

COHESIÓN Y MERCADO EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

Elena F. PÉREZ CARRILLO*

RESUMEN: La adaptabilidad y dinamismo que han caracterizado a la Unión Europea han contribuido a que la cohesión territorial y libre mercado sigan manteniéndose firmes. No obstante, en los últimos años y con la tendencia irrevocable de ampliación hacia el Este en un escenario de poco crecimiento y con grandes disparidades en la renta regional, la adaptabilidad de la Unión Europea debe ser aún mayor. Su nueva realidad está compuesta por difíciles retos, de cuyo eficaz saneamiento dependerá el futuro de la misma. Los más significativos son: reformar sus instituciones, crear una nueva Constitución, asentar el desarrollo sustentable, cohesión social, empleo, protección social, mejorar el capital humano, asumir los retos de la competitividad y la cooperación regional, así como ponderar el destino y estructuración de los fondos de cohesión.

ABSTRACT: The adaptability and dynamism that have characterized the European Union have contributed to keep its territorial cohesion and the free market. However, in the last years there have been many transformations together with an unavoidable tendency towards the extension of the Union towards the East, in a context of few growth and great economical disparities. This urges the EU to assume the challenges in a more responsible way. Some of them are: the reformation of its institutions, the creation of a new constitution, the sustainable development, the social cohesion, employment, social protection, improve the human capital, assume the challenges of competitiveness and regional cooperation, and ponderate the destination and restructuring of the cohesion funds.

RÉSUMÉ: La capacité d'adaptation et le dynamisme qui caractérisent l'Union Européenne ont contribué au maintien la cohésion territoriale et le libre échange. Néanmoins, dans les récentes années avec la tendance irrévocable d'extension de l'Union vers l'Est d'Europe dans un scénario de mince accroissement avec grandes disparités économiques régionales. Ce oblige l'Union Européenne assumer les défis d'une forme plus responsable. Quelques sont: la transformation de leurs institutions, la création d'une nouvelle constitution, le développement soutenable, la cohésion sociale, l'emploi, la protection sociale, l'amélioration du capital humain, et aussi assumer les défis de la compétitivité et la coopération régionales, ainsi que pondérer la destination et l'estructuration des fonds de cohésion.

* Universidad Santiago de Compostela.

SUMARIO: I. *Introducción: situación general de la Unión Europea en 2004*. II. *Ampliación y perspectiva de una "Gran Europa de Estados miembros y Estados asociados"*. III. *Renovación de las instituciones y nuevos sistemas organizativos y de financiamiento*. IV. *Referencia a algunas políticas sectoriales y sus repercusiones presupuestarias y jurídicas*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN: SITUACIÓN GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2004

Desde hace varios años ha sido fácil predecir que 2004 deberá ser un año crucial para la Unión Europea (UE), en el cual tendría lugar la ampliación de la UE más grande en su historia, se renovarían los miembros de al menos dos de sus instituciones, y en el que la formulación de una Constitución Europea y de una nueva arquitectura alcanzarían mayores posibilidades de materializarse.

Muchos son los factores que se están transformando en Europa. Desde la misma configuración de bloques, hasta los detalles de las políticas comunes, pasando por el régimen de adopción de decisiones. No obstante, la complejidad de todas estas modificaciones constituyen en nuestra opinión la respuesta a la necesaria adaptación coyuntural de los instrumentos de integración para seguir respetando los *dos pilares básicos del sistema europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial*: cohesión económica y social, que adquiere un carácter de *cohesión* territorial al aplicarse a todo el continente; y *libre mercado* basado en la libertad de intercambios y libre competencia.

Entendemos que la gran ampliación territorial del sistema europeo, a través de la adhesión de nuevos países que se está produciendo en estos momentos, constituye un elemento coyuntural cuya intensa influencia ha hecho imprescindible ciertas transformaciones administrativas y presupuestarias. Ahora bien, creemos que desde un punto de vista estratégico o estructural nos encontramos ante una etapa más dentro del movimiento de integración del continente a través de la UE, una organización joven, cuya principal virtud reside en su dinamismo y capacidad de adaptación a las transformaciones políticas, sociales y territoriales. Cohesión y mercado son dos pilares fundamentales de este movimiento de integración entre la vieja y sabia Europa, de variada cultura y traumática historia, y la joven Europa con aspiraciones a jugar un papel fundamental en el mundo.

