



FACULTAD DE  
CIENCIAS DE LA  
E M P R E S A

## **GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS**

### **Evolución de las prioridades de la Unión Europea a través del presupuesto de gastos**

### **Evolution of European Union's priorities through the expenditure budget**

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

CURSO 2020/2021



Universidad  
Politécnica  
de Cartagena

**Autor:** Inés Sánchez De Orta

**Directora:** María Elena Lara Rey

## **RESUMEN**

Con el paso de los años, tras los diferentes acontecimientos que han tenido lugar, las prioridades de la Unión Europea han ido evolucionando dando mayor importancia a aspectos que antes no se consideraban como tales, o viceversa.

Las acciones y proyectos financiados por el presupuesto de la UE recogen las prioridades fijadas por ésta en un determinado momento.

Se trata de estudiar la evolución de las prioridades de la Unión Europea a través del presupuesto de gastos. Para ello, se analiza la estructura del presupuesto de gastos de los distintos periodos de tiempo y su evolución, identificando las causas del incremento o disminución del peso de las principales partidas. Se ha incluido el presupuesto del periodo 2021-2027 y por tanto, el efecto del COVID-19.

## **ABSTRACT**

Over the years, after different events, the European's Union priorities have been evolving and giving more importance to the difference in aspects that previously had not been considered as such, or vice versa.

The projects and actions that have been financed by EU's budget collect the established priorities at a given moment.

It focuses on the studying of the evolution of the European Union's priorities through the given budget. For this, the structure and evolution of the expenditure budget of different periods are analyzed, while identifying the causes of the increase or decrease of the weight of the main items. It is been included the period between 2021-2027 and, therefore, the effect of the COVID-19.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>5</b>
2.1. <i>Concepto y principios para su elaboración y ejecución.....</i>	<i>5</i>
2.2. <i>Estructura y presentación del presupuesto.....</i>	<i>7</i>
2.3. <i>Evolución del presupuesto europeo.....</i>	<i>8</i>
2.4. <i>Características del presupuesto.....</i>	<i>10</i>
2.5. <i>Proceso de elaboración presupuestario.....</i>	<i>11</i>
<b>3. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL.....</b>	<b>14</b>
3.1. <i>Concepto.....</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Diferencias entre presupuesto y MFP.....</i>	<i>15</i>
<b>4. PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS MFP.....</b>	<b>16</b>
4.1. <i>Paquete Delors I (1988-1992).....</i>	<i>16</i>
4.2. <i>Paquete Delors II (1993-1999).....</i>	<i>21</i>
4.3. <i>Agenda 2000 (2000-2006).....</i>	<i>26</i>
4.4. <i>Agenda Financiera (2007-2013).....</i>	<i>31</i>
4.5. <i>Marco Financiero Plurianual 2014-2020.....</i>	<i>38</i>
4.6. <i>Marco Financiero Plurianual 2021-2027.....</i>	<i>45</i>
<b>5. INFLUENCIA DEL COVID-19 EN EL GASTO.....</b>	<b>51</b>
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>54</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>56</b>

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presupuesto es una pieza fundamental para desarrollar la actividad financiera y, además, es un instrumento que refleja las prioridades políticas y económicas por las que se rige la Unión Europea (UE) a la hora de aprobarlo. El objetivo de este trabajo es estudiar las decisiones de la UE al distribuir el presupuesto identificando así sus prioridades y explicando la evolución de éstas a lo largo del tiempo. Para ello acudiremos a la estructura de gastos del presupuesto.

Un segundo objetivo sería analizar las consecuencias y posibles influencias que ha tenido la pandemia actual del COVID-19 a la hora de decidir sobre el destino del presupuesto para los gastos.

A tal efecto este trabajo estará estructurado en cinco puntos o capítulos, omitiendo esta introducción. El primer punto se centra en estudiar la figura del presupuesto de la UE, incluyendo su concepto, principios, estructura, características principales y su procedimiento de elaboración. En el segundo punto se tratará sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP), de su funcionamiento y su importancia para el desarrollo y planificación del presupuesto, así como las características que lo diferencian de la figura del presupuesto en sí.

Una vez explicado el contexto en los dos primeros puntos, el trabajo se desarrollará principalmente en este tercer punto puesto que se estudiará el gasto presupuestario de la UE, analizando tanto la importancia y evolución cada una de las partidas, como los motivos de las variaciones que sufran. Se procederá al análisis individual de cada uno de los marcos financieros plurianuales deteniéndonos en el gasto de cada rúbrica, señalando las distintas medidas adoptadas, identificando los cambios que se han podido experimentar a lo largo del periodo e indicando las razones que motivaron dichos cambios.

Una vez lleguemos al último MFP, al ser el que se encuentra vigente, se realizará un estudio de las previsiones de gasto y de los instrumentos adoptados o que se pretendan adoptar.

Al finalizar este tercer punto se habría abordado nuestro primer objetivo del trabajo. Para el cumplimiento del segundo objetivo se desarrolla el punto número cinco, donde nos centraremos en la reacción europea ante la crisis sanitaria junto con las medidas y programas que se han adoptado para hacerle frente.

El motivo de elección de este tema es la curiosidad que se despertó en mí en el momento en que me lo ofreció mi tutora. No es un aspecto en el que la gente suele pensar mucho, además de que existe un desconocimiento general acerca de las actuaciones que realiza la Unión Europea. Sin embargo, una vez investigas sobre ello, puedes conocer cómo ha ido evolucionando hasta convertirse en la UE que hoy conocemos, y puedes ser consciente de la relevancia que la UE tiene tanto en la economía como en la sociedad de nuestro país y resto de países de Europa.

## 2. PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. Concepto y principios para su elaboración y ejecución

El presupuesto de la Unión Europea tiene como finalidad alcanzar los objetivos que se establecen mediante las políticas europeas, así como garantizar el adecuado funcionamiento de la UE, por lo que se considera un instrumento muy importante para desarrollar política económica. (Unión Europea, 2021).

De esta manera podemos definir el presupuesto de la UE como la previsión anual de ingresos y gastos que garantiza la financiación de los programas y actuaciones políticas de la UE (Consejo Europeo, 2021). Este presupuesto está condicionado por las prioridades que tenga la Unión al momento de elaborarlo, por lo que hay que prever que los ingresos sean los suficientes para cubrir los gastos que requieren esas prioridades. El presupuesto está regido por el *Reglamento<sup>1</sup>(UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 18 de julio de 2018* y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las acciones europeas se financian por medio de recursos propios, así lo regula este último tratado en su artículo 311: *“La Unión se dota de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado con cargo a los recursos propios.”*

Sin embargo, el presupuesto está sometido a unos límites establecidos por el Marco Financiero Plurianual (MFP).

Tanto en la elaboración como en la ejecución, el presupuesto debe respetar unos principios establecidos a través del Reglamento, ya que si no se cumplen no puede realizarse de forma eficaz. Estos principios son: unidad y veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta, universalidad, especialidad, buena gestión financiera y transparencia; y deben cumplirse sin perjuicio de las excepciones que cada uno pueda tener (Camarero & Tamarit, 2019).

A continuación se explican los principios:

- 1) *Principio de unidad y veracidad presupuestaria*: todos los ingresos y gastos de la UE deben incluirse en un único acto normativo, por lo que no pueden existir ni gastos ni ingresos que no aparezcan reflejados. Este principio garantiza el

---

<sup>1</sup> De ahora en adelante “Reglamento Financiero”.

control efectivo. Sin embargo, existen excepciones puesto que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) pueden efectuar partidas de gastos que no se incluyen en el presupuesto.

- 2) Principio de anualidad: la duración del ejercicio presupuestario coincide con el año natural, por lo que precisa una renovación periódica. No obstante, existe la necesidad de tener en cuenta las actuaciones plurianuales, es decir, previsiones de gastos que cubren más de un ejercicio. De esta manera podemos distinguir entre créditos disociados y créditos no disociados. Los primeros son aquellos en los que el gasto no coincide con su pago efectivo y se reparten en créditos de compromiso y créditos de pago. Con respecto a los créditos de compromiso, son las obligaciones jurídicas imputadas al ejercicio en curso contraídas para acciones cuyo pago se puede extender durante varios ejercicios. Mientras que los créditos de pago se destinan a cubrir los gastos del ejercicio actual o de otros anteriores. Por otro lado, en los créditos no disociados el compromiso de realizar el gasto y su pago coinciden.
- 3) Principio de equilibrio: tal como se establece en el art. 310.1 TFUE, el presupuesto debe de ser equilibrado, de forma que los ingresos tienen que ser suficientes para coincidir exactamente con los gastos del ejercicio presupuestario. Por lo general, los ingresos son superiores a los gastos, pero en caso de que ocurra lo contrario habrá que adoptar medidas ya que la UE no puede cerrar el presupuesto con un déficit ni recurrir al endeudamiento. En el caso excepcional de que exista un déficit, su importe se registra como un gastos en el presupuesto del año siguiente para así saldarlo mediante un presupuesto rectificativo. Ahora bien, la situación habitual es que el ejercicio se cierre con un superávit, incorporándose la cuantía sobrante al presupuesto siguiente como un ingreso.
- 4) Principio de unidad de cuenta: a partir de 1999, tanto el presupuesto como el MFP se tienen que elaborar, ejecutar y contabilizar en euros.
- 5) Principio de universalidad: el conjunto de gastos debe de ser completamente cubierto por la totalidad de ingresos de forma que no pueda existir la afectación de ingresos a gastos, esto significa que los ingresos no pueden estar destinados de antemano a financiar ningún gasto. Tanto ingresos como gastos se consignarán por su importe íntegro sin posibilidad de compensación entre sí.

- 6) Principio de especialidad: los créditos de cada ejercicio se asignan de forma precisa a un determinado capítulo, y cada asignación tiene su propio objetivo, por lo que no se podría destinar a un capítulo diferente.
- 7) Principio de buena gestión financiera: los créditos consignados deben ejecutarse de acuerdo con los criterios de economía (los medios utilizados se pondrán a disposición en el momento oportuno, en la cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio), eficiencia (existe una óptima relación entre los medios empleados, las actividades acometidas y la consecución de objetivos) y eficacia (medida en que se alcanzaron los objetivos mediante las actividades cometidas), establecidos en el art. 27 Reglamento (CE, Euratom) n°1605/2002 del Consejo. Para garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos respetando estos criterios, se debe realizar una evaluación anterior y posterior.
- 8) Principio de transparencia: es conveniente garantizar que la información acerca del presupuesto sea veraz en la elaboración, ejecución y rendición de cuentas. Esto se consigue mediante la publicación del presupuesto y las cuentas dentro del plazo establecido en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

## 2.2. Estructura y presentación del presupuesto

El presupuesto incluye un estado general de ingresos y gastos. Respecto a la estructura del presupuesto, incluye una sección para cada una de las instituciones. Estas secciones, a su vez, se subdividen en estados de ingresos y gastos, y son las siguientes:

- Sección I: Parlamento.
- Sección II: Consejo Europeo y Consejo.
- Sección III: Comisión.
- Sección IV: Tribunal de Justicia.
- Sección V: Tribunal de Cuentas.
- Sección VI: Comité Económico y Social.
- Sección VII: Comité de las Regiones.
- Sección VIII: Defensor del Pueblo.
- Sección IX: Supervisor Europeo de Protección de Datos.
- Sección X: Servicio Europeo de Acción Exterior.

Las distintas secciones se refieren al gasto administrativo, a excepción de la Sección III (La Comisión), en cuyo caso la mayoría del presupuesto (alrededor del 95% del total) es gestionado por esta institución para financiar las acciones políticas de la UE.

El presupuesto de esta sección se estructura en líneas presupuestarias, formadas por títulos, capítulos, artículos y partidas, según su naturaleza o destino. Cada uno de los títulos se corresponde con un área política de la Unión, mientras que cada capítulo se destina a una actividad. Está organizado de manera que el primer capítulo se dedica a gastos administrativos y los demás a gastos operativos (Camarero & Tamarit, 2019).

Los artículos y partidas señalan los objetivos, tanto generales como específicos, que se esperan conseguir con el programa.

### 2.3. Evolución del presupuesto europeo

El presupuesto de la UE no siempre ha sido tal y como es actualmente, sino que es fruto de los acontecimientos que han tenido lugar a lo largo del tiempo. A través de su evolución podemos entender cómo las decisiones políticas han tenido que ir adaptándose a las distintas situaciones y todos los cambios que han sufrido. Esta evolución va ligada con la evolución histórica de la Unión.

Para adentrarnos en el estudio vamos a dividir los hechos en distintas etapas o periodos (Fernández Navarrete, 2014).

#### i. Primera etapa: La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952)

La CECA fue la primera comunidad política de Europa. Respecto al ámbito presupuestario, esta institución no funcionaba mediante un presupuesto anual, sino que recaudaba sus ingresos por medio de aranceles, multas y exacciones sobre la facturación.

#### ii. Segunda etapa: 1958-1970

Esta etapa se caracteriza porque las comunidades CECA, CEE y Euratom poseen cada una un presupuesto propio, llegando a existir hasta cinco presupuestos diferentes, establecidos en sus tratados fundacionales y basados en las aportaciones directas de los Estados.

En este periodo, dentro de la CEE, el único órgano prácticamente con autoridad presupuestaria era el Consejo, limitándose el Parlamento a proponer diferentes enmiendas

que quedaban a criterio del Consejo su aceptación o denegación. Este proceso funcionaba de manera que la Comisión presentaba ante el Consejo un anteproyecto de presupuesto para que lo aceptase o rechazase.

iii. Tercera etapa: 1970-1987

Durante estos años se produce una paulatina unificación presupuestaria conforme se van integrando, gracias al *Tratado de Fusión* (1967), las diferentes funciones de la CEE, de la CECA (absorbida totalmente en 2002) y Euratom.

La inclusión en el presupuesto de la CEE en 1962 de los gastos de la Política Agraria Común (PAC) fue de la mano de dos cambios sustanciales: por un lado, la necesidad de instaurar un sistema de recursos propios diferentes a las aportaciones de los Estados miembros y, por otro lado, dotar al Parlamento de competencias presupuestarias.

La *Decisión 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consejo del 21 de abril de 1970*, que entra en vigor en 1971, en 1980 sustituye definitivamente el sistema de financiación mediante la creación de los recursos propios que sustentan a dichas comunidades. Estos recursos se basaron fundamentalmente en el Derecho de Aduana, gravámenes sobre el azúcar y un recargo sobre la base del IVA.

En adición a lo mencionado, la Decisión incrementó las competencias parlamentarias en materia presupuestaria. Esta ampliación de poderes se plasmó en la aprobación de los antiguamente llamados GNO (Gastos No Obligatorios) y la posibilidad del rechazo global al presupuesto aprobado en el Consejo.

iv. Cuarta etapa: 1988-actualidad

Esta última etapa se encuadra dentro del marco de la Unión Europea. En este periodo podemos destacar principalmente las siguientes evoluciones: se crea el recurso basado en las aportaciones según el PNB de los Estados, se establece la necesidad de una visión a largo plazo de los presupuestos a través de la creación del Marco Financiero Plurianual y, por último, se incorporan reservas presupuestarias, denominadas monetarias, para suavizar las consecuencias negativas sobre el gasto agrario derivadas del tipo de cambio euro (ECU en aquel entonces)-dólar. También se integra la garantía de préstamos a terceros países y las ayudas de emergencia a los mismos.

