desarrollar con especial enfoque en los principios de calidad y eficacia del gasto, la reinterpretación y defensa de los objetivos tradicionales de la UE con base jurídica en el Tratado, como la cohesión económica y social, y en la defensa del *statu quo* de la PAC.

La prioridad, dentro de las categorías de gasto existentes, sería una reforma de los criterios de su aplicación. Dicha reforma ofrecería un margen para extender políticas ya existentes a nuevos ámbitos, como son el cambio demográfico, la migración y la reducción de la brecha tecnológica. La reforma de los criterios de aplicación de las políticas se podría efectuar también con respecto al Fondo de Solidaridad y al Fondo de Ajuste a la globalización, con el fin de adaptarlos a aquellas situaciones novedosas y de especial relevancia.

Adicionalmente, esta “estrategia moderada” estaría centrada en la materialización de las nuevas políticas recogidas en el Tratado de Lisboa, como son la eficiencia y seguridad energética, la interconexión de las redes energéticas y la lucha contra el cambio climático, a través de las categorías del presupuesto.

Con respecto a los ingresos, dicha estrategia iría orientada a la equidad en los ingresos y consecutivamente a la eliminación del “cheque británico” y otros descuentos y compensaciones, lo que mejoraría considerablemente la equidad y transparencia del sistema y, por ende, el balance financiero de la mayor parte de los Estados miembros. A ello se sumaría una modificación limitada en el lado de los ingresos, dejando abierta la reflexión sobre el futuro impuesto europeo.

A partir de esta argumentación y estos posibles objetivos, la posición de España podría situarse cómodamente, según la temática, entre los grupos de los contribuyentes netos (entre los que se encontraría a partir de 2014) y los beneficiarios netos. Esta estrategia significaría una adaptación paulatina a la nueva situación en el contexto financiero de la UE. Sin embargo, cabe argumentar que se podría perder una oportunidad única para matizar su rol en una situación clave de la integración europea.

La estrategia renovadora

La otra línea de actuación que cabe plantearse con respecto a la reforma presupuestaria, podría ser denominada como una “estrategia renovadora”, que albergara oportunidades a largo plazo, si bien también la posibilidad de un empeoramiento del balance neto presupuestario a corto plazo.

Posibles alteraciones en los criterios de aplicación de la política de cohesión podrían mejorar el saldo neto, pero ello no sería suficiente para mejorar el balance hacia un saldo neto positivo a partir de 2014, dado que el principio básico sobre el que se apoya la elección de países o regiones elegibles es la riqueza o renta *per cápita*. Puesto que España evoluciona hacia un país rico en la UE de los 27,²³ se podría pensar en tener en cuenta otros criterios como pueden ser el nivel de desarrollo tecnológico, la despoblación, la desertificación del territorio, etc.

En este sentido, se podría intervenir activamente en la discusión actual tanto de los gastos como de los ingresos sin tabúes, no sólo de cara al próximo marco financiero, sino también de cara al desarrollo de una política presupuestaria que se basaría en los principios de suficiencia, solidaridad y valor añadido europeo. Durante el debate sobre el término “valor añadido europeo”, sería conveniente promover una definición amplia e inclusiva. Esto incluye aquellas acciones o políticas que puedan producir un efecto que un país por sí solo no podría alcanzar, y cuyos resultados afectarían muy positivamente, como puede ser la lucha contra la inmigración ilegal y la ayuda al desarrollo.

También con respecto a los ingresos se deberían respaldar iniciativas para que el presupuesto europeo tuviera no sólo efectos fiscales, sino también efectos regulativos con consecuencias políticas. Un ejemplo de ello podría ser la propuesta barajada por el Parlamento Europeo de un impuesto a la emisión de CO₂. Otras políticas como el aumento del papel de la UE en el mundo, especialmente con respecto a la cooperación al desarrollo, deberían ser consideradas también prioritarias.

Dentro de esta “estrategia renovadora” se aprovecharía el actual *statu quo* para lanzar nuevas iniciativas y posicionarse en un “nuevo papel” en la UE, especialmente en el ámbito de la I+D+i.