II. AMPLIACIÓN Y PERSPECTIVA DE UNA “GRAN EUROPA DE ESTADOS MIEMBROS Y ESTADOS ASOCIADOS”

Durante el siglo XX se produjeron grandes cambios geográficos, políticos y culturales, tanto en el continente europeo como en el Mediterráneo, que no dieron lugar necesariamente a una mayor convergencia entre la UE cada vez más cohesionada y sus vecinos.

Las ampliaciones en el ámbito territorial han constituido hitos esenciales en el proceso de integración del continente a partir de la “Europa de los 6” del Tratado de Roma.¹ En 1972, después de varios años de negociaciones, del persistente veto de Francia sobre el Reino Unido, y de la negativa del pueblo Noruego a adherirse; el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca pasaron a formar parte de la “Europa de los 9”. Esta primera ampliación planteó los problemas derivados fundamentalmente de la posición ambigua del Reino Unido. En 1980 se adhirió Grecia y en 1986 España y Portugal. Los tres nuevos miembros salían de regímenes dictatoriales, eran países mediterráneos con rentas muy inferiores a la media *per cápita* de la Comunidad de “los 9”, lo que acentuó la necesidad de establecer y reforzar los sistemas de *cohesión territorial*. En 1995 se completó la Europa de 15, al adherirse Suecia, Finlandia y Austria.² El Tratado de Atenas de 2003, por el que comienza el proceso de ratificación de la V Ampliación al Este y al Sur, sigue esta tradición de ampliaciones europeas.³

Ahora bien, a medida que la UE alcanza un ámbito geográfico mayor se hace más evidente la necesidad de establecer una delimitación política de la UE, junto con una definición de objetivos relativos a las relaciones de vecindad. Por una parte, y respecto a la delimitación de los socios de pleno derecho, la UE y los Estados adherentes han acordado una *de-*

1 No sólo se han producido ampliaciones, sino que otros sucesos como la salida de la CE en 1983 de Groenlandia (por causa del efecto que sobre su sector pesquero tendría la entonces inminente entrada de España), o la unificación alemana en 1990 que supone efectivamente la adhesión de nuevos territorios, han ido configurando la geografía de la UE actual a través de mecanismos atípicos.

2 Con la consumación de esta cuarta ampliación, el Tratado sobre el Espacio Económico Europeo que se había firmado con la EFTA en 1991 se aplicaba únicamente a Liechtenstein, Islandia y Noruega (Suiza se negó a participar mediante referéndum).

3 El Tratado de Atenas es el nuevo tratado, correspondiente a la nueva adhesión. Fue firmado en Atenas el 16 de abril de 2003, después de haber obtenido los requeridos dictámenes favorables de la comisión el Parlamento y el consejo y se encuentra en pleno proceso de ratificación para permitir que como está previsto, el 1o. de mayo de 2004, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa pasen a formar parte de la UE.

claración conjunta relativa a "una sola Europa" sobre la naturaleza continua, inclusiva e irreversible del proceso de ampliación, declaración que aparece adjunta al Acta Final del Tratado de Adhesión,⁴ y que pone de relieve que este tratado culmina el proceso iniciado en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 para superar la división de Europa.

Después de 10 años de negociaciones y trabajos preparatorios se corona con éxito el proceso continuo e irreversible de creación de "una sola Europa",⁵ reflejo de la determinación de los pueblos de consolidar una UE impulsora de la paz, democracia, estabilidad y prosperidad. La V ampliación es *un hito histórico que sellará la unión entre la Europa Oriental y la Europa Occidental. Con 25 Estados miembros y 455 millones de ciudadanos, la UE empezará a asumir una nueva responsabilidad continental*, y los nuevos miembros desempeñarán un papel pleno en la construcción del desarrollo posterior del proyecto europeo.