#### 2.4. Características del presupuesto

Aunque engloben conceptos similares y la finalidad sea parecida, no todos los presupuestos son iguales. Concretamente, el presupuesto europeo tiene unas características particulares que lo distinguen de otros (Fernández Navarrete, 2014).

Sus tres principales características son:

- La primera característica consiste en la reducida dimensión económica que tiene el presupuesto. No podemos hacer una comparación del presupuesto comunitario con el presupuesto de los Estados miembros al tener éste un importe muy cercano al 1% del PIB, lo que le impide ejercer de forma óptima las funciones propias de un presupuesto público descritas por Richard Musgrave (Alemania, 1910-2007) en su *“Teoría de la Hacienda Pública”* (1959) las cuales son: asignación óptima de los recursos, redistribución de la riqueza y estabilidad económica.
- Otro rasgo característico es la concentración de los ingresos y gastos en pocas rúbricas. A la hora de elaborar el presupuesto, los ingresos y gastos se reparten en distintas partidas. Desde el punto de vista de los ingresos, la gran mayoría de la financiación comunitaria se basa en las contribuciones de los EEMM mediante IVA y PNB (12,2% y 70% para el año 2017), siendo este último la principal fuente de los ingresos. Respecto a las partidas de gastos también existe una concentración importante puesto que las rúbricas más importantes son la Política de Cohesión y la Política agraria, que conjuntamente absorben tres cuartas partes del presupuesto.
- La tercera y última característica es la escasa solidaridad entre los EEMM. La solidaridad y la justicia redistributiva son unos de los pilares de la integración comunitaria, aunque hay Estados que olvidan estos principios y solo se centran en mantener las ventajas que tienen por parte de la UE. Esta situación provoca el hecho de que existen Estados que son perceptores netos y otros, por el contrario, son contribuyentes netos. Un ejemplo de países pertenecientes al segundo grupo sería: Alemania, Francia, Italia, Finlandia, Austria, Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido, previa salida de la Unión, siendo el resto de países perceptores netos. Sin embargo, se está debatiendo la posibilidad de

que España pase a formar parte de los contribuyentes. Dentro del grupo de los perceptores netos se encuentran dos de los países más ricos, Bélgica y Luxemburgo. La explicación de este hecho es que en ambos se localizan la mayoría de las instituciones europeas.

Los Estados más ricos solicitan la aplicación del principio justo retorno, aunque esta posibilidad queda descartada al considerarse contrario al principio de solidaridad. Este principio se basa en que las cantidades recibidas por los EEMM sean equivalentes a las cantidades que aportan. La principal consecuencia que existiría en el caso de que se aplique es que las diferencias entre los Estados ricos y pobres se acentuarían.

### 2.5. Proceso de elaboración presupuestario

Detrás del presupuesto existe un largo proceso en el cual intervienen distintas instituciones europeas. Este procedimiento aparece recogido en el art. 314 TFUE y consta de tres distintas fases: elaboración, ejecución y control.

En esta primera fase de elaboración intervienen la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Primeramente, la Comisión, única institución de la UE que ostenta facultad para iniciar actos jurídicos, reúne en un anteproyecto las previsiones de los ingresos y gastos para el ejercicio siguiente de las diferentes instituciones, excepto del Banco Central Europeo. Este anteproyecto cumple con las limitaciones que establece el MFP.

Una vez presentada la propuesta, el Consejo mediante mayoría cualificada hace mostrar su posición, y en caso de aprobación, la transmite al PE indicando las razones que le han llevado a adoptar esa decisión. Con la propuesta en manos del Parlamento, este cuenta con 42 días para responder, pudiendo aprobar la decisión del Consejo o no pronunciarse (en cuyo caso el presupuesto se entiende aprobado) o aprobar enmiendas por mayoría. Si incurre en este último caso y se introducen enmiendas, el proyecto se devuelve a la Comisión y al Consejo dejando un plazo de diez días para aprobar las correcciones. En caso contrario, se convoca un Comité de Conciliación entre el Consejo y el Parlamento. Este Comité está integrado por miembros del Consejo y del PE, interviniendo la Comisión en un intento de acercar ambas posiciones. Se cuentan con 21 días para llegar a un acuerdo y fijar el presupuesto, esta aprobación se consigue mediante mayoría cualificada de los miembros del Consejo y mayoría de los miembros del Parlamento. Una vez transcurrido

el plazo pueden ocurrir dos cosas: que se alcance o no un acuerdo. En caso de que el Comité llegue a un acuerdo, cada institución dispone de 14 días para aprobar el presupuesto. Durante este procedimiento pueden ocurrir las diferentes posturas que se muestran en el cuadro explicativo.

**Imagen 1. Posibilidades existentes en la elaboración presupuestaria.**

Posiciones sobre el texto conjunto	Parlamento	Consejo	Resultado
<b>+ = aprobación</b> <b>- = rechazo</b> <b>Sin decisión = no se pronuncia</b>	+	+	Adopción del texto conjunto
		-	Regreso a la posición del Parlamento, posiblemente <sup>[3]</sup>
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	Sin decisión	+	Adopción del texto conjunto
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	-	+	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión

Fuente: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.2.5.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.5.pdf)

Una vez terminado el procedimiento, el presupuesto queda oficialmente adoptado.

Sin embargo, en caso de que dicho acuerdo no se logre, la Comisión deberá presentar un nuevo anteproyecto.

Cabe señalar que existe la posibilidad de que se inicie un ejercicio presupuestario y el presupuesto aún no se encuentre definitivamente adoptado. En esta situación se autoriza que los gastos pueden efectuarse mensualmente teniendo en cuenta los límites fijados.

El siguiente paso del proceso es la ejecución del presupuesto. El órgano responsable de esta fase es la Comisión contando con la colaboración de los EEMM, ya que estos ejecutan más de la mitad del presupuesto de gastos. La Comisión debe rendir cuentas ante el PE y el Consejo y, además, presentarles un informe de evaluación de fianzas.

Para dar por concluido el procedimiento se efectúa el control, el cual se puede realizar mediante una doble vía, interna y externa. El control interno es llevado a cabo por las instituciones, que realizan un control previo a la ejecución del presupuesto dejando la

responsabilidad en manos del interventor. Por otro lado, el control externo lo realizan el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo. El primero se encarga de comprobar la gestión examinando la legalidad en la ejecución presupuestaria. Con la información recogida elabora un informe anual que transmite a las instituciones de la UE. Mientras que el PE se encarga del control político, es decir, comprueba que la gestión de la Comisión se haya realizado conforme a las políticas vigentes.

### 3. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

#### 3.1. Concepto

El MFP se ha convertido en una pieza clave en la programación financiera de la UE, a pesar de que no se creó a la misma vez que el presupuesto. Como se vio anteriormente, la creación y evolución del presupuesto fue ligado al origen de las Comunidades Europeas, sin embargo, el MFP (también conocido al inicio como perspectivas financieras) se introdujo en 1988.

Podemos definir el MFP como un documento para la planificación del presupuesto a largo plazo donde se establecen los límites máximos de los gastos europeos, tanto de créditos de pago como créditos de compromiso, y otro límite para los ingresos derivados de los recursos propios de los Estados. En sus inicios esta programación se fijaba para un plazo de cinco años, pero actualmente abarca siete años dejando el horizonte temporal lo suficientemente amplio para desarrollar los programas de actuación y a la vez valorar el mismo al poder ver una evolución más amplia de la consecución de objetivos.

Históricamente, los hechos que impulsaron la creación de las perspectivas financieras fueron agilizar el proceso de elaboración presupuestaria al intentar minorar los conflictos existentes en la elaboración de los presupuestos entre el Consejo y el Parlamento Europeo, unido al desajuste que coexistía entre las necesidades presupuestarias y los recursos.

El art. Del TFUE que lo regula es el 312, que en su apartado número 1 establece que: *“El MFP tiene como objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios”*.

Aunque las perspectivas financieras se venían aplicando desde 1988, no fue hasta el *Tratado de Lisboa* (2007) cuando el MFP se convirtió en legislación básica de la Unión.

A lo largo de estos 33 años se han aplicado los siguientes MFP:

- Previos al Tratado de Lisboa:
  1. *Paquete Delors I* (1988-1992)
  2. *Paquete Delors II* (1993-1999)
  3. *Agenda 2000* (2000-2006)
  
- Posteriores al Tratado de Lisboa:
  4. *Agenda Financiera* (2007-2013)

5. MFP 2014-2020

6. MFP 2021-2027

### 3.2. Diferencias entre presupuesto y MFP

Erróneamente se puede pensar que el MFP es un presupuesto plurianual debido a las similitudes existentes entre ellos a la hora de designar las diferentes partidas de gasto. De tal forma entre ellas se pueden observar las siguientes diferencias (Fernández Navarrete, 2014):

- El MFP establece las grandes líneas de actuación financiera de la Unión mientras que el presupuesto se encarga de delimitar los ingresos y gastos para el año presupuestado.
- Otro aspecto que también varía es la duración puesto que, como se ha mencionado, el MFP se establece para un periodo que oscila entre 5 y 7 años, y el presupuesto siempre tiene que ser anual.
- El MFP condiciona los presupuestos de los ejercicios que abarca al establecer unos límites que no deben ser sobrepasados.
- El procedimiento de aprobación del MFP y del presupuesto también es distinto, necesitando el primero unanimidad del Consejo y el segundo, al estar condicionado por las directrices del MFP, requiere un proceso de aprobación más sencillo al ya existir un acuerdo previo.

## 4. PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS MFP

### 4.1. Paquete Delors I (1988-1992)

Durante los años 1987 y 1988, las Comunidades Europeas estaba inmersas en una crisis presupuestaria<sup>2</sup>, por lo que durante el Consejo Extraordinario de Bruselas en febrero de 1988 las tres instituciones (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo) llegaron a un acuerdo y así firmaron el primer *Acuerdo Interinstitucional Europeo* en junio de este mismo año. En dicho acuerdo se recogen las perspectivas financieras para el periodo 1988-1992 nombrándose “*Paquete Delors I*” aludiendo al presidente por aquel entonces de la Comisión que tomó esta iniciativa, Jacques Delors (París, 1925).

La aprobación de este primer MFP está estrechamente relacionada con la aplicación del Acta Única Europea<sup>3</sup>, la cual entró en vigor un año antes, de forma que las medidas recogidas en esta primera perspectiva estaban influenciadas por los objetivos del Acta.

Entre los hechos que propiciaron la aplicación del “Paquete Delors I” podemos destacar la necesidad de controlar y limitar el aumento continuado que experimentaba el gasto de la Política Agraria Común (PAC), afianzar el mercado interior e incrementar la cohesión social y económica entre los Estados Miembros. (Fernández Navarrete, 2014).

Goulet (2008), en un artículo publicado en la revista “Panorama”<sup>4</sup>, enumera los objetivos que se establecieron durante este periodo para lograr la cohesión social, repartiéndose las políticas de gasto entre los fondos estructurales existentes:

- *Objetivo 1*: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación). La distribución de los fondos será territorialmente para aquellas regiones que tengan una renta per cápita inferior al 75% de la media de la UE.
- *Objetivo 2*: Conversión de las regiones más afectadas por el declive industrial (FEDER, FSE). En este caso el reparto de fondos será también territorialmente

---

<sup>2</sup> En 1973 la guerra arabo-israelí derivó en una crisis energética para Europa, así como en una recesión económica y elevadas tasas de paro que se alargaron hasta los años 80.

<sup>3</sup> Firmada el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo y el 28 de febrero de 1986 en La Haya (Países Bajos) por los doce Estados Miembros. Entró finalmente en vigor el 1 de julio de 1987.

<sup>4</sup> Revista publicada por la Comisión Europea.

para las regiones que tengan una tasa de paro industrial superior a la media de la UE.

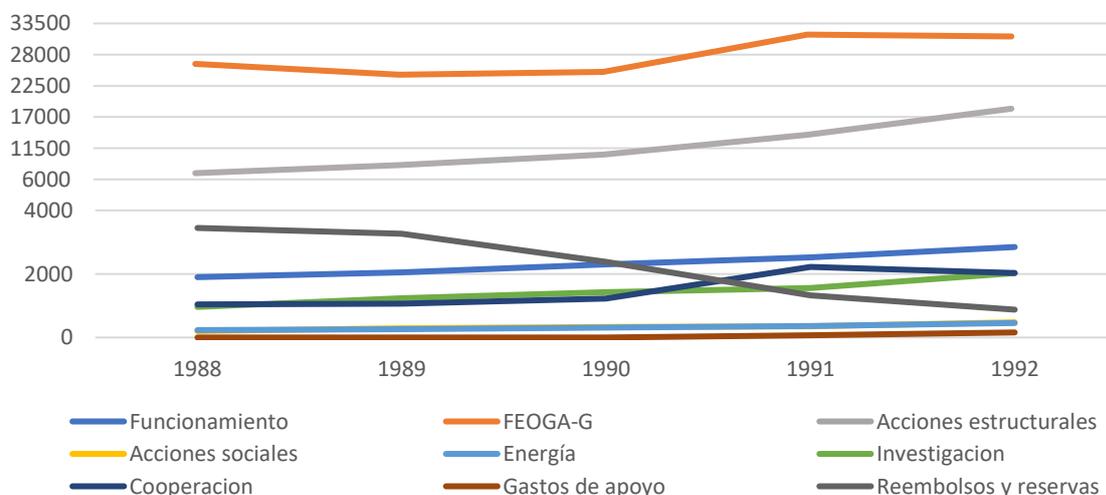
- *Objetivo 3:* Lucha contra el desempleo de larga duración (FSE). Este objetivo no tiene delimitación territorial.
- *Objetivo 4:* Facilitar la entrada de los jóvenes al mundo laboral (FSE). Al igual que el anterior, tampoco funciona con delimitación territorial.
- *Objetivo 5:* Este objetivo se divide en dos subobjetivos: Acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas (FEOGA-O) y promover el desarrollo de las zonas rurales (FEDER, FSE, FEOGA-O).

Para poner en contexto, en 1964 el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) se dividió en dos secciones: garantía y orientación. La primera sección se destina a financiar los gastos que se derivaban de aplicar la política de mercados y precios, mientras que la segunda sección se destina a financiar las acciones relacionadas con la política estructural y desarrollo de zonas rurales (Massot A. , La financiación de la PAC, 2021).

Dentro de las nuevas medidas establecidas en este periodo se distingue la creación del cuarto recurso, PNB. Y, además, las tres instituciones reconocen que cada objetivo marcado representa un límite máximo de gastos comprometiéndose a respetarlos.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los pagos asignados a cada rúbrica de gasto del primer Paquete Delors:

**Gráfico 1. Pagos realizados 1988-1992.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Diario de las Comunidades Europeas.

A primera vista se puede observar en el gráfico que las partidas “Acciones estructurales” y “FEOGA-G” son las que absorben la mayor parte de los gastos, pero hablaremos de ellas más adelante.

Las rúbricas “Acciones sociales”, “Energía” e “Investigación” están recogidas dentro de las llamadas “Políticas internas”. Algunas de estas políticas se introdujeron con la firma del Acta Única Europea, y aunque el gasto destinado a ellas haya aumentado a lo largo de esta primera perspectiva, su peso dentro del presupuesto continúa siendo escaso. Los aumentos de estas partidas van de la mano del aumento de programas de investigación con el fin de dotar a los institutos del Centro Común de Investigación (CCI) de mayor autonomía financiera. También aumentaron los programas de movilidad juvenil y laboral, así como los proyectos de protección del medioambiente.