En este ámbito, la contribución española es especialmente innovadora al plantear las necesidades de aquellos Estados miembros que están apostando fuerte, a nivel nacional y comunitario, por la I+D+i y que requieren instrumentos u objetivos específicos que favorezcan su camino hacia la excelencia. No hay que olvidar la circunstancia de que, con las reglas actuales, verán dificultado su acceso al Programa Marco de I+D si no alcanzan el nivel de excelencia de las empresas de los Estados miembros más desarrollados tecnológicamente. Ello puede redundar en una brecha importante entre

²³ La renta *per cápita* 2007 se ha situado ya cercana a la media comunitaria, según Eurostat.

los Estados más y menos avanzados en cuanto a desarrollo tecnológico e innovación, siendo estas variables clave para competir en un entorno globalizado. Asimismo, esta brecha corre el riesgo de agrandarse en un contexto en el que el marco presupuestario ha duplicado sus recursos en este ámbito.

Desde la posición española, y en esta “estrategia renovadora”, se está comenzando a reflexionar sobre cómo la revisión de las políticas comunitarias pueda contemplar mecanismos u objetivos específicos para este grupo intermedio de Estados, con el objeto de facilitar su convergencia tecnológica hacia estándares más altos. En concreto, se debe incidir sobre los aspectos de la “economía del conocimiento” en su conjunto, con un enfoque sistémico y profundizando en la difusión de la innovación y del espacio europeo de investigación.

Por otra parte, y en este marco estratégico, es preciso posicionarse de forma clara en cuanto a las prioridades políticas y nuevos retos de la UE, especialmente en cuanto a las políticas medioambientales y cambio climático, las Redes Transeuropeas de infraestructuras y en energía, y las políticas de flujos migratorios.

Conclusiones

Nos encontramos en una nueva fase en el proceso de discusión sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias. Este tema deberá llegar en 2009 a las instancias del Consejo y por ello pasará a ser discutido por los Estados miembros, de cara a llegar a ciertas conclusiones que deberán ser tenidas en cuenta con carácter previo a la presentación de la nueva propuesta de marco financiero post 2013, lo que tendrá lugar previsiblemente en 2011.

Después de un primer análisis de las posibles preferencias gubernamentales de España y de hipotéticas estrategias que se podrían perseguir, tanto en el debate sobre la revisión del presupuesto como en la negociación del próximo marco financiero, se puede concluir que España estaría a punto de entrar en una nueva era en su relación con la UE. El propósito de este análisis fue dibujar el impacto de esta nueva relación en la citada reforma y posterior negociación. En este sentido, se ha argumentado que con el cambio de situación de España en la UE es posible que se modifique su estrategia negociadora, si bien manteniendo los principios básicos ya asumidos. Se han ofrecido dos estrategias de actuación en el corto y medio plazo, en donde la cuestión esencial pasa a ser: ¿Cómo será posible encontrar una posición intermedia que permita la transición de país receptor neto a país contribuyente neto, y de país “convergencia” a país “competitividad”?

En resumen, y de acuerdo con la contribución española hecha pública, se puede prever que por el momento se intente mantener abiertas todas las opciones, tanto en el lado de los ingresos como de los gastos del presupuesto comunitario.

A pesar de esta posición general de partida, se pueden detectar ya algunas líneas clave en sus preferencias, como son: (1) la posición contraria a la corrección británica y a los descuentos por el lado de los ingresos; (2) la prevención frente a una revisión profunda de la PAC; y (3) el objetivo de renovar la política comunitaria de I+D+i y modernizar la política de cohesión. En este nuevo enfoque, España no cuestiona la solidaridad sino que demanda una financiación equitativa y estable para el proyecto europeo en concordancia con los esfuerzos para conseguir transparencia y eficiencia en el sistema presupuestario de la UE.