Pero la ampliación no sólo repercute en el plano de integración interna y las relaciones interiores. Por el contrario, *dará un nuevo impulso a los esfuerzos realizados para acercarse a los 385 millones de habitantes de los países que se hallarán en la frontera exterior terrestre y marítima*, es decir: Rusia, los NEI (Nuevos Estados Independientes, surgidos a raíz de la desmembración de la URSS) occidentales y los países del Sur del Mediterráneo.⁶ La interdependencia —política y económica— de la UE

4 Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, apartado 21, y documento SN 369/02. La UE del continente europeo, en tanto que idea, tiene sus raíces profundas en la historia. Muchos pensadores habían propugnado la necesidad o la conveniencia de una Unidad Europea. Algunos, como Saint Pierre (en 1713), Bentham o Kant (también en el siglo XVIII), se refieren a la necesidad de una paz perpetua. Otros, como Leibnitz, llegaron a propugnar la unidad europea como necesidad en sí misma o, como Rousseau, formularon un plan de acción para el establecimiento de una paz perpetua en Europa sobre el eje de un senado europeo. También se han fijado los orígenes de la unidad europea en el imperio romano, añadiendo que la propia configuración de éste como entidad universal fue haciendo desaparecer la idea de Europa frente al ideal griego basado en la libertad que había imbuido también la creación de Roma. Sobre estas cuestiones véase Ruiz Miguel, C., "El largo y tortuoso camino hacia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *id.* (dir), *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales*, Madrid, 2003, en imprenta.

5 La UE y los Estados adherentes han acordado una declaración conjunta relativa a "una sola Europa" sobre la naturaleza continua, inclusiva e irreversible del proceso de ampliación que se adjunta al Acta Final del Tratado de Adhesión. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, diciembre de 2002, apartado 21 y documento SN 369/02.

6 El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 confirmó que la UE debe aprovechar la oportunidad ofrecida por la ampliación para estrechar las relaciones con los países vecinos a partir de unos valores compartidos, evitando nuevas líneas divisorias en Europa y procurando la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas. En este sentido estableció la previsión de que la ampliación reforzará las relaciones con Rusia, y pidió que se estrecharan las

con sus países vecinos ya es una realidad. La adhesión de los nuevos Estados miembros aumentará el interés de la UE en estrechar las relaciones con los nuevos países vecinos.⁷ A lo largo de la próxima década e incluso después, la capacidad de la UE para ofrecer a sus ciudadanos seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible se “confundirá” con el interés en cooperar de manera más estrecha con sus vecinos.⁸

Los países vecinos son los socios esenciales de la UE para aumentar la producción, el crecimiento económico y el comercio exterior, crear una zona mayor de estabilidad política en la que se aplique el Estado de derecho y fomentar los intercambios de capital humano, ideas, conocimientos y cultura.⁹ Sin embargo, junto con las posibilidades de desarrollo integrado en un plano geográficamente más amplio que la UE (el espacio de la “Gran Europa”), la vecindad plantea también retos de orden social y económico. La pobreza y la marginación social han aumentado mucho en Rusia y en los NEI occidentales en la última década, como consecuencia de la disminución de la producción y el aumento de la desigualdad en la distribución de la renta, lo que ha conducido a incrementar el riesgo de desintegración social y política.¹⁰ Las diferencias económicas y sociales

relaciones con Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países ribereños del Sur del Mediterráneo (sobre la base de un planteamiento de reformas, desarrollo y comercio) y subrayó la necesidad de que el proceso de estabilización de los Balcanes Occidentales sirva para reafirmar la perspectiva europea. Documento SN 369/02.

7 La interdependencia —política y económica— de la UE con sus países vecinos ya es una realidad. La mayor proximidad geográfica supondrá que la UE ampliada y los nuevos países vecinos tendrán el mismo interés en proseguir la labor de fomento de los flujos transnacionales de comercio y de inversiones, así como un interés compartido aún mayor en colaborar para hacer frente a las amenazas transfronterizas, desde el terrorismo hasta la contaminación atmosférica.

8 La V ampliación se produce en paralelo con el refuerzo de las estructuras de cooperación intergubernamental en Asuntos de Justicia e Interior, y con el fortalecimiento de una Política Europea de Seguridad y Defensa, aspectos en los que los nuevos miembros tienen intereses propios. Barbé, E., *Beyond enlargement: the new members and new frontiers of the enlarged European Union*, Barcelona, 2003, pp. 222 y ss.