Los gastos recogidos en las rúbricas “Cooperación” y “Gastos de apoyo” se refieren a las “Actuaciones exteriores”. Los gastos de cooperación han experimentado un crecimiento moderado, y los gastos de apoyo no se incluyeron en el presupuesto hasta 1991. Al igual que las partidas anteriores, su peso en el conjunto del presupuesto apenas es significativo. La creación y aumento de estos gastos están motivados por el aumento de las ayudas de emergencia, del número de países beneficiarios y de las subvenciones y préstamos, entre otras cosas. Estas decisiones tenían por objeto ayudar a la reestructuración económica de los países de Europa, así como dar ayudas alimentarias y financieras. Durante este periodo Europa es el principal donante a nivel mundial de ayudas al desarrollo.

La rúbrica “Funcionamiento” está destinada a los gastos necesarios para que las instituciones funcionen. Dentro de esta partida, la Comisión es la beneficiaria de la mayor parte de los gastos dejando al resto de instituciones la parte sobrante. El peso de estos gastos en el presupuesto total oscila entre el 4-5%, por lo que se considera bajo.

Pasando a las rúbricas con mayor peso dentro del presupuesto nos encontramos con las “Acciones estructurales” las cuales están a cargo de los tres Fondos Estructurales: FEOGA-Orientación, Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo de Desarrollo Regional (FEDER).

Como se mencionó anteriormente, estos fondos son los encargados del cumplimiento de los cinco objetivos. La función de cada uno es distinta. El FEDER tiene el objetivo de corregir las desigualdades entre los Estados Miembros para así reforzar la cohesión. Sin

embargo, el objetivo del FSE está más orientado a la calidad de vida de las personas puesto que busca mayor empleo y mayor inclusión social.

El reparto de los fondos de los dos primeros objetivos se ha de realizar territorialmente, por lo tanto, se han de designar los territorios que sean susceptibles de recibir los mismos. Para ello a través de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) se adopta una nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas (NUTS) para señalar, entre otras cosas, las regiones de la Unión susceptibles de recibir los fondos europeos según los objetivos antes señalados.

Además de los Fondos Estructurales y de los distintos programas que se establecieron según los objetivos, se aprobaron las Iniciativas Comunitarias. Nieto y Utrilla (1995) definen las iniciativas comunitarias como: “Instrumentos específicos de la política estructural de la Unión Europea, propuestos por la Comisión a los Estados Miembros para apoyar actuaciones tendentes a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial”.

Durante este marco existieron iniciativas como “Euroform”, “Now” y “Horizon” que financiaban proyectos de desarrollo rural y local o “Interreg” para la cooperación entre estados colindantes (Goulet, 2008).

Volviendo al tema presupuestario, esta partida ha experimentado un gran crecimiento dentro de este periodo, sobre todo en los últimos años, siendo así la política que más ha aumentado en términos generales (un 14% aproximadamente). Este hecho se debe a que en 1992 se decidió elevar las cifras para las zonas menos desarrolladas puesto que el Objetivo 1 absorbía la mayor parte del presupuesto asignado. Además, los Estados y la Comisión iban creando nuevas medidas que contribuían al logro de los objetivos.

A continuación, podemos observar cómo era el reparto de los gastos entre los distintos objetivos:

**Gráfico 2. Proporción del presupuesto asignado a los objetivos.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la revista *Panorama*.

En este gráfico se puede apreciar de forma más visual la forma en la que el objetivo 1 es el destinatario de la mayor parte del gasto. Al final del periodo se obtuvieron resultados muy positivos puesto que supuso la creación de alrededor de 600.000 puestos de trabajo, se consiguió reducir en un 3% la diferencia per cápita del PIB de las regiones recogidas en el Objetivo 1 respecto de la UE y más de 450.000 pymes recibieron ayudas derivadas del Objetivo 2 (Goulet, 2008).

Por último, la partida que más importancia tenía en el presupuesto era el FEOGA-Garantía, es decir, el gasto agrícola. Si bien la idea de los marcos financieros plurianuales nació con el propósito de limitar el gasto de la PAC, éste continuó aumentando en rasgos generales, aunque en menor medida, ya que su peso dentro del presupuesto sí ha ido en descenso.

Cuando se aprobaron las perspectivas financieras se estableció un límite para el gasto de esta partida el cual consistía en que la tasa de crecimiento del FEOGA-G no podía superar el 74% de la tasa del PNB. Además, se propuso como meta para 1993 duplicar lo asignado a los fondos estructurales a cambio de disminuir esta partida agrícola. Durante este periodo entró en juego la figura de los estabilizadores agrícolas complementando a los estabilizados agrarios ya existentes con la finalidad de definir un marco de referencia más

fiables y reforzar la sensibilidad de los agricultores respecto al grado de saturación de los mercados (Tracy, 1989).

Para disminuir la producción agrícola, mediante el *Reglamento (CEE) n°1094/88 del Consejo de 25 de abril de 1988* se aprobaron dos medidas: extensificación y retirada de tierras.

En el régimen de extensificación los agricultores se comprometían a disminuir en, al menos el 20%, su producción excedentaria durante no menos de 5 años, sin aumentar paralelamente otras producciones (método cuantitativo) o también podían aplicar técnicas menos intensivas (método de técnicas de producción). Debido a la complejidad de esta medida, se aceptó que el año 1989 sea experimental para su aplicación (Massot, 1988).

Por otra parte, también se puso en marcha el programa conocido como “set-aside” o retirada de tierras, el cual consistía en abandonar temporalmente las tierras para limitar la oferta de los productos agrarios. El reglamento establece que esta práctica se puede realizar por medio de tres alternativas: utilizarlas para fines no agrícolas, el barbecho o la repoblación forestal.

A rasgos generales, cinco años es un periodo de tiempo muy corto para apreciar cambios significativos, aunque han comenzado a darse los primeros pasos. Como previamente se ha comentado, uno de los principales objetivos de este marco era disminuir el peso de los gastos agrícolas a favor de otras partidas, como los fondos estructurales cuya relevancia es cada vez más notoria, o la investigación que poco a poco trata de hacerse un hueco dentro del presupuesto.

#### 4.2. Paquete Delors II (1993-1999)

Con relación a lo comentado se puede afirmar que el “Paquete Delors II” es una ampliación del primero.

Si hay algo a destacar de este periodo, sin duda es la aprobación del *Tratado de Maastricht* en 1992, el cual marcó las pautas de actuación a seguir para lograr sus objetivos. El Tratado fue firmado únicamente cuatro días antes de la presentación de este nuevo programa y marcó un punto de inflexión para los países comunitarios. Un aspecto bastante significativo es que gracias a él la Unión Europea fue creada oficialmente, reforzó la cooperación entre los Estados Miembros y, además, se sentaron las bases y se

establecieron los criterios para adoptar una moneda común, el euro, y avanzar así hacia la Unión Económica y Monetaria (Banco Central Europeo, 2021).

Finalmente, el segundo paquete quedó adoptado en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992. El objetivo común continuó siendo fortalecer el mercado interior y la cohesión económica y social.

Entre las nuevas medidas establecidas para este periodo podemos encontrar la introducción de un nuevo Fondo Estructural: el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y la creación del Fondo de Cohesión, aumentando así el presupuesto destinado a los Fondos Estructurales. También, gracias a la *Decisión 94/728/CE, Euratom*, se limitó la base imponible del IVA al 50% del PNB de cada Estado.

Inicialmente, esta perspectiva fue planeada para abarcar otros cinco años, es decir, hasta 1997. Sin embargo, el horizonte temporal tuvo que ser modificado como consecuencia de la crisis e inestabilidad del Sistema Monetario Europeo y el descontento de varios Estados miembros respecto a las cantidades que se querían destinar a la cohesión. Es por esto por lo que se lanzaron propuestas de recortar los recursos asignados a los Fondos Estructurales y aplazar el cubrimiento de los objetivos a 1999 (Herrero de la Fuente, 1999).

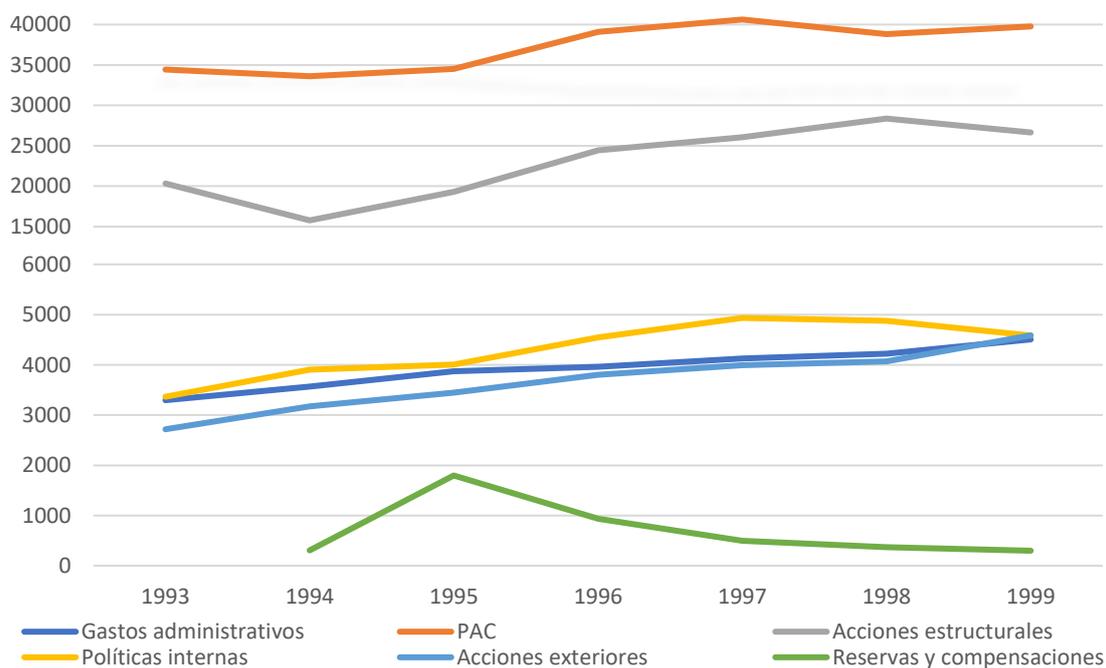
Goulet (2008), también enumeró los distintos objetivos a financiar por los fondos para esta etapa:

- *Objetivo 1*: promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP).
- *Objetivo 2*: reconvertir las regiones (o parte de ellas) afectadas por el declive industrial (FEDER, FSE).
- *Objetivo 3*: combatir contra el desempleo de larga duración y facilitar la integración laboral de los jóvenes y personas en exclusión, así como promover la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito del trabajo (FSE).
- *Objetivo 4*: adaptación de trabajadores a cambios industriales (FSE).
- *Objetivo 5*: promocionar el desarrollo rural mediante la aceleración del ajuste de las estructuras agrícolas y pesqueras (FEOGA-O, IFOP) y facilitar el desarrollo de las zonas rurales (FEDER, FSE, FEOGA-O).
- *Objetivo 6*: desarrollo de aquellas regiones con baja densidad de población (FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP).

Como se puede apreciar, los objetivos no difieren mucho de los que se establecieron para el marco anterior, por lo que, a pesar de las reacciones de algunos países, las decisiones de la Unión Europea en materia de cohesión se mantienen constantes.

En el siguiente gráfico aparecen los pagos realizados en los distintos años desglosados en sus respectivas rúbricas. Todos los gastos parecen seguir la misma tendencia que el primer paquete.

**Gráfico 3. Pagos realizados 1993-1999.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

No nos vamos a entretener en explicar la misión de cada partida puesto que ya se comentó en el punto anterior, por lo que nos vamos a centrar directamente en las diferentes decisiones que se tomaron respecto a ellas.

Los “Gastos de funcionamiento” (o “Gastos administrativos”) de las distintas instituciones no presentan ninguna variación en términos de peso dentro del presupuesto. Se podría decir que los estos gastos se han “congelado” porque, a pesar de que en 1994 se creó el Comité de las Regiones<sup>5</sup>, su porcentaje destinado no supera el 5-6% y el incremento de su importe apenas es significativo (Elorza Cavengt, 1993).

<sup>5</sup> Formado por +300 miembros, se encarga de representar ante la Comisión y el Consejo los intereses de las entidades regionales y locales de la Unión Europea.

Respecto a las “Políticas internas”, tampoco se puede decir que haya aumentado mucho su importancia. Dentro de este grupo la partida más importante es la de “Investigación”, la cual es la beneficiaria de más de la mitad del presupuesto destinado a esta rúbrica. En 1997 se produjo un aumento tanto de los créditos de compromiso y créditos de pago disponibles como de su ejecución en relación con el año anterior. Este aumento puede explicarse por la realización de una práctica contraria al Reglamento Financiero<sup>6</sup> vigente en aquel año por el que se anticipaban pagos sin llegar a haber firmado ningún contrato. A su vez, fueron adquiriendo cada vez más importancia las redes de transporte ya que aumentaron los créditos destinados a ellas y los agotaron casi por completo.

Pasando a las llamadas “Acciones exteriores” encontramos que han experimentado un crecimiento de aproximadamente un 65% entre el primer y último año del periodo. Esta partida se ha mantenido estable en lo que se refiere a su importancia, que continúa siendo baja, y sus objetivos a cumplir, predominando las ayudas humanitarias y alimentarias o la creación de programas de cooperación.

En lo que se refiere a las “Acciones estructurales”, ni su peso ni el gasto destinado han experimentado un incremento que sea destacable puesto que apenas alcanza el 30%. Como se ha mencionado, y tal como indica Herrero de la Fuente (1999), en esta etapa se creó el Fondo de Cohesión<sup>7</sup> para contribuir a la financiación de proyectos medioambientales y de transportes a los Estados miembros con un PNB per cápita por debajo del 90% de la media europea. Otras acciones también subvencionadas por el Fondo de Cohesión fueron las medidas de asistencia y apoyar estudios relacionados con los proyectos que financia.

Un aspecto a tener en cuenta es que los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión no pueden dar ayudas simultáneamente a una misma partida de gasto.

En 1993 se creó el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), el cual se destinó principalmente al objetivo nº5a para cubrir las medidas relacionadas con el ámbito de la pesca que anteriormente financiaba el FEOGA-O.

Respecto al gráfico, podemos resaltar que se produjo un gran descenso en el año 1994, en concreto la disminución de los créditos de pago mientras que los créditos de compromiso

---

<sup>6</sup> En su art. 41 establece que cualquier gasto debe ir acompañado de su correspondiente justificante.

<sup>7</sup> Creado a través del *Reglamento del Consejo n°1164/94 del 16 de mayo*.

se mantenían relativamente estables. Otro aspecto que también ha decaído es el porcentaje de utilización de los créditos. El motivo de esta situación es que se recortaron los gastos dirigidos a financiar el objetivo nº5 y aumentaron los créditos de compromiso del objetivo nº1. Por otra parte, hubo un incremento notable en 1996 al aumentar la ejecución de dichos créditos.