Cristina Serrano

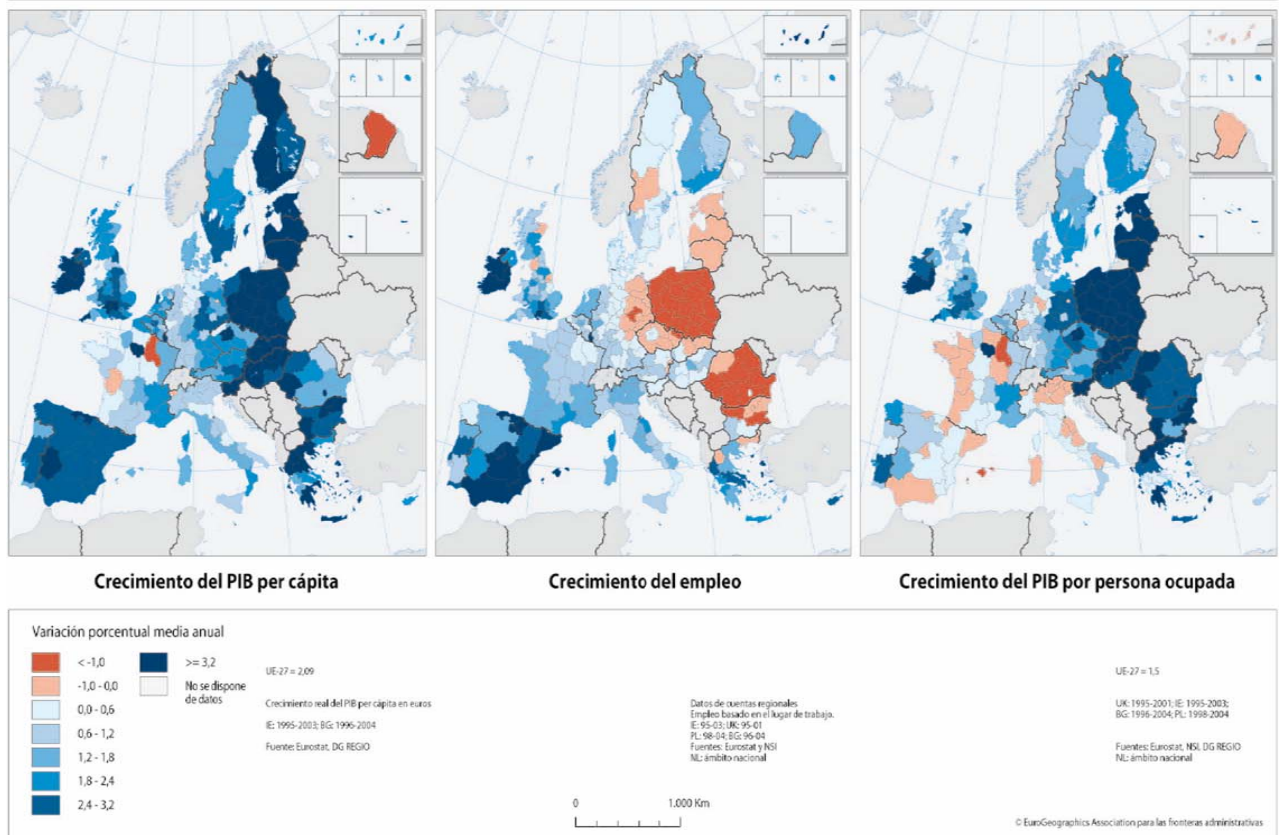
Subdirectora general de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Mario Kölling