9 El comercio y la integración regionales son uno de los objetivos reconocidos de la política mediterránea de la UE, sobre todo por los efectos positivos en la estabilidad política y económica regional que producirá la creación de un mercado mediterráneo más amplio. La UE ha celebrado acuerdos de libre comercio con los países del Sur del Mediterráneo. Los acuerdos de asociación con Túnez, Israel, Marruecos, la Autoridad Palestina y Jordania han entrado en vigor. Los celebrados con Egipto, Líbano y Argelia están pendientes de ratificación. Se está negociando un acuerdo de asociación con Siria.

10 En Rusia, el PIB sigue siendo una tercera parte menor que el PIB de 1989; el PIB de Moldavia continúa por debajo de la mitad de su nivel anterior; los países mediterráneos han experimentado un crecimiento muy bajo del PIB *per cápita* (Egipto, Israel y Túnez son los únicos que han logrado un crecimiento superior al 2% desde 1975, mientras que Argelia, por ejemplo, tiene un índice de

existentes en estos países son tales, que explican por sí mismas el interés político y de seguridad de esta V ampliación,¹¹ tanto desde el punto de vista de los candidatos como de los Estados miembros de la UE 15.

Las diferencias se reflejan también en la variedad de intensidad en las relaciones que mantiene actualmente la UE con sus nuevos países vecinos. Mientras que, por ejemplo, las relaciones con Bielorrusia han avanzado poco desde 1996, el diálogo y la cooperación en los ámbitos de la política y la seguridad, de la energía, del medio ambiente y de la ciencia y la tecnología entre la UE y Rusia se han intensificado considerablemente en los últimos años. No obstante, a diferencia de los acuerdos de colaboración y cooperación de la UE con todos los demás países vecinos, los vigentes con Rusia, Ucrania y Moldavia no conceden un tratamiento comercial preferencial ni fijan un calendario de aproximación normativa.¹² Por lo que respecta a los países ribereños del mediterráneo, la Conferencia Euromediterránea de 27 y 28 de noviembre de 1995 concluyó con el reconocimiento, tanto por parte de la UE como del resto de participantes, de la importancia de lograr una política global de asociación para hacer frente a los flujos transfronterizos. Se trata de idear y desarrollar políticas de inmigración, procedimientos aduaneros y controles fronterizos que garanticen la seguridad pero que no impidan ni retrasen la circulación legal de personas y mercancías, redes de transporte, energía y telecomunicaciones; permitiendo además alcanzar la plena eficacia en la lucha contra el terrorismo y la transmisión de enfermedades, etcétera. Otro aspecto que fundamentará las relaciones vecinales en el territorio de la “Gran Europa” lo constituirán los vínculos culturales con los vecinos que aportaran nuevas perspectivas. El nuevo enfoque de la UE respecto a sus países vecinos no se puede limitar al establecimiento de cooperación transfronteriza relativa a flujos de diverso tipo. Por el contrario, la verdadera cooperación requiere crear una zona de prosperidad y estabilidad compartida.

La UE tiene ahora el reto de que los beneficios de la ampliación contribuyan a la estabilidad política y económica no sólo en los nuevos miembros sino en los países colindantes, donde debería contribuir a que se reduzcan las fuertes diferencias de prosperidad.

crecimiento ligeramente negativo). WDI, Banco Mundial. Datos reproducidos en Comisión Europea, COM (2003) 104 final, p. 20.

11 Algunos han afirmado que desde el punto de vista estrictamente económico la ampliación no se hubiera producido en estos momentos. Barbé, E., *op. cit.*, nota 8, pp. 222 y ss.

12 Comisión Europea, COM (2003) 104 final, pp. 6 y 7.

La *política de buena vecindad* debe ir acompañada de iniciativas dirigidas en varias direcciones. Por una parte a neutralizar las causas de la inestabilidad política. En este sentido, la democracia, el pluralismo, el respeto de los derechos humanos, las libertades civiles, el Estado de derecho y las normas laborales básicas son esenciales para la estabilidad política y para un desarrollo social y económico pacífico y constante. Por otra parte, a reducir la fragilidad económica, aspecto en donde el comercio y las inversiones son fundamentales, ya que ayudan a incrementar el crecimiento económico y crear puestos de trabajo. Será preciso también poner fin a las deficiencias institucionales, los conflictos, la pobreza y la marginación social, por lo que será preciso contribuir a que estos países dispongan de sistemas jurídicos compatibles, así como de infraestructuras administrativas y judiciales eficaces.

III. RENOVACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y NUEVOS SISTEMAS ORGANIZATIVOS Y DE FINANCIAMIENTO

El 28 de febrero de 2001 comenzó sus trabajos la convención presidida por el ex-presidente francés Giscard D'Estaing en respuesta al llamamiento del Consejo Europeo de Laeken y la Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa.¹³ Esta convención ha sido equiparada por algunos a la de Filadelfia de 1787 que redactó la Constitución de Estados Unidos de América, hoy aún vigente. Sus resultados serán cruciales para conseguir un sistema de gobernanza que equilibre la doble necesidad de eficiencia y legitimidad democrática.¹⁴

Esta peculiar asamblea estuvo compuesta por representantes que van mucho más allá del mundo diplomático, y que recogían un pluralismo necesario para tener en cuenta todas las sensibilidades interesadas en que las normas sobre integración europea resulten comprensibles a todos. Ha de-

13 El Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001 establece expresamente en su artículo 8 que "La UE está decidida a llevar a buen término las negociaciones de adhesión para finales de 2002 con los países candidatos que estén preparados, a fin de que puedan participar en calidad de miembros en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004". *Conclusiones de la Presidencia, Laeken*, 14 y 15 de diciembre de 2001 (Documento DOC/01/18). *Declaración de Laeken, Laeken*, 15 de diciembre de 2001 (Documento DOC/01/18-Anexo).

14 La UE debe reinventarse a sí misma, pero el entorno actual está lejos de ser el ideal para nuevas ambiciones o grandes ideas. Existe un sentimiento creciente de inseguridad entre los ciudadanos de Europa, y un miedo cada vez mayor ante lo desconocido. Win Kok, *La ampliación de la Unión Europea. Logros y desafíos*, Bruselas, 2003, p. 8.

batido los principales problemas políticos de Europa como si de verdad atravesáramos un momento constituyente. No sólo ha revisado el proceso de adopción de decisiones, sino los mismos objetivos de la UE y los contenidos sustantivos de sus políticas comunes. Y lo que es más, lo ha hecho en un contexto de profunda desconfianza ciudadana hacia la UE. Como resultado ha conseguido entregar un borrador, un proyecto de Constitución Europea.

El primer aspecto sobre el que ha influido la convención es el *sistema de reforma de tratados*. No creo que en el futuro estos vuelvan a modificarse a través del recurso únicamente al sistema clásico de aprobación de tratados internacionales, sino que irán precedidos de una convención en la que participen las *regiones, los parlamentos nacionales, los agentes sociales*, etcétera. Este sistema de elaboración se sitúa en la base de la consolidación de la comunidad política que subyace en Europa.

Pese a sus logros, la convención no ha logrado evolucionar en la reforma institucional más allá de lo establecido en el Tratado de Niza, fracaso debido posiblemente a la dificultad de imaginar un régimen muy distinto al actual, y a las diferencias de opinión entre los Estados a la hora de establecer una Presidencia permanente del consejo y a la escasa participación ciudadana.¹⁵

El texto de conclusión de los trabajos de la convención no es ni definitivo ni menos indiscutible. Por el contrario, constituye la base para una nueva renegociación de los tratados, a la que los europeos nos estamos ya acostumbrando.

1. *Las instituciones*

En junio de 2004 tendrán lugar las elecciones al Parlamento europeo en las que por vez primera participarán los ciudadanos de los recién ingresados Estados del Este. El Tratado de Amsterdam había establecido un máximo de 700 miembros del Parlamento Europeo, cifra que fue superada en el Tratado de Niza que ha establecido el nuevo tope de 732. Por otra parte, en octubre de 2004 finaliza el mandato de la Comisión Prodi, que se había fijado como prioridad la adhesión de nuevos estados del

15 En España, un 90% de los ciudadanos desconocían la existencia de una Convención sobre el Futuro de Europa, y ello pese a que se habían realizado importantes esfuerzos institucionales para suplir el régimen democrático con la apertura de los debates en Internet, a través del sitio *europa-convention.eu.int*.