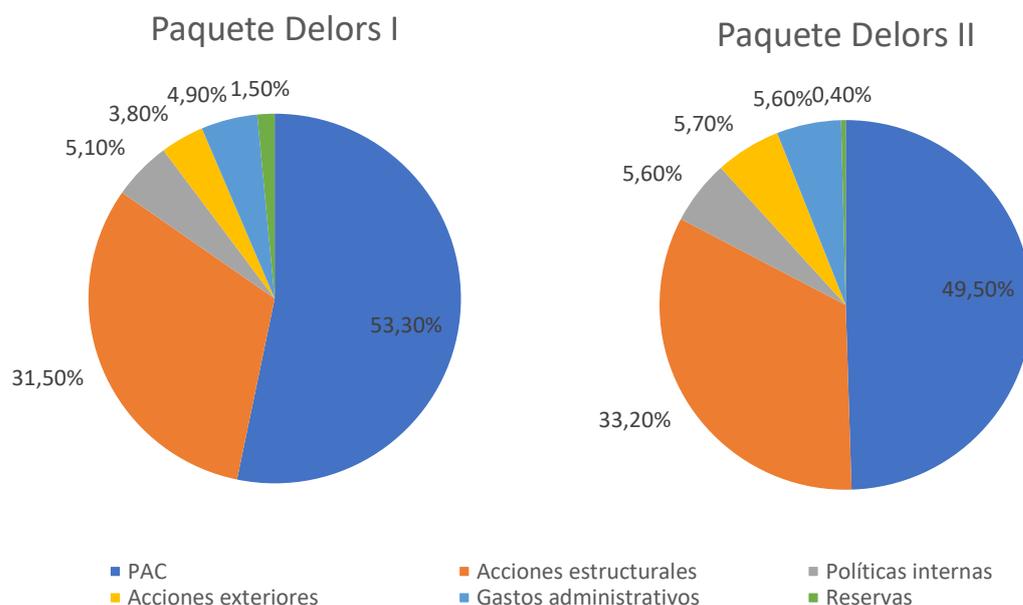
Durante este periodo también existieron numerosas iniciativas comunitarias, entre las que podemos destacar “Interreg II” o “Leader II” que son continuaciones de las existentes en el “Paquete Delors I” y se crearon otras como “Urban” para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas menos desarrolladas, “Pyme” cuya función era proporcionar a pequeñas y medianas empresas una garantía de competitividad internacional y adaptación al mercado único o “Pesca” para ayudar al gremio pesquero a afrontar las consecuencias de las crisis y generar empleo (Nieto Solís & Utrilla de la Hoz, 1995).

La partida destinada al gasto agrícola continúa siendo la más importante, tanto en importe destinado como en peso. Las pequeñas variaciones que existieron se deben a la mera ejecución de los créditos y de los anticipos. Entre algunas de las modificaciones que tuvieron lugar encontramos la ampliación de su alcance para así cubrir acciones que antes no se tenían en cuenta como la ayuda a las rentas. Además, las principales medidas a las que se destinaba la financiación era la retirada de productos perecederos como las frutas y hortalizas y la transformación para incentivar las exportaciones. Por último, se creó un sistema integrado de gestión y control (SIGC) para algunos sectores.

En el grueso de estos años ya se comenzaron a apreciarse los primeros avances hacia la unión monetaria puesto que el 1 de enero de 1999 se introdujo el euro, aunque durante los primeros años su utilización solamente se apreció a efectos de contabilidad y pagos presupuestarios.

De hecho, el Informe Anual del Tribunal de cuentas relativo al ejercicio 1998 (publicado en 1999) fue el primero en introducir el término “euros”, aunque también siguió empleando “ecus”.

**Gráfico 4. Comparativa Paquete Delors I y II**



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

En este gráfico se muestra con una comparación visual de la proporción de gastos destinados a cada partida entre el cierre del Paquete Delors I y el Paquete Delors II. Aunque aún no ha pasado un tiempo considerable, sí se aprecia que se están logrando los objetivos propuestos de reducir la importancia del gasto agrario y aumentar la presencia de otras partidas.

### 4.3. Agenda 2000 (2000-2006)

Durante el desarrollo del “Paquete Delors II” ya se iban dando los primeros pasos para idear la tercera perspectiva financiera: “Agenda 2000”, cuyo origen se sitúa en el *Consejo Europeo de Madrid de 1995* donde se propuso que el próximo marco financiero tenga en cuenta las intenciones de ampliación.

En julio de 1997 la Comisión presenta la “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia” y finalmente, en el *Consejo Europeo extraordinario de Berlín* celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999, se llegó a adoptar definitivamente este tercer marco financiero plurianual cuya duración se fija del 2000-2006 (Fernández Fernández, 1999).

La intención de la Unión Europea era expandirse hacia el Mediterráneo y el Este, siendo esta la principal finalidad de la perspectiva.

Podemos identificar para este periodo tres objetivos, definidos por Goulet (2008):

- *Objetivo 1:* promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP).
- *Objetivo 2:* apoyar la reconversión social y económica de zonas con deficiencias estructurales (FEDER, FSE).
- *Objetivo 3:* apoyar la adaptación y modernización de políticas y sistemas de educación, formación y empleo (FSE).

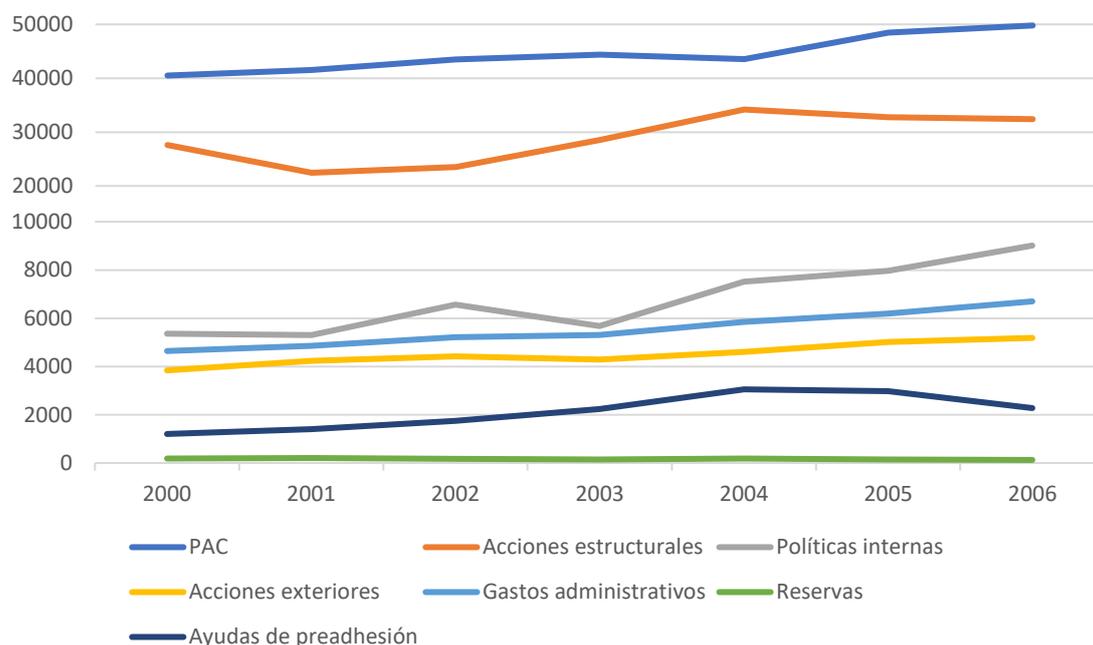
Respecto a la perspectiva anterior, los objetivos a financiar por los Fondos Estructurales se han reducido a la mitad, esto se debe a que algunos de ellos se fusionaron como consecuencia de la reforma de 1999, explicada más adelante.

Para cumplir los objetivos del marco se introdujeron numerosas novedades entre las que destacan: se creó una nueva rúbrica de gasto de cara a la entrada de los nuevos Estados y ésta es la llamada “Ayudas de preadhesión”. Además, Estados como Alemania, Austria, Holanda y Suecia disminuyeron su participación al cheque británico<sup>8</sup> en un 75%, la recaudación en concepto de gestión que retenía cada Estado aumentó hasta llegar al 25% y el PNB absorbió la reducción del porcentaje del IVA, que pasó al 0,50% (Fernández Navarrete, 2014).

La Agenda 2000 está compuesta por tres volúmenes. El primero (*Por una Unión más fuerte y más amplia*) tiene tres partes: la primera de ellas se centra en las políticas europeas, la segunda parte se destina a la ampliación territorial y la última parte contiene el nuevo marco. Dentro del volumen II (*El desafío de la ampliación*) aparecen los objetivos, métodos e instrumentos necesarios para la estrategia de preadhesión. Para terminar, el volumen III (*Dictamen de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión*) recoge las conclusiones de la Comisión respecto a las solicitudes de entrada de los países candidatos (Fernández Fernández, 1999).

---

<sup>8</sup> Introducido en 1985, el cheque británico consiste en un mecanismo de corrección de la contribución de Reino Unido al presupuesto europeo. Surgió a causa de que la mayor parte del presupuesto se destinaba a la PAC y Reino Unido se beneficiaba muy poco.

**Gráfico 5. Pagos realizados 2000-2006.**

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

Observando el gráfico podemos apreciar que las posiciones se siguen manteniendo. Encabezando los gastos se mantiene la Política Agraria Común. En el volumen I de esta perspectiva se establecieron los objetivos a conseguir por esta rúbrica, entre los que se encuentran: garantizar ingresos justos a los agricultores, incrementar la competitividad de los productos europeos en los distintos mercados o reforzar la aplicación de las medidas medioambientales.

La reforma más importante que experimentó la PAC tuvo lugar el 26 de marzo de 2003 en Luxemburgo, donde los ministros de agricultura europeos se reunieron e implantaron nuevas medidas. Estos principios que se introdujeron se enumeran en: la condicionalidad (“*cross-compliance*”) que limitaba los pagos únicos a unas condiciones medioambientales y de salud pública, se implantaron límites anuales, las ayudas dejaron de relacionarse con las cantidades producidas y la creación de una Organización Común de Mercados (OCM) única. Todos los cambios se plantearon y establecieron para garantizar que la agricultura de Europa sea un sector sostenible, competitivo, multifuncional y capaz de responder a las exigencias de los consumidores. Además, la

política sobre el desarrollo rural se convirtió en el “segundo pilar de la PAC<sup>9</sup>” (Massot, 2021).

En segundo lugar, encontramos las “Acciones estructurales”, aspecto que aún permanece. A pesar de que en este periodo haya existido un ligero descenso en el año 2001, la tendencia de gasto de esta rúbrica es creciente y su peso dentro del presupuesto se mantiene relativamente estable. La Agenda 2000 reforzó una operación iniciada en 1997 denominada “SEM 2000: Mejora de la gestión y control de los Fondos”, la cual resalta la importancia de que las distintas instituciones europeas aumenten la transparencia y eficacia de las actuaciones de gestión y control desarrolladas por los Fondos Estructurales (Sánchez De Gómez, 2011).

Como se ha visto anteriormente, los objetivos de cohesión se han reducido, y este hecho se debe a que el *Reglamento (CE) n°1260/1999 del Consejo* estableció que esta disminución era necesaria para fomentar la concentración y simplificación de las acciones de los Fondos Estructurales priorizando los objetivos dedicados al desarrollo de las regiones menos desarrolladas, a la reconversión tanto social como económica de zonas con deficiencias estructurales y a la adaptación de las políticas sociales (educación, formación y empleo).

Los Fondos Estructurales están regidos por una serie de principios que son: cooperación entre la Comisión y los Estados Miembros, adicionalidad (las aportaciones comunitarias y los gastos nacionales tienen que ser complementarios), programación a través de programas plurianuales y concentración de las intervenciones en las regiones menos desarrolladas (Sánchez De Gómez, 2011).

En lo que se refiere a las Iniciativas Comunitarias, algunas de las que se adoptaron fueron “Interreg III”, “Urban III”, “Leader +” y “Equal”. Esta última fomentaba la disminución de las discriminaciones y desigualdades existentes al acceder al mercado de trabajo (Sánchez De Gómez, 2011).

Como novedad de esta etapa nos encontramos con la figura de la reserva de eficacia<sup>10</sup>, consistente en que cada Estado comprobaba la eficacia de sus Programas Operativos (PO)

---

<sup>9</sup> El “primer pilar de la PAC” se trata de la Organización Común de Mercados Agrícolas.

<sup>10</sup> Creada por la *Decisión 2004/344/CE del 23 de marzo de 2004*.

o de los Documentos Únicos de Programación (DOCUP) colaborando con la Comisión (Sánchez De Gómez, 2011).

Pasando a las “Políticas internas”, la investigación es la que sigue predominando ya que recibe más de la mitad del presupuesto asignado. La intención de la Agenda 2000 era incrementar ligeramente el gasto destinado a esta rúbrica, aspecto que consiguió ya que aumentó en un 40%. A parte de la investigación, las redes transeuropeas también tenían su importancia y en el *Informe anual 2001 {SEC (2003) 849}* promovía las inversiones privadas para financiar proyectos de interés general.

Los gastos destinados a financiar las instituciones europeas, es decir, los “Gastos administrativos” y las “Acciones exteriores” se han mantenido en la misma línea que presentaban los paquetes anteriores sin ningún cambio a destacar.

En cuanto a la nueva rúbrica, las “Ayudas de preadhesión”, se destinó a ellas aproximadamente un 2% del presupuesto. Las intenciones eran que países como Bulgaria, Lituania, Rumanía o Polonia, entre otros, formasen parte de la Unión Europea. El primer instrumento para conseguir esto ya se puso en marcha en 1998 y se trata de las “Asociaciones de Adhesión”. Esta figura consiste en que cada Asociación se encarga de una programación plurianual que agrupa un programa de integración y los medios financieros que la Unión necesitará para cada país candidato.

También existía un programa llamado PHARE para proporcionar ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental (PECO) y cuyos objetivos eran financiar inversiones y reforzar las administraciones e instituciones. Los fondos que se destinaron a este programa aumentaron durante este periodo.

Para este marco se crearon dos instrumentos: el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y el Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural (Sapard), cuyos propósitos eran propiciar que los países candidatos puedan adaptar su legislación propia a la hacienda comunitaria de la forma más rápida posible.

A finales del 2000 se creó el Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA) que permitía al PHARE y al ISPA renunciar a los controles.

En el gráfico se puede apreciar que el mayor importe de gasto concurre en 2004 como consecuencia de que en ese año se incorporaron a la Unión Europea diez nuevos Estados

Miembros y, además, se empezaron a destinar unos pocos fondos al Programa de Ayuda a la Preadhesión de Turquía.

#### 4.4. Agenda financiera (2007-2013)

La cuarta perspectiva a desarrollar abarca otros siete años. En comparación con la anterior, ha experimentado muchos cambios y, además, en esta etapa Europa se enfrenta a una de las crisis económicas más importantes hasta el momento.

Durante este periodo entra en juego la “Estrategia Lisboa” del año 2000 y cuyo propósito era que antes de 2010 la Unión Europea se haya convertido en una de las economías más competitivas del mundo creciendo de forma sostenible, con más empleos y mayor cohesión social (Sánchez De Gómez, 2011).