Investigador en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza

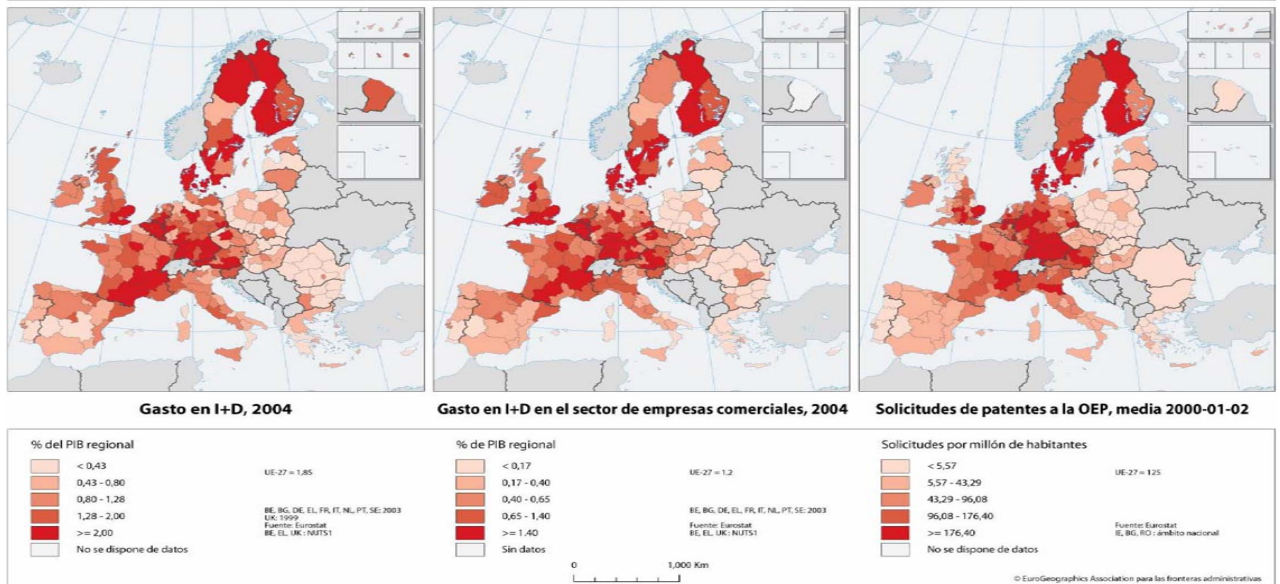
Anexo

Mapa I. Crecimiento del PIB *per cápita*, empleo y productividad laboral, 1995-2004



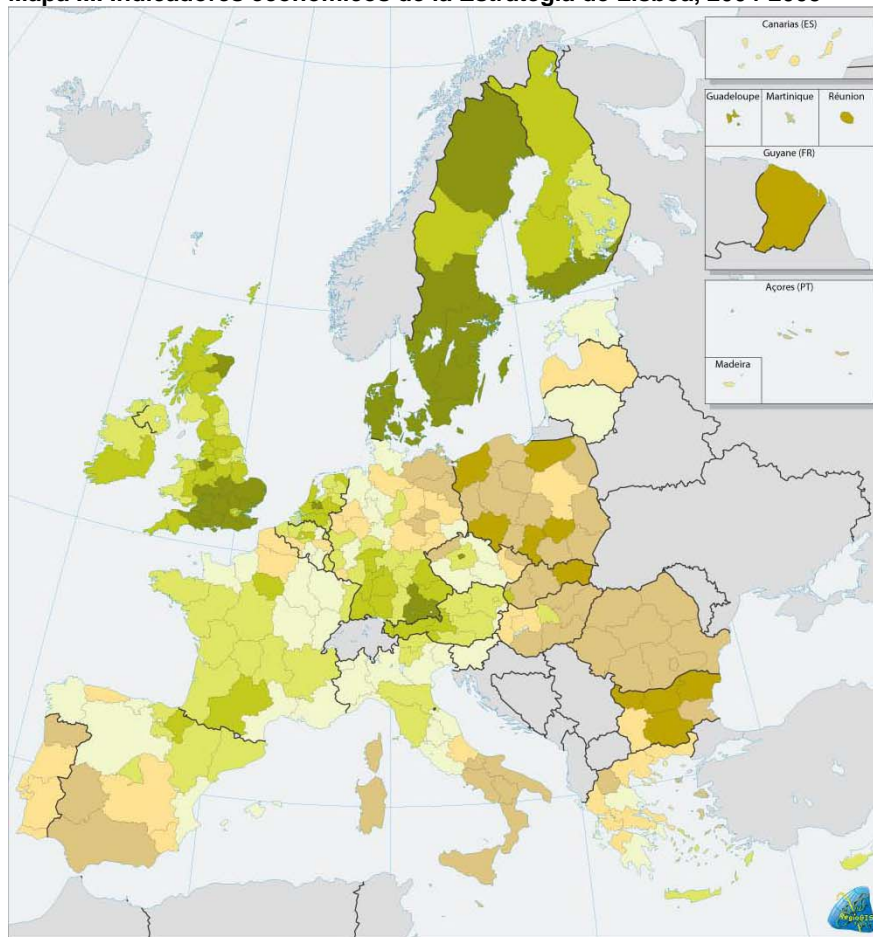
Fuente: Comisión Europea (2007), "Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa, Cuarto informe sobre la cohesión económica y social", http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm.