Centro y Este de Europa, y que tendrá entre una de sus últimas tareas el dar la bienvenida a los comisarios procedentes de cada uno de los nuevos miembros.

El Parlamento elegido en junio de 2004 será el que apruebe la nueva comisión que tomara posesión el 1o. de noviembre, esta vez compuesta de un comisario por cada uno de los 25 miembros, de conformidad con lo acordado en el Tratado de Niza.¹⁶ También con la adhesión entrarán en vigor las disposiciones incluidas en el Tratado de Niza relativas a la comisión y a la votación en el consejo.¹⁷ Por último, los nuevos Estados miembros participarán plenamente en la próxima Conferencia Intergubernamental para la reforma, necesaria para permitir que la UE se beneficie de la ampliación.¹⁸

2. *Nuevas formas de integración*

La integración europea cuenta con elementos de clara inspiración supranacional o incluso federal, con independencia de la importancia o de la amplitud que se quiera dar a cada uno. Nos encontramos ante una organización internacional, pero la dimensión y amplitud de sus peculiaridades recomienda recurrir a nuevas categorías conceptuales para poder dar una explicación adecuada a este fenómeno.

La V ampliación resultará en una UE de 25 miembros, que constituye el antecedente de otras posteriores (Bulgaria, Rumania, Turquía y, desde

16 El Tratado de Niza concluido en diciembre de 2000, firmado el 28 de febrero de 2001, y que ha entrado en vigor en febrero de 2003 establece que a partir del 1o. de enero de 2005 los Estados que en la actualidad tienen dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) perderán uno. Cada nuevo país miembro contará con un comisario. Cuando el colegio alcance los 27 miembros, los Estados tendrán que decidir por unanimidad cual deba ser el número de miembros de la comisión, que será inferior al de Estados. El Consejo de Bruselas de diciembre de 2002 decide adelantar la configuración de la comisión de 25 miembros al momento en el que se produzca la ampliación de 10 países en 2004, produciendo sus plenos efectos en el momento de renovación de la comisión a finales de 2004.

17 En Niza, los quince han decidido que a partir del 1o. de enero de 2005 los Estados que en la actualidad tienen dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) perderán uno. Cada nuevo país miembro contará con un comisario. Cuando el colegio alcance los 27 miembros, los Estados tendrán que decidir por unanimidad cual deba ser el número de miembros de la comisión, que será inferior al de Estados.

18 Comisión Europea, *Estrategia Política Anual para 2004*, COM (2003) 83 final, Bruselas, 5.3.2003.

febrero de 2003, Croacia son países candidatos).¹⁹ Este incremento en el número de socios exige simplificar los tratados estableciendo la nueva arquitectura y los principios fundamentales de la UE.

Tras la presentación en junio de 2003 de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa, y del borrador de proyecto sobre una Constitución Europea se han sentado las bases para otra nueva Conferencia Intergubernamental que eventualmente desemboque en una nueva reforma de los tratados. En un nivel inmediatamente inferior, y junto con la reformulación de una arquitectura europea, la ampliación del número de miembros requiere reformular los principios y sistemas de funcionamiento de la administración comunitaria. Precisamente, en este sentido, uno de los legados de la actual comisión será una administración dotada con un enfoque de gestión modernizado, coherente y mejor adaptado a los desafíos planteados a raíz de la puesta en práctica del *Libro Blanco* sobre la reforma administrativa. Esta administración será la responsable de trabajar para consolidar la UE como organización *sui generis* en la que siempre han existido dos polos en permanente tensión: el integracionista y el intergubernamental.²⁰

En estos momentos, la comisión está ultimando los detalles de las perspectivas financieras que servirán de guía para las actividades y los presupuestos de la UE durante el periodo posterior a 2006. Estas perspectivas se elaborarán sobre la base del Consejo Europeo de Berlín de 1999,²¹ y teniendo en cuenta el gasto máximo aprobado hasta 2006, del cual tomó nota el Consejo Europeo de diciembre de 2002. El gasto aprobado en último término por los jefes de Estado y de gobierno da una idea de la perspectiva supranacional de la UE. No obstante, el reparto de ese gasto a través de normas directamente aplicables, con primacía sobre las leyes nacionales, y muchas de ellas con eficacia directa sobre los ciudadanos y

19 Al mismo tiempo que culmina la ampliación con 10 nuevos miembros se prosiguen las negociaciones de adhesión con Bulgaria y Rumania con vistas a su adhesión en 2007, y la comisión preparará el informe sobre Turquía que solicitó el Consejo Europeo. En diciembre de 2004, el Consejo Europeo decidirá, sobre la base de un informe de la comisión, si Turquía cumple o no los criterios políticos definidos en Copenhague y, en caso de que lo haga, abrirá sin demora las negociaciones de adhesión.