Partiendo del inicio, la conocida como “Agenda Financiera” fue aprobada el 16 de diciembre de 2005 en Bruselas y se marcó como objetivos el crecimiento económico favoreciendo el desarrollo sostenible, la competitividad, potenciar el papel de Europa como socio mundial y la convergencia. Sin embargo, aprobar este marco financiero no fue tarea fácil puesto que existían disputas entre los Estados Miembros. Los problemas existentes tenían relación con la ampliación territorial porque se estimó que, con la entrada de los nuevos países, la Unión Europea fue bastante más grande en lo que se refiere a población, un poco más grande en cuanto a PIB y de media era más pobre (Zamora Rodríguez & Kaiser Moreiras, 2008).

En este periodo se distinguen tres objetivos de cohesión (Sánchez De Gómez, 2011):

- *Objetivo de Convergencia:* financiar proyectos en regiones con un PIB per cápita por debajo del 75% de la media europea (FEDER, FSE).
- *Objetivo de Competitividad Regional y Empleo:* dirigido a aquellas regiones no incluidas en el Objetivo de Convergencia que sufran problemas de competitividad y empleo (FEDER, FSE).
- *Objetivo de Cooperación Territorial:* respalda programas transnacionales que abarcan problemas originados por una economía europea integrada (FEDER).

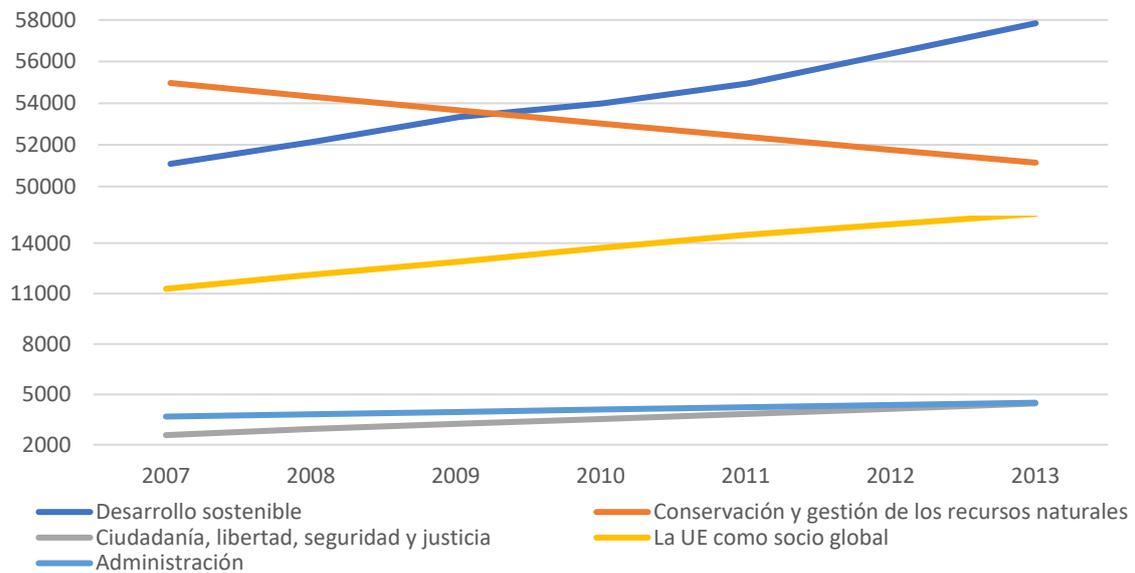
Como novedades introducidas podemos encontrar que se estableció para el PNB un límite de 1,24%, aunque esta medida generó polémica ya que los principales países que eran

contribuyentes netos<sup>11</sup> querían aportar menos recursos<sup>12</sup> provocando intranquilidad a los países europeos más pobres (Fernández Navarrete, 2014).

Para apaciguar el ambiente de tensión, se hicieron propuestas de variación del porcentaje las cuales se rechazaron. No fue hasta la propuesta realizada por la presidencia británica que se llegó a un acuerdo, y tras modificarla un poco a la alza, en diciembre de 2005 se aprobó que el límite sea 1,045%. Estos límites se revisan anualmente por la Comisión. Otra novedad que se puede apreciar es la nomenclatura de las rúbricas de gasto ya que éstas se reorganizaron de forma que algunas se fusionaron y otras adquirieron tanta importancia que tienen partida propia (Fernández Navarrete, 2014).

Este marco financiero lleva adjunto un Acuerdo Interinstitucional (AII) que consta de tres partes: la primera recoge la definición y las normas de desarrollo del marco, la segunda parte hace referencia a la mejora de la colaboración interinstitucional y la tercera y última parte establece las medidas para una buena gestión de los fondos europeos (Jones, 2013).

**Gráfico 6. Pagos realizados 2007-2013.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

A primera vista el gráfico de gastos de la “Agenda Financiera” no tiene nada de relación con los anteriores. Empezando con, como se ha mencionado, el cambio de nombre de las partidas y finalizando con el reparto de los fondos.

<sup>11</sup> Reino Unido, Alemania, Suecia, Austria, Holanda y Francia.

<sup>12</sup> Proponían que los gastos comunitarios no excedan el 1% del PNB.

La primera rúbrica se trata del “Desarrollo o Crecimiento sostenible”. Esta es la que se lleva el título de la partida más importante para alcanzar los objetivos de la “Estrategia Lisboa 2000”. La cohesión y la competitividad son dos piezas clave para conseguirlo. Es necesario que la Unión se transforme en una economía orientada al crecimiento, mayor cohesión, conservar la calidad del medio ambiente...

Por eso podemos distinguir dos subpartidas:

- Competitividad para el Crecimiento y el Empleo: sus objetivos son promover la competencia de las empresas en un mercado único, intensificar los esfuerzos en I+D, conectar los distintos Estados mediante las redes europeas, mejorar la calidad de la educación y gestionar los cambios. Dentro de los objetivos, el que mayor relevancia tiene es el de la inversión en investigación y desarrollo, marcando como pauta que el gasto destinado a él debe aumentar un 75% a lo largo del marco. El *Reglamento (CE) n°1927/2006* creó el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) para ayudar a los trabajadores afectados por los despidos derivados de la reconversión industrial (Zamora Rodríguez & Kaiser Moreiras, 2008).
- Cohesión para el Crecimiento y el Empleo: para este marco se decidió simplificar la Política de Cohesión estableciendo los tres objetivos antes descritos. Las distintas actuaciones tienen como finalidad cumplir con las metas de las Agendas de Gotemburgo y Lisboa<sup>13</sup>. Además, se estableció que los Estados Miembros debían destinar un porcentaje (60% los que se encuentren en el Objetivo de Convergencia y 75% los que estén en el segundo objetivo) a acciones vinculadas con las metas de Lisboa.

El Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de Pesca eran fondos estructurales durante la “Agenda 2000”, pero en este nuevo periodo ya no tienen esa condición (Zamora Rodríguez & Kaiser Moreiras, 2008).

En cuanto a iniciativas comunitarias, su finalidad era promocionar cuestiones financieras de microempresas y de empresas durante su etapa de inicio. Podemos destacar: JASPERS (apoya proyectos mediante una asociación entre la Comisión, el BEI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)), JEREMIE (financia micro y medianas

---

<sup>13</sup> La diferencia entre ambas Agendas radica en que la de Gotemburgo recalca la importancia de la protección del medio ambiente y la de Lisboa alude a la necesidad de impulsar el crecimiento económico.

empresas) y JESSICA (respalda inversiones sostenibles en zonas urbanas) (Sánchez De Gómez, 2011).

Como se puede observar, la cohesión ha adelantado a la partida agrícola en cuanto a importancia y porcentaje de gasto destinado. Por una parte, la explicación de este hecho es que la Unión Europea quería convertirse en una economía sólida donde las regiones cooperen. Las intenciones que se tenían de aumentar el gasto destinado a la investigación se fueron cumpliendo ya que querían acercar el importe de los recursos financieros europeos al de Estados Unidos y Japón. Por otra parte, juega un papel importante la crisis financiera del 2008 la cual trataremos más adelante.

La segunda rúbrica se llama “Conservación y gestión de los recursos naturales”. Aquí se recogen los gastos que antiguamente se englobaban dentro de la partida de “Política Agraria Común”, junto con los gastos relativos a la pesca y medio ambiente, y el desarrollo rural agrícola y estructural.

Tal y como se indicó en la perspectiva anterior, el “Segundo pilar de la PAC” consistía en el desarrollo rural, de forma que por medio del *Reglamento (CE) n°1290/2005* se crea el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y, además, se crea también el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), los cuales sustituyeron al FEOGA a partir del inicio de la “Agenda Financiera”. El FEADER se encargaba de cofinanciar medidas relacionadas con el desarrollo rural como inversiones en explotaciones agrícolas o infraestructuras en zonas rurales, y el FEAGA se encargaba de las ayudas directas y las intervenciones en mercados agrícolas.

En esta etapa se crea un instrumento<sup>14</sup> encargado exclusivamente de adoptar medidas medioambientales, se trata de “Life +”.

En el gráfico se representa claramente como esta partida ha pasado de ser la más importante, siendo el foco de atención para intentar disminuir ese 60% del presupuesto que recibía, a colocarse en segundo lugar absorbiendo aproximadamente el 40% de los créditos en 2013. El gasto comenzó a disminuir, en parte, por el recorte de gastos de los Estados Miembros como consecuencia de las dificultades que sufrían para aportar la cofinanciación nacional.

---

<sup>14</sup> Instrumento financiero para el medio ambiente, creado por el *Reglamento (CE) n°614/2007*.

La siguiente rúbrica para comentar consiste en “Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia”. Se propone como objetivo crear un espacio de libertad, seguridad y justicia mediante tres programas (“Libertad de movimiento y solidaridad en materia de fronteras exteriores, asilo e inmigración, “Seguridad” y “Justicia y derechos fundamentales”) que reemplazan a otras figuras existentes. Incluyen aspectos como la lucha contra la delincuencia y el terrorismo o la cooperación policial. Además, se plantean programas de acceso a los bienes y servicios básicos que incluyen políticas acerca de proteger a los ciudadanos en casos de catástrofes o acceder a un nivel aceptable de servicios. También impulsaba la cultura y diversidad europeas, así como la creación de un dispositivo de solidaridad y reacción rápida (Zamora Rodríguez & Kaiser Moreiras, 2008).

Esta partida podría equivaler a las antiguas “Políticas internas”. Se tenía pensada la finalidad de aumentar el gasto destinado a estas medidas ya que su peso es bastante escaso. A pesar de que en los marcos anteriores la rúbrica correspondiente a estas políticas internas recibía aproximadamente el 10% del presupuesto, vemos que en esta derivación el porcentaje ha descendido considerablemente colocándose en la política que menos créditos recibe. Este suceso tiene su explicación en que la Investigación junto con las Redes de Transporte eran las que se llevaban la mayor parte de los fondos, y en este marco financiero ambas categorías se engloban dentro de la partida de “Desarrollo sostenible”.

En cuanto a la rúbrica “La UE como socio global”, pretendía consolidar el peso político europeo a nivel mundial en concordancia con su peso económico. Esta partida está formada por la unión de las anteriormente llamadas “Acciones exteriores”, “Reservas” y “Ayudas de preadhesión” y, aunque finalmente no se consiguió, la Comisión lanzó la propuesta de incluir en el presupuesto las actuaciones del FED (Zamora Rodríguez & Kaiser Moreiras, 2008).

La UE, en su papel como socio de desarrollo sostenible, debía combatir contra la pobreza y tratar de alcanzar los objetivos fijados por la ONU. En cambio, como líder mundial, debe promover la seguridad en cada región. Por ello, se perseguían los siguientes objetivos (Zamora Rodríguez & Kaiser Moreiras, 2008).

- Como meta principal, se pretendía garantizar el desarrollo sostenible incluyendo la política de ayuda al desarrollo, acciones en el sur de África y colaborar económicamente con Latinoamérica y Asia.

- Una política de vecindad que afecte a aquellos Estados más cercanos, incluyendo a los nuevos países de la ampliación, los de los Balcanes y los del Mediterráneo.
- A nivel global se trata de conseguir la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), actuaciones humanitarias...

Para poder hacer frente a los objetivos, se propuso la simplificación de los instrumentos. Finalmente se cuenta con: el Instrumento de Preadhesión (IPA) encargado de sustituir a los que existían, el Instrumento de Vecindad Europea y Asociación (ENPI), un nuevo Instrumento de estabilidad, cooperación al desarrollo y cooperación económica y, por último, el Instrumento para ayuda humanitaria y asistencia macrofinanciera que se encargaba de afrontar las crisis.

En el presupuesto tiene un peso relativamente alto, a pesar de no ser una de las partidas más grandes, ya que parte de la fusión de tres rúbricas pequeñas.

La única categoría que ha persistido es la de “Administración”, que se mantiene constante en cuanto a funcionamiento y asignación presupuestaria.

Durante este periodo, Europa experimentó la mayor recesión económica vivida hasta el momento. En 2008 un ambiente de tensión cubría a los Estados Miembros debido a los problemas existentes en los mercados financieros, la creciente inflación y los crecientes tipos de interés que desembocaron en fuertes decrecimientos del PIB y altas tasas de paro.

Para hacer frente a esta situación, el presidente de la Comisión José Manuel Barroso (Portugal, 1956) presentó el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) a través de la Comunicación *COM (2008) 800 final*. Entre los objetivos del PERE nos podemos encontrar con la incentivación de la demanda, la disminución del impacto de la crisis sobre las personas (familias, trabajadores...) y la preparación de la economía europea para ser más competitiva y sostenible de cara a un futuro crecimiento (Serrano Leal, Montoro Zulueta, & Mulas Alcántara, 2010).

Respecto a la financiación del Plan, se planteó la posibilidad de solicitar a los Estados Miembros que aporten recursos adicionales o, la posibilidad que finalmente se llevó a cabo, acudir a los fondos presupuestados y asignarlos a ciertas rúbricas. Esta medida da respuesta al gran aumento de la partida 1 (“Desarrollo sostenible”) y, por ende, al

descenso de la 2 (“Conservación y gestión de los recursos naturales”), puesto que se traspasaron créditos de una a otra.

Por último, la Comunicación *COM (2010) 2020 final “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”* estableció lo que se conoce como “Estrategia Europa 2020<sup>15</sup>”. En ella se marcaron una serie de objetivos que se esperaba que los países europeos consiguieran para ese año. Se identifican objetivos como la inversión de un 3% del PIB en I+D, tasa de empleo de las personas entre 20 y 64 años del 75%, aumentar el uso de las energías renovables en un 20% o que el abandono escolar no supere el 10% (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2021).

**Tabla 1. Comparación nomenclatura de las rúbricas.**

<b>AGENDA 2000</b>	<b>AGENDA FINANCIERA</b>
PAC	Conservación y gestión de los recursos naturales
Acciones estructurales	Desarrollo sostenible
Políticas internas	
Acciones exteriores	La UE como socio global
Ayudas de Preadhesión	
Reservas	
Gastos Administrativos	Administración

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla podemos apreciar de una manera más esquemática cómo las rúbricas se han redistribuido para adaptarse a las necesidades que se iban presentando a la Unión Europea y así facilitar su cumplimiento.

<sup>15</sup> Se aprobó ante el fracaso que supuso la “Agenda Lisboa 2000”.