Mapa II. Indicadores de Investigación y desarrollo, 2004



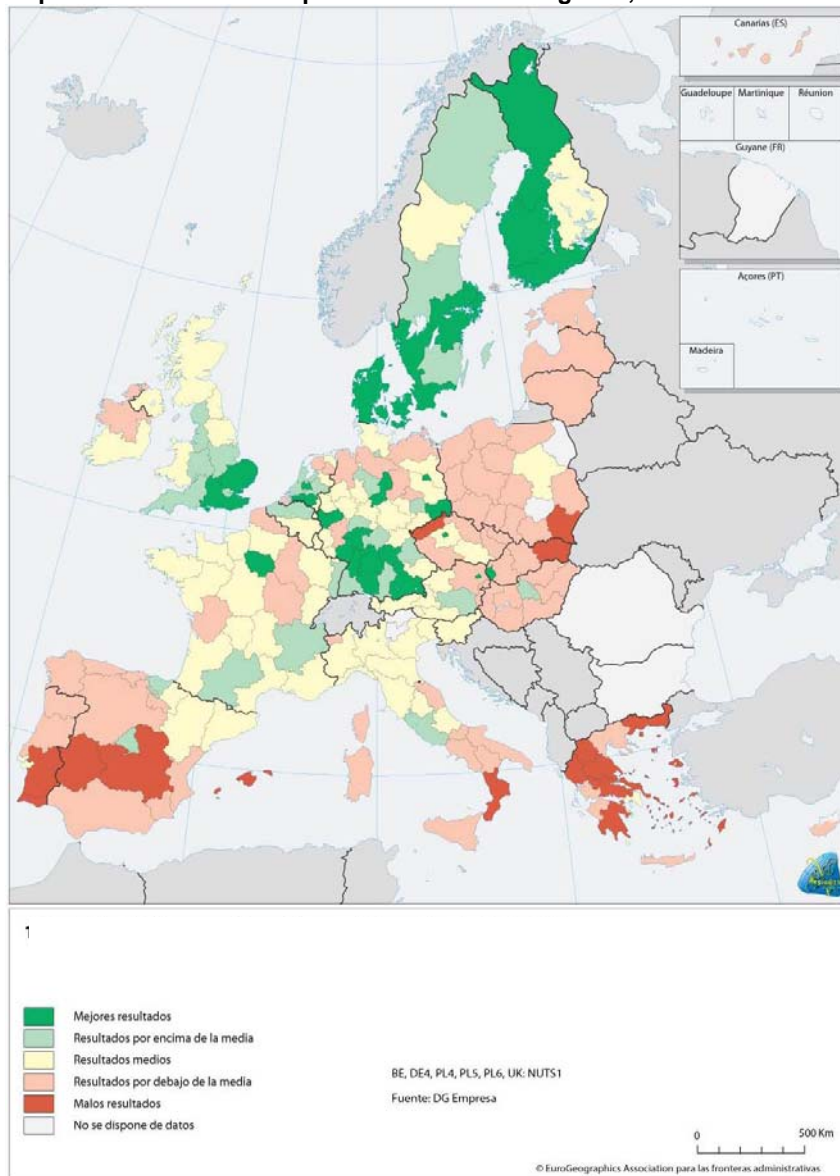
Fuente: Comisión Europea (2007), "Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa, Cuarto informe sobre la cohesión económica y social", http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm.

Mapa III. Indicadores económicos de la Estrategia de Lisboa, 2004-2005



Fuente: Comisión Europea (2007), "Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa, Cuarto informe sobre la cohesión económica y social", http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm.

Mapa IV. Índice del desempeño en Innovación regional, 2002-2003



Fuente: Comisión Europea (2007), "Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa, Cuarto informe sobre la cohesión económica y social", http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm.

Bibliografía

- Barreiro, Belén, e Ignacio Sánchez Cámara (2001), “La europeización de la opinión pública española”, en Carlos Closa (dir.), *La europeización del sistema político español*, Istmo.
- Da Conceição-Heldt, Eugénia (2006), “Integrative and Distributive Bargaining Situations in the European Union: What Difference Does It Make?”, *Negotiation Journal*, nº 22 (2), pp. 145-65.
- Dür, Alexander, y Gemma Mateo (2009), “Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007-2013”, *Journal of Common Market Studies* (próximamente).
- Elgström, Ole, y Christer Jönsson (2000), “Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving?”, *Journal of European Public Policy*, nº 7 (5), pp. 684-704.
- Navarro, M.A., y C. Serrano Leal (2008), “El contexto de la negociación de las perspectivas financieras 2007-2013. España ante las nuevas perspectivas financieras”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 52, marzo, pp. 9-23.
- Serrano Leal, Cristina (2005), *El Presupuesto Comunitario: Problemas presentes y retos futuros*, Ed. Dykinson – Instituto de Estudios Europeos, Madrid.
- Torreblanca, José I (2005), “¿Adiós a los fondos? Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013”, Documento de Trabajo nº 21/2005, Real Instituto Elcano, Madrid.