#### 4.5. Marco Financiero Plurianual 2014-2020

El siguiente marco financiero es el último completado hasta ahora. Fue adoptado el 2 de diciembre de 2013 por medio del *Reglamento (UE, Euratom) n°1311/2013*, bajo las condiciones del “Tratado de Lisboa”<sup>16</sup>, fijándose para otro periodo de siete años y entrando en vigor el 1 de enero de 2014. Además, se estableció que en 2016 se llevaría a cabo una revisión del marco para comprobar si se sigue ajustando a las prioridades y circunstancias.

La UE, en el momento de aprobar esta perspectiva, sufría unas condiciones jamás experimentadas puesto que, por una parte, se encontraba inmersa en los estragos de la crisis económica de 2008 y, por otra parte, el MFP 2014-2020 fue el primero en ser aprobado por una Unión compuesta por 28 Estados Miembros<sup>17</sup>.

Los principales objetivos que se establecieron fueron salir de la crisis económica que vivían empleando los recursos en acciones que fomenten el crecimiento, la competitividad y el empleo, y tratar de conseguir los objetivos marcados en la “Estrategia 2020”. Se centraron en utilizar instrumentos y mecanismos simplificados que permitían obtener resultados de forma más rápida (Rubio Guerrero & Álvarez García, 2013).

En comparación con el marco anterior, el gasto ha disminuido en un 3,7%, siendo la primera vez que ocurre este suceso desde que existen los marcos financieros plurianuales. Otra novedad que se aprecia es, otra vez, el cambio de nomenclatura de las rúbricas, aunque la finalidad sigue siendo la misma que en la “Agenda Financiera”. El presupuesto estaba formado por un total de 5 rúbricas y 58 programas de gasto. Aparte de ellas, existen otras partidas que se encuentran fuera de los límites de gasto presupuestario y se conocen como “Gastos fuera del MFP”. Estas son: Reserva de Ayuda de Emergencia, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), Fondo de Solidaridad, Instrumento de Flexibilidad y Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Los recursos asignados a ellas serán usados cuando sea necesario ya que son meramente preventivos (Fernández Navarrete, 2014).

Respecto a la política de cohesión, este periodo cuenta con un total de once objetivos (Comisión Europea, 2021):

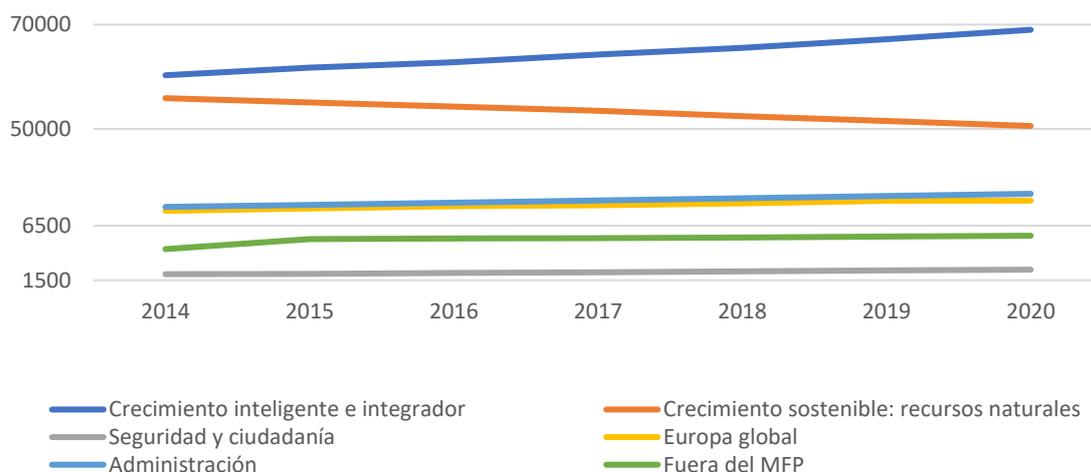
---

<sup>16</sup> Tras su entrada en vigor en 2009, el marco financiero plurianual se considera un instrumento vinculante regulado en el TFUE.

<sup>17</sup> Sumaron 28 tras la adhesión de Croacia en 2013.

- *Objetivo 1:* consolidar el I+D, así como la innovación (FEDER, FSE).
- *Objetivo 2:* perfeccionar las tecnologías de la información y la comunicación (FEDER, FSE).
- *Objetivo 3:* impulsar la competencia de pequeñas y medianas empresas (FEDER, FSE).
- *Objetivo 4:* disminuir las emisiones de carbono (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión).
- *Objetivo 5:* adaptarse al cambio climático y prever posibles riesgos (FEDER, Fondo de Cohesión).
- *Objetivo 6:* cuidar el medio ambiente y promover el uso de los recursos de forma eficiente (FEDER, Fondo de Cohesión).
- *Objetivo 7:* mejorar las redes de transporte y así potenciar el transporte sostenible (FEDER, Fondo de Cohesión).
- *Objetivo 8:* conseguir puestos de trabajo de calidad y sostenibles (FEDER, FSE).
- *Objetivo 9:* luchar contra la pobreza, discriminación y exclusión social (FEDER, FSE).
- *Objetivo 10:* invertir en educación (FEDER, FSE).
- *Objetivo 11:* aumentar la eficiencia de la administración pública (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión).

**Gráfico 7. Pagos realizados 2014-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

El gráfico del “MFP 2014-2020” no se parece mucho a su predecesor, pero sí deja ver que las posiciones de cada partida están claras.

La primera que nos encontramos es “Crecimiento inteligente, integrador o inclusivo”, centrada en lo que se refiere al empleo, investigación y cohesión, entre otros. Esta rúbrica se sigue dividiendo en dos categorías, aunque cambiando el nombre de una de ellas:

- Competitividad para el crecimiento y el empleo: este apartado continúa financiando inversiones en I+D, desarrollo tecnológico en innovación. Existen tres programas que son los principales perceptores de gasto de este grupo. Con el fin de potenciar la educación y enseñanza, nos encontramos con el programa “Erasmus para todos”, siendo una ampliación del programa “Erasmus” propuesto en 2011, cuya duración abarcará lo mismo que el marco financiero (Fernández Navarrete, 2014).

El programa “Horizon 2020” (H2020) fue creado para este periodo con el propósito de apoyar la investigación y la innovación (I+I). Su objeto principal es crear una economía y una sociedad asentadas en el conocimiento e innovación y que, a su vez, colaboren con el desarrollo sostenible. Los objetivos se llevan a cabo por medio de tres pilares: excelencia científica, liderazgo industrial y retos sociales (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2021).

También existía un mecanismo dedicado al otro gran grupo de gasto: las redes de transporte. Se trata de “Conectar Europa”, cuya finalidad consiste en financiar redes digitales, energéticas y de transporte internacional (Rubio Guerrero & Álvarez García, 2013).

Como programa especial existía *Galileo*, que se trata del sistema mundial de navegación por satélite europeo.

En 2015, por medio del *Reglamento (UE) 2015/1017*, se crea el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). El Fondo se creó como el primer pilar del “Plan de Inversiones para Europa”, el cual pretendía hacer frente al déficit de inversión que derivó de la crisis.

- Cohesión económica, social y territorial: el objetivo principal de esta subpartida era disminuir las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y apoyar la política de cohesión de la UE. Como novedad, se destaca la iniciativa de crear un fondo de apoyo al desempleo

juvenil para todos aquellos Estados cuya tasa de paro de los jóvenes exceda el 25% (Fernández Navarrete, 2014).

A lo largo de todo el MFP esta rúbrica encabeza los gastos ya que se destinaba principalmente a los objetivos que estaban relacionados con la salida de la crisis iniciada en 2008. Se puede apreciar en el gráfico que a partir del año 2017 experimenta un continuo ascenso. El motivo de este hecho radica en que se estableció que en 2016 se procedería a realizar un examen intermedio del marco financiero, y tras él se determinó que se requerían nuevas medidas tanto operativas como legislativas. Como consecuencia de la creciente migración y la necesidad de seguir abordando las cuestiones sobre el crecimiento y empleo, se aumentó el gasto destinado a esta partida. Además, también recibieron fondos adicionales las rúbricas de “Seguridad y ciudadanía” y “Europa global” (Fernández de la Mora & Luque Mesa, 2017).

También se propuso la creación de una Reserva para la Crisis de la Unión Europea cuyo propósito sería dar respuesta a la crisis migratoria y a sucesos que afecten a la seguridad.

En términos globales, “Crecimiento inteligente e integrador” ha experimentado un aumento aproximado del 37%, en contraposición de la rúbrica 2 que ha sufrido unos recortes del 11% respecto del programa anterior (Rubio Guerrero & Álvarez García, 2013).

Pasando a la siguiente rúbrica nos encontramos con el “Crecimiento sostenible: recursos naturales”, donde se incluían la política pesquera, la política agrícola, las actuaciones medioambientales y el desarrollo rural.

La PAC se mantiene funcionando en base a sus dos pilares. El primero apoya directamente a los agricultores e invierte en medidas mercantiles y cuyas acciones estaban financiadas completamente por el FEAGA. El segundo pilar es el que se refiere al desarrollo rural, siendo sus objetivos mejorar la calidad de vida de las zonas rurales, así como de la actividad económica y tratar que el sector agrícola y silvícola sean más competitivos. Este pilar, al contrario que el primero, estaba supeditado a un sistema de cofinanciación (Rubio Guerrero & Álvarez García, 2013).

En el año 2013 la PAC experimentó otra importante reforma<sup>18</sup> que marcó las líneas a seguir a lo largo de este marco financiero 2014-2020. Como novedades se pueden apreciar

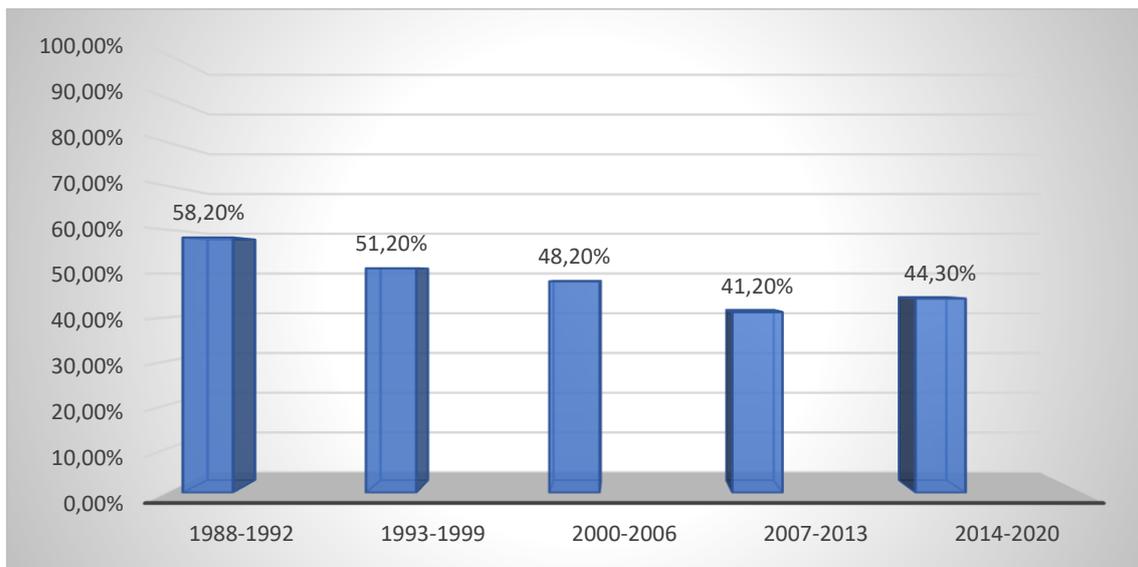
---

<sup>18</sup> *Reglamentos (UE) n°1303-1308/2013*

la eliminación del sistema de pago único, impuesto desde la reforma de 2003, en favor de un régimen de pagos básicos y directos sujetos a ciertos requisitos. Los instrumentos de la OCM se calificaron como “redes de seguridad” porque únicamente se aplicaban cuando existiesen crisis de precios y alteraciones en los mercados (Massot, 2021).

En el siguiente gráfico se puede observar una evolución del peso de la partida agrícola a lo largo de los distintos marcos financieros.

**Gráfico 8. Evolución de la proporción del gasto de la política agrícola**



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

Es más que evidente que la tendencia es decreciente, lo cual era el propósito desde el principio. El aumento existente entre la “Agenda Financiera” y el “MFP 2014-2020” no es exactamente lo que aparenta. Como se ha mencionado, el presupuesto total para esta última perspectiva ha disminuido haciendo que parezca que el gasto de la PAC y los recursos naturales haya aumentado. Sin embargo, la realidad es que, de un marco a otro, esta partida ha experimentado un crecimiento no mayor del 1%.

Ocupando el tercer puesto nos encontramos con la rúbrica de “Seguridad y ciudadanía”, la cual engloba las actuaciones de cooperación en estos ámbitos de los Estados Miembros. En lo que se refiere a seguridad, recoge distintos programas relativos al asilo, emigración y demás iniciativas relacionadas con la seguridad exterior y fronteras interiores de la Unión. Respecto a la ciudadanía, abarca cuestiones del ámbito de la justicia, sanidad pública o protección de los consumidores y, además, incluye los contratiempos que pueda provocar la inmigración.

En 2014 se crearon dos instrumentos con la intención de mantenerlos hasta 2020, que reemplazarían al programa SOLID<sup>19</sup> y que son los que reciben más de la mitad de los créditos presupuestados, siguiéndoles en segundo lugar los organismos descentralizados. Estos nuevos fondos son el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)<sup>20</sup> cuya finalidad es gestionar de forma eficaz los flujos migratorios, y el Fondo de Seguridad Interior (FSI)<sup>21</sup> para garantizar un nivel de seguridad próspero. Este último fondo contaba con dos herramientas: FSI-Policía y FSI-Fronteras y Visados.

A pesar de que se crearon los mecanismos mencionados, esta partida es cuantitativamente la menos relevante de todas.

La intención de la partida “Europa global” continúa siendo aumentar el papel de la Unión Europea en el ámbito político a nivel mundial. Tras la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Europa comenzó a dar los primeros pasos en el cumplimiento de este objetivo. La promoción de valores europeos como la democracia, enfrentarse a retos como el cambio climático o mejorar la prevención de crisis eran algunas de las aspiraciones que se tenían.

Entre las prioridades de actuación, se ha incluido comprometerse con los Estados Miembros a destinar un 0,7% del PIB a ayuda oficial al desarrollo. Para lograrlo tratará de que, al menos, el 90% de la ayuda exterior se destine a ello (Fernández Navarrete, 2014).

Se contaba con la intervención de herramientas como el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz o el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, entre otras.

Cierto es que los fondos recibidos por esta partida han disminuido en favor de las nuevas prioridades que surgieron.

La última partida a comentar que forma parte del presupuesto es la de “Administración”. Su función, al igual que su peso, no varía, se mantiene en garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones europeas. Se estableció un límite máximo el cual estos gastos no podían superar, salvo para las pensiones y las Escuelas europeas que no tenían restricción ninguna. Para tratar de cumplir esa condición, las distintas instituciones

---

<sup>19</sup> Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.

<sup>20</sup> *Reglamento (UE) n°516/2014.*

<sup>21</sup> *Reglamento (UE) n°514/2014.*

redujeron su plantilla en un 5% y aumentaron simultáneamente el tiempo de trabajo en dos horas y media sin adaptar las remuneraciones (Fernández Navarrete, 2014).

Además, se inicia una reforma del Estatuto de los Funcionarios mediante el *Reglamento (UE, Euratom) n°1023/2013*.

Tal y como se ha comentado, también existían fondos e instrumentos ajenos al presupuesto. Existen grandes diferencias entre el FED y el resto de instrumentos que componen la partida, entre las que podemos destacar: los fondos que se destinaron a esta categoría tienen la condición de ser no movilizables, es decir, ser puramente preventivos y utilizarse cuando sea estrictamente necesario, excepto los del FED. Y, además, la financiación de este último Fondo procede directamente de los Estados Miembros. Cada uno de los “Fondos fuera del MFP” tiene una finalidad distinta (Fernández Navarrete, 2014):

- *Reserva para Ayudas de Emergencia*: pretende garantizar el poder enfrentar situaciones imprevistas y necesidades que surgen en terceros países. No es lo mismo que la ayuda humanitaria cuyos recursos sí son movilizables.
- *Instrumento de Flexibilidad*: atiende a necesidades que se encuentran claramente definidas y no pueden ser cubiertas dentro de los límites fijados en el MFP.
- *Fondo de Solidaridad*: destinado a aportar apoyo financiero de forma rápida en caso de desastre grave a un Estado Miembro.
- *Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización*: su objetivo es ayudar a trabajadores que han sido afectados por despidos como consecuencia de la globalización y la reconversión industrial.
- *FED*: tiene como propósito cubrir prestaciones de desarrollo para África, el Caribe o el Pacífico. Este instrumento se encuentra excluido del presupuesto común pese a todos los intentos que han existido para incluirlo.

En resumen, este marco se caracteriza por ser el primero en el que el importe del presupuesto total se reduce respecto de su predecesor y por su sencillez, puesto que pretendía funcionar mediante instrumentos simples.

Además, influye el hecho de que países ricos como son Alemania o Países Bajos, no estaban a favor de que el presupuesto común aumente y apoyaban que los fondos se empleen para cubrir las políticas más beneficiosas para ellos. Estas son las de educación,

infraestructura e investigación y desarrollo por ser las más competitivas y menos sometidas a las cuotas de los Estados (Fernández Navarrete, 2014).

#### 4.6. Marco Financiero Plurianual 2021-2027

En la actualidad nos encontramos en el sexto marco financiero plurianual. Al estar viviendo el primer año, todos los importes y medidas que se mencionen no serán más que meras previsiones de lo que se espera conseguir.

Al elaborar el presupuesto de este periodo, la Unión Europea se encontró en medio de una encrucijada: la salida del Reino Unido. Esto supondría que, al tratarse de un contribuyente neto, el presupuesto dejaría de recibir unos ingresos millonarios (entre 10.000 y 12.000 millones). Esta situación lleva a tener que decidir entre que el límite que establecía que los ingresos no debían superar el 1% de la RNB europea sea más flexible, o mantenerlo y reducir las rúbricas de gasto (Olesti Rayo, 2018).

La primera propuesta del “MFP 2021-2027” fue realizada por la Comisión el 2 de mayo de 2018. En ella se planteaba un gasto total de 1,13 billones de euros, lo que supondría un 1,11% de la RNB de la UE-27. Los distintos objetivos establecidos para este marco tenían que respetar y coordinarse con el objetivo europeo de neutralidad climática para 2050, los objetivos climáticos para 2030 y el Acuerdo de París.

En el debate de las nuevas medidas, se propusieron algunas que cumplieran las prioridades a seguir como puede ser la simplificación del presupuesto para que sea más transparente y sencillo.

De esta manera el número de programas se redujo de 58 a 37, se propuso la creación de nuevas rúbricas, así como el aumento de recursos en ámbitos como la investigación, gestión de fronteras y defensa. Además, finalmente el FED se incluye dentro del presupuesto (Delasnerie, 2021).

El marco financiero, tuvo que ser adaptado antes de su entrada en vigor para adaptarse a las nuevas condiciones y circunstancias derivadas de la actual crisis sanitaria del COVID-19, explicado en el siguiente apartado.

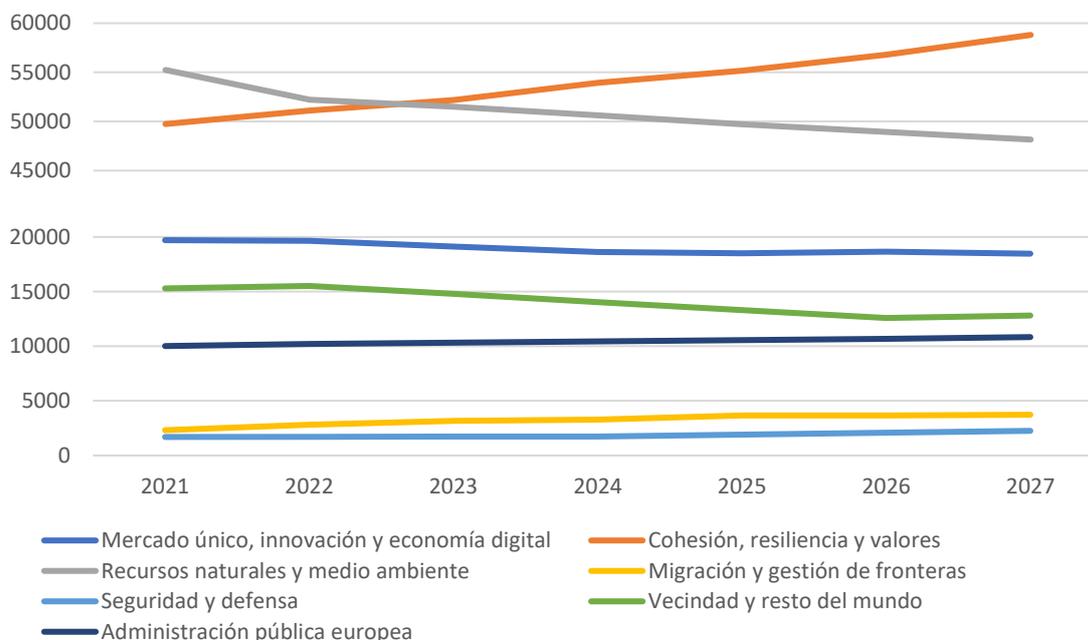
En cuanto a la política regional, los 11 objetivos del marco anterior se redujeron a 5, centrándose la atención principalmente en los dos primeros (Comisión Europea, 2021).

- *Objetivo 1:* una Europa más inteligente mediante una transformación económica, la innovación y digitalización.
- *Objetivo 2:* una Europa más verde promoviendo una transición energética y adaptación al cambio climático.
- *Objetivo 3:* una Europa más conectada reforzando las redes y el transporte.
- *Objetivo 4:* una Europa más social aplicando el pilar europeo de los derechos sociales como la educación o inclusión social.
- *Objetivo 5:* una Europa más cercana a sus habitantes apoyando el desarrollo sostenible de las zonas urbanas.

Junto al criterio de asignación de recursos basado en el PIB per cápita, aparecen nuevos criterios como el desempleo juvenil, el cambio climático, nivel de educación...

Aparece la figura del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) como resultado de la fusión entre el FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el Fondo de Ayuda Europea para Personas más Desfavorecidas (FEAD). Su función era apoyar las medidas destinadas a lograr empleo, fomentar la calidad y productividad de los trabajadores y mejorar los sistemas educativos, entre otras (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020).

**Gráfico 9. Pagos previstos 2021-2027**



Fuente: Elaboración propia con datos del Parlamento Europeo.

Observando el gráfico se aprecia que las partidas de cohesión y la agrícola siguen recibiendo la parte más significativa de los fondos. A esto se le suma la aparición de

nuevas rúbricas que engloban aspectos que, hasta la fecha, nunca se les había dedicado una partida en exclusiva.

En el grupo “Cohesión, resiliencia y valores” se recogen las actuaciones llevadas a cabo por los instrumentos de cohesión (FEDER, FSE+) y engloba nuevos programas creados para hacer frente al COVID-19, estos son el “Programa EU4Health” y el Plan Europeo de Recuperación (“Next Generation EU”). A pesar de que aún sigue encabezando los gastos, respecto al marco anterior su cuantía ha disminuido en un 19%.

La rúbrica que abarca las actuaciones de la PAC se trata de “Recursos naturales y medioambiente” donde se incluyen el “Fondo de Transición Justa” y el “Programa LIFE”, dedicado este último de forma exclusiva al medio ambiente. Se tenía como objetivo aprobar una serie de reglamentos que regulen una reforma de la PAC para el período 2023-2027<sup>22</sup>. El pasado mes de mayo los ministros de Agricultura se reunieron, siendo el foco de atención del debate la condicionalidad social, la arquitectura verde y la orientación de los pagos.

Como medidas, los Estados Miembros fueron dotados de una mayor autonomía a la hora de intervenir en el logro de los objetivos pudiendo elegir los instrumentos que consideren más adecuados para su cumplimiento. De esta manera, mediante lo que denominaban “planes estratégicos”, se conseguía una participación más activa y responsable de los Estados basada en el cuidado medioambiental y la mejora de las técnicas (Consejo Europeo, 2021).

La siguiente rúbrica es nueva, y se trata de “Mercado único, innovación y economía digital”, y en ella podemos ver que las prioridades e importancia respecto a la inversión e innovación han dado sus frutos consiguiendo su propia partida. Se aprueban programas para seguir fortaleciendo la investigación mediante el programa “Horizon” o las inversiones mediante el “Fondo InvetEU”.

De las partidas anteriormente llamadas “Seguridad y ciudadanía” y “Europa global”, surgen las partidas de “Migración y gestión de fronteras”, “Seguridad y defensa” y “Vecindad y resto del mundo”, que esta última equivaldría a la acción exterior.

---

<sup>22</sup> Se pretendía adoptar para 2021, pero a causa de cierto atrasos en las negociaciones, se propuso el Reglamento de Transición para continuar durante 2021 y 2022 las medidas del MFP 2014-2020 y retrasar el inicio de la reforma a 2023.

Al no haber transcurrido ni un año desde la entrada en vigor de este marco, no se tienen apenas datos sobre la eficiencia de aplicación de las nuevas medidas y programas. Por ello, en el siguiente cuadro se estructuran algunos de los distintos programas que se aplicarán a lo largo del septenio.

**Tabla 2. Programas vigentes MFP 2021-2027**

<b>I. Mercado único, innovación y economía digital</b>	“Horizonte Europa”	Se estructura en tres pilares: liderazgo científico, investigación y promoción de la innovación.
	“Fondo InvestEU”	Su objetivo es conceder garantías al presupuesto para activar la inversión pública y privada.
	“Conectar Europa” o “Fondos CEF”	Busca el desarrollo de las redes de transporte, de telecomunicaciones y energéticas promoviendo la cohesión territorial.
	“Europa Digital”	Se creó con la finalidad de promover la inversión en cuestiones como ciberseguridad, inteligencia artificial, etc.
<b>II. Cohesión y valores</b>	“Erasmus +”	Continuación del programa vigente en el marco anterior, destinado a la educación, juventud y formación.
	“Europa Creativa”	Se centra en la digitalización y globalización enfocado en áreas como la sostenibilidad, el empleo y la cohesión.
<b>III. Recursos naturales y medio ambiente</b>	“Programa LIFE”	Trata de que los recursos se utilicen de forma eficiente y de esta forma proteger el medio ambiente.
	Fondo de Transición Justa (FTJ)	Ayuda a las regiones afectadas por la reconversión energética tratando que sus economías sean más independientes.
	Fondo Europeo Marítimo, de Pesca	Guía a los pescadores hacia la pesca sostenible, ayuda a las regiones de costa a

	y Acuicultura (FEMPA)	diversificar su economía y mejora su calidad de vida.
<b>IV. Migración y gestión de fronteras</b>	Fondo de Asilo y Migración	Simplifica la integración de las personas recién llegadas desde terceros países.
	Fondo de Gestión Integrada de Fronteras	Fomenta que los Estados refuercen sus fronteras exteriores comunes de la UE ante la crisis migratoria.
<b>V. Seguridad y defensa</b>	FSI	Promover el intercambio de información entre los cuerpos de seguridad.
	Fondo Europeo de Defensa	Impulsar las competencias de cada Estado en el ámbito de la defensa.
	Mecanismo de Protección Civil de la Unión (rescEU)	Crear una reserva de servicios que estén listos cuando sean necesarios y así prevenir catástrofes.
<b>VI. Vecindad y resto del mundo</b>	“Instrumento de Vecindad y Cooperación Internacional” (NDICI)	Combina los instrumentos que existen relacionados con las acciones exteriores.
	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	Su finalidad es conservar un ambiente pacífico y consolidar la seguridad y cooperación internacional.
	Instrumento de Ayuda Humanitaria	Se trata de un fondo de emergencia para ayudar a las personas afectadas por catástrofes naturales o causadas por el ser humano.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEOE x Europa.

Llegado al final de los marcos financieros plurianuales podemos ser testigos de toda la evolución en las decisiones que se han ido tomando en función de las circunstancias del momento.

Principalmente puede observarse en la partida de la PAC, que ha pasado de ocupar el 60% en 1988 a hacerse una previsión para 2027 en la que le asignan apenas el 31%. Esta disminución va acompañada del aumento de la partida de cohesión social y territorial. En

el “Paquete Delors I” nada más que recibía aproximadamente el 20%, y con el transcurso de los años se ha posicionado en la cabeza de las partidas de gasto como consecuencia de la importancia que han ido adquiriendo los temas que engloba.

En el resto de rúbricas también pueden apreciarse cambios, aunque en menor medida. Cuestiones como la investigación o la ciudadanía, que se venían recogiendo como un aspecto más dentro de una partida, se han convertido en lo suficientemente relevantes como para ser individualizados en su propia categoría. Aunque otras como la Administración ha conseguido mantenerse a pesar de todos los cambios producidos.

## **5. INFLUENCIA DEL COVID-19 EN EL GASTO**

La pandemia mundial del COVID-19, también conocido como coronavirus, ha llegado a nuestras vidas trastocando todos los planes que teníamos y alterando nuestro estilo de vida. Inmediatamente, los países se pusieron a trabajar muy duro para intentar acabar con esta situación cuanto antes y con las mínimas consecuencias posibles.

La Unión Europea se vio obligada a dar una respuesta rápida, y junto con los Estados Miembros, afianzaron los sistemas sanitarios de los distintos países y así frenar la propagación del virus, mientras que tratan de reducir al máximo los efectos sociales y económicos que se puedan desencadenar.

Durante esta situación la coordinación es la pieza clave para garantizar el funcionamiento de todas las medidas, de forma que existe un contacto permanente entre los Estados Miembros y las instituciones europeas para lograrlo.

Las actuaciones europeas se extienden principalmente en cuatro ámbitos: la salud, economía, transporte e investigación y vacunas.

Respecto a la salud, a principios del año 2020, por iniciativa de la presidencia croata se activa el mecanismo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) en su modalidad de compartir información. No fue hasta marzo de ese año que se pasó a su plena activación. Los países europeos están haciendo grandes esfuerzos junto con la UE para garantizar el abastecimiento de los equipos médicos y de protección. Todo el apoyo que la Unión está proporcionando a los Estados lo realiza a través del Mecanismo de protección Civil de la Unión mediante la extensión de equipos sanitarios en zonas bastante afectadas, activando el Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias el cual se encuentra en funcionamiento las 24 horas, o creando una reserva de materiales y equipos médicos que sean utilizados por los países europeos que lo requieran (RescEU).

Para el MFP 2021-2027 se presentó el programa “La UE por la salud” (EU4Health) para apoyar a los países en materia de salud pública y cuyos objetivos son aumentar la fortaleza de los sistemas sanitarios y promover la innovación en este sector.

En el aspecto económico, la principal prioridad era mitigar las consecuencias de la crisis, por eso puso en marcha el Plan Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para incentivar a la recuperación de estos impactos ocasionados por la pandemia. Además de este objetivo, el Plan también presta especial atención a la transición digital y climática,

a lograr una mayor resiliencia y recuperación o proteger la biodiversidad y la igualdad de género, entre otros.

Esta ayuda va dirigida a numerosos grupos como pueden ser los trabajadores, que para ellos se crea el instrumento “SURE” con la finalidad de que no pierdan su empleo, para las empresas el BEI ha creado el “Fondo de Garantía Paneuropeo” cuyo propósito era conceder préstamos, y para los Estados Miembros se ha establecido el “Instrumento de Apoyo ante la Crisis Pandémica”.

Los sectores agrícola y pesquero también recibieron ayudas como ayudas directas a agricultores y pescadores o que estos trabajadores han sido reconocidos como “trabajadores esenciales” para asegurar la continuidad de estos sectores.

En lo que se refiere a los viajes y al transporte, se han restringido los viajes no esenciales. Sin embargo, gracias a las campañas de vacunación algunas de esas restricciones se están levantando y se están adoptando otras medidas. La Unión va a establecer un Certificado COVID Digital para fomentar una circulación segura el cual mostrará si la persona que viaja se ha vacunado, se ha hecho una prueba y el resultado es negativo o se ha recuperado del virus. Comenzará a expedirse de forma gratuita a partir del 1 de julio de este año.

Por último, la investigación y la vacunación la cual realiza un papel imprescindible para frenar la pandemia. La campaña de vacunación comenzó el pasado 27 de diciembre y los Estados Miembros están trabajando para garantizar que todos sus ciudadanos tengan acceso seguro a tal vacuna. La UE adoptó un Reglamento que establecía una exención temporal respecto a normativas vigentes que regulaban la utilización de organismos modificados genéticamente con el fin de simplificar la circulación de los medicamentos contra el coronavirus que los contengan.

Todas estas medidas hicieron que la Unión Europea tuviera que reorientar los fondos del presupuesto para que se adapten a todos los nuevos instrumentos, programas y gastos que había que financiar. Uno de los principios por los que se regía el presupuesto era el *Equilibrio*, el cual establecía que los gastos no podían superar los ingresos, es decir, no podía existir un déficit. Sin embargo, este equilibrio se va a incumplir por la financiación del Plan Europeo de Recuperación y porque la UE autorizó la suspensión del límite del déficit para que los países pudieran aumentar su gasto público para así hacer frente al COVID-19.

Para hacer frente al “Next Generation EU” se rescató<sup>23</sup> la idea de los llamados “Eurobonos”, los cuales consisten en bonos que emiten los distintos Estados con el fin de obtener mayor una posibilidad de gasto. (Martín-Muñío Sainz, 2020).

Las discrepancias existentes entre los países menos apalancados financieramente hablando como Alemania o Austria, y los que tienen un nivel de endeudamiento mayor como España o Italia, unidas a la preocupación por garantizar que los fondos que se obtengan se destinen a los gastos sanitarios y recuperación económica, han llevado a la aparición de los conceptos “coronabonos” y “recovery bonds”. La recaudación de los primeros se deriva a los gastos sanitarios relacionados con el COVID-19, mientras que la de los segundos se destina a financiar la recuperación económica. (Martín-Muñío Sainz, 2020).

El pasado martes 15 de junio ocurrió un suceso que marco un nuevo rumbo en la Unión Europea: se emitió el primer *Eurobono* para financiar el Plan de Recuperación. La demanda superó todas las expectativas y finalmente se consiguió una recaudación de 20.000 millones de euros a un 0,06% <sup>24</sup>de interés con vencimiento a 10 años. Además, se tiene planeado realizar otras dos emisiones de estos bonos en el mes de julio. (Yebra, 2021).

Sin embargo, no todos los problemas sanitarios son COVID-19. No debemos olvidar que existen enfermedades como el cáncer el cual constituye una de las principales causas de muerte en todo el mundo. Se estima que para el año 2035 los casos de cáncer aumentarán un 24% convirtiéndose así en la principal causa de muerte en Europa. (Comisión Europea, 2021)

Por este motivo, se ha puesto en marcha un Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer financiado con 4.000 millones de euros, entre los cuales una parte procedía del programa “La UE por la Salud”. Como propósitos de este nuevo Plan podemos destacar la mejora de la detección precoz del cáncer, así como promover la igualdad de acceso a su diagnóstico y tratamiento. (Comisión Europea, 2021).

---

<sup>23</sup> Este instrumento se planteó por primera vez durante la crisis de 2011 pero no obtuvo el apoyo necesario.

<sup>24</sup> Este tipo de interés se considera bastante bajo en comparación con el tipo medio de otros bonos con el mismo vencimiento.

## 6. CONCLUSIONES

El objetivo principal de este estudio ha sido conocer y analizar las prioridades de la Unión Europea por medio del presupuesto de gastos y los cambios que éste ha experimentado. Como objetivo secundario, ya que en parte se engloba dentro del principal, se propuso estudiar cómo ha afectado la crisis y pandemia actual a dicho presupuesto.

Lo primero que se ha podido comprobar es que tanto el presupuesto como los marcos financieros plurianuales son herramientas imprescindibles por las que la Unión Europea es capaz de desarrollar sus políticas y cumplir sus distintos objetivos. Además, se puede afirmar que las perspectivas financieras son un reflejo de las circunstancias de cada momento ya que nos permiten conocer los acontecimientos que se estaban viviendo, las metas a conseguir, la forma de lograrlo e incluso el éxito o fracaso de las distintas medidas.

En este trabajo no sólo se recoge la evolución de las prioridades, sino también el proceso de formación de la Unión hasta llegar al punto que hoy en día conocemos. El proceso de integración comunitaria ha ido de la mano de la evolución de los gastos estudiados, los cuales se han ido amoldando a los distintos periodos. Asimismo, hemos sido testigos del aumento de la preocupación de que ese gasto se utilice de la forma más eficiente posible para alcanzar los objetivos fijados.

A través del análisis del presupuesto, se ha podido comprobar que no se trata de un mecanismo independiente, sino que requiere de los MFP para facilitar su elaboración puesto que establecen los límites de gasto y marca las distintas pautas de actuación.

Con el estudio de los gastos se puede apreciar que ha existido un gran cambio respecto a las políticas a las cuales se destinan los fondos. Se comenzó hace aproximadamente tres décadas con la agricultura siendo una acción fundamental que eclipsaba a las demás. Sin embargo, aunque sigue teniendo un papel muy importante dentro del presupuesto, le ha dejado paso a otros ámbitos de gasto que cada vez han ido teniendo mayor relevancia, como son las políticas de cohesión, medioambiente y el empleo.

En lo que se refiere a futuras medidas, se observa como Europa cada vez más, pone el foco en el aspecto de la innovación y desarrollo tecnológico y en los retos que supone el cambio climático.

A lo largo de los años, la Unión Europea ha tenido que enfrentarse a distintas dificultades. No obstante, aproximadamente desde el año 2008, Europa ha venido sufriendo una crisis financiera, una crisis migratoria, la salida de Reino Unido de la UE (Brexit) y la pandemia mundial del COVID-19. Todos estos acontecimientos han originado que se hayan tenido que adoptar medidas de la forma más rápida posible, especialmente en esta última crisis ya que considero que se ha sabido dar una respuesta con bastante rapidez a pesar de la velocidad con la que se desencadenó.

Para concluir, se espera que la Unión Europea siga avanzando hasta alcanzar una plena integración, tanto social como económica, y conseguir todos los retos marcados en los ámbitos económico, social, climático, ecológico, digital, tecnológico y sanitario. Así como lograr una Unión fuerte, resiliente y consolidada.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central Europeo. (2021). *Cinco cosas que deberías saber sobre el tratado de Maastricht*.
- Camarero, M., y Tamarit, C. (2019). *Economía de la Unión Europea*. Civitas.
- Comisión Europea. (2021). *Prioridades para 2014-2020*.
- Comisión Europea. (2021). *Un plan contra el cáncer para Europa*.
- Consejo Europeo. (diciembre de 2020). *Adoptado el marco financiero plurianual para 2021-2027*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>
- Consejo Europeo. (junio de 2021). *COVID-19: economía*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/polices/coronavirus/covid-19-economy/>
- Consejo Europeo. (junio de 2021). *COVID-19: investigación y vacunas*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/polices/coronavirus/covid-19-research-and-vaccines/>
- Consejo Europeo. (junio de 2021). *COVID-19: salud pública*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/polices/coronavirus/covid-19-public-health/>
- Consejo Europeo. (junio de 2021). *COVID-19: viajes y transporte*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/polices/coronavirus/covid-19-travel-in-the-eu/>
- Consejo Europeo. (mayo de 2021). *El presupuesto de la UE*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/polices/the-eu-budget/>
- Consejo Europeo. (2021). *Futuro de la PAC*. Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/polices/cap-future-2020/>
- Delasnerie, A. (abril de 2021). *El marco financiero plurianual*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>
- Elorza Cavenget, J. (1993). La financiación de la Unión Europea. *Europa Junta*. Obtenido de [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/87329/Elorza%20Cavenget\\_Financiacion\\_1993.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/87329/Elorza%20Cavenget_Financiacion_1993.pdf?sequence=1)
- Fernández de la Mora, C., y Luque Mesa, M. Á. (2017). *Revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020*. Boletín Económico ICE nº3087. Obtenido de

- <https://presidencia.gva.es/documents/166658342/166715057/Ejemplar+3087/abe86ebb-fd71-4ac0-9e13-3cd0aa7c2365>
- Fernández Fernández, J. J. (16 de diciembre de 1999). La Agenda 2000 y el proceso de adhesión a la Unión Europea. Obtenido de [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/36a1\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/36a1_es.pdf)
- Fernández Navarrete, D. (2014). *Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea*. Delta Publicaciones.
- Goulet, R. (2008). Política de cohesión de la UE 1998-2008: Invertir en el futuro de Europa. *Panorama*. Obtenido de [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_es.pdf)
- Herrero de la Fuente, A. A. (1999). Los Fondos Estructurales y sus reformas. *Cuadernos de estudios empresariales*, 333-353. Obtenido de <https://revistas.ucm.es/index.php/CESE/article/view/CESE9999110333A/10245>
- Jones, F. (julio de 2013). *El Marco Financiero Plurianual*. Obtenido de <http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-europa2020/DOC-3.1p.pdf>
- Martín-Muñío Sainz, M. (21 de mayo de 2020). *Eurobonos: qué son y cómo funcionan*. Obtenido de <https://www.apd.es/eurobonos-que-son-como-funcionan/#:~:text=Son%20un%20instrumento%20financiero%20planteado,mie mbros%20de%20la%20uni%C3%B3n%20europea>.
- Massot, A. (1988). La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad. *Agricultura y Sociedad*. Obtenido de [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_ays/a049\\_02.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a049_02.pdf)
- Massot, A. (2021). *Los instrumentos de la PAC y sus reformas*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/107/los-instrumentos-de-la-pac-y-sus-reformas>
- Massot, A. (marzo de 2021). *La financiación de la PAC*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac>
- Milicevic, V. (abril de 2021). *Los gastos de la Unión Europea*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/28/los-gastos-de-la-union-europea>

- Ministerio de Ciencia e Innovación. (2021). *Gobierno de España*. Obtenido de <https://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.26172fcf4eb029fa6ec7da6901432ea0/?vgnnextoid=72e4cd8da41c1410VgnVCM1000001d04140aRCRD>
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Gobierno de España*. Obtenido de <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/pue/Paginas/inicio.aspx>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2020). *Documento Estrategia FSE+ 2021-2027*. Obtenido de [https://www.mites.gob.es/uafse/ficheros/fse\\_2021\\_2027/documento\\_estrategia\\_FSE\\_2021-2027.pdf](https://www.mites.gob.es/uafse/ficheros/fse_2021_2027/documento_estrategia_FSE_2021-2027.pdf)
- Nieto Solís, J. A., y Utrilla de la Hoz, A. (1995). *Las Comunidades Autónomas españolas en la Unión Europea*. Madrid: Publípolis. Obtenido de <http://aei.pitt.edu/34740/1/A1026.pdf>
- Olesti Rayo, A. (2018). El inicio de las negociaciones del marco financiero plurianual 2021-2027. *Revista General de Derecho Europeo*. Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Andreu-Olesti-Rayo/publication/326158165\\_El\\_inicio\\_de\\_las\\_negociaciones\\_del\\_Marco\\_Financiero\\_Plurianual\\_2021-2027/links/5dd2438e4585156b351bca99/El-inicio-de-las-negociaciones-del-Marco-Financiero-Plurianual-2021-2027.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Andreu-Olesti-Rayo/publication/326158165_El_inicio_de_las_negociaciones_del_Marco_Financiero_Plurianual_2021-2027/links/5dd2438e4585156b351bca99/El-inicio-de-las-negociaciones-del-Marco-Financiero-Plurianual-2021-2027.pdf)
- Rubio Guerrero, J. J., y Álvarez García, S. (7 de marzo de 2013). *El marco financiero plurianual de la UE 2014-2020*. Obtenido de Fundacion faes: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20130718133408el\\_marco\\_financiero\\_plurianual\\_de\\_la\\_ue\\_2014-2020.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130718133408el_marco_financiero_plurianual_de_la_ue_2014-2020.pdf)
- Sánchez De Gómez, L. (2011). Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales*, 4-28. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=508967>
- Serrano Leal, C., Montoro Zulueta, B., y Mulas Alcántara, M. (1-15 de mayo de 2010). *La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica*. Boletín Económico de ICE nº2988. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/44015982\\_La\\_respuesta\\_de\\_la\\_Union\\_Europea\\_ante\\_la\\_crisis\\_economica\\_el\\_plan\\_europeo\\_de\\_recuperacion\\_economica](https://www.researchgate.net/publication/44015982_La_respuesta_de_la_Union_Europea_ante_la_crisis_economica_el_plan_europeo_de_recuperacion_economica)

- Tracy, M. (1989). Política agraria e integración europea. *Agricultura y Sociedad*.  
Obtenido de [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_ays/a051\\_01.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a051_01.pdf)
- Unión Europea. (abril de 2021). *La Unión Europea, qué es y qué hace*. Obtenido de <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/es/#budget>
- Unión Europea. (junio de 2021). Cómo se gasta el presupuesto de la UE. Obtenido de [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_es)
- Yebra, D. (15 de junio de 2021). La UE se ahorra 30 puntos de interés con su primer eurobono. *El Economista*. Obtenido de <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11272663/06/21/La-UE-emite-el-primer-bono-para-financiar-el-fondo-Next-Generation.html>
- Zamora Rodríguez, J. A., y Kaiser Moreiras, J. L. (2008). El Acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013: la negociación. *Presupuesto y Gasto Público*, 75-93.  
Obtenido de [https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/npf0713/Documents/52\\_ZamoraKaiser.pdf](https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/npf0713/Documents/52_ZamoraKaiser.pdf)