20 Martín y Pérez de Nanclares, J., *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2002, p. 149.

21 El Consejo Europeo de Berlín de 1999 abrió un proceso que culminó con la aprobación ese mismo año de los nuevos reglamentos reformados de los fondos estructurales hasta 2006 y con los reglamentos de ayudas de preadhesión. *Conclusiones de la Presidencia*, Berlín, 24 y 5 de marzo de 1999 (SN/100/99). *Conclusiones de la Presidencia*, Berlín, 24 y 5 de marzo de 1999 (SN/100/99).

empresas, junto con el control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, muestran una vertiente de integración de cierto tinte federal.

En los próximos años, la UE deberá reforzar su cohesión interna, pero además tiene que asumir responsabilidad en el proceso de estabilización y asociación para los países de los Balcanes occidentales, que podrían llegar a ser futuros miembros de la UE si cumplen las condiciones requeridas. Además, la integración alcanza a extender algún grado de cooperación al resto de sus vecinos, en las vías que ya hemos apuntado (seguridad de las fronteras, derechos fundamentales, reducción de la pobreza, etcétera). Debe ser capaz de ofrecer ayuda e inspiración para los países vecinos que no son miembros de la UE y que posiblemente nunca tengan vocación de serlo.²²

IV. REFERENCIA A ALGUNAS POLÍTICAS SECTORIALES Y SUS REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS Y JURÍDICAS

Las repercusiones de la ampliación sobre el presupuesto de la UE a partir de 2007 dependerán en gran medida de la reforma al presupuesto y del marco financiero correspondiente a ese periodo. En lo relativo a gastos, afecta principalmente a la política agrícola común y a los fondos estructurales para el desarrollo económico de las regiones y sectores más pobres.²³ En lo relativo a la perfección del mercado interior, la profundización y el desarrollo de la política de la competencia resultará fundamental.

La formulación concreta de cada política europea y de su proyección a lo largo de los próximos años hace necesario recordar el contexto en el que se producen: la combinación de procesos globalizadores y de la regionalización que afectan a la economía, la sociedad y a todos los aspectos que fundamentan un debate serio sobre el futuro de la UE. Antes de analizar las proyecciones de futuro de las políticas europeas, revisemos la situación actual relativa al crecimiento en la UE.

22 Comisión Europea, *Estrategia Política Anual para 2004*, COM (2003) 83 final, Bruselas, 5.3.2003. Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Copenhague, 2002.

23 Win Kok, *La ampliación de la Unión Europea. Logros y desafíos*, Bruselas, 2003, pp. 46 y ss.

1. Crecimiento de la UE a partir de 2000

El crecimiento económico en la UE (conjunto de los 15 Estados miembros) registró en 2001 una ralentización significativa. Frente a un crecimiento del PIB del 3,5% en 2000, el de 2001 creció solamente el 1,5%, alcanzándose incrementos superiores al 2% sólo en Irlanda, Grecia y España. Como consecuencia de la ralentización del crecimiento económico desde la segunda mitad de 2000, la tasa de creación de empleo netos en la Europa de los 15 disminuyó a partir del segundo trimestre de 2001. Pero además, todos los países candidatos se vieron afectados por la crisis económica internacional, lo que hizo disminuir la tasa de empleos debido a la necesidad de realizar ajustes en el empleo agrario e industrial que superaron a los incrementos de creación de empleo en el sector servicios.

Sobre la base de los últimos datos disponibles, la adhesión de los países candidatos tendría como efecto reducir la tasa media de empleo de la UE. Tendría además un impacto fuerte en la composición sectorial del empleo. La ampliación aumentaría el porcentaje de empleo en agricultura del 4,1% en la UE de 15, al 5,5% en la UE de 25 (y al 7,6% en la UE de 27),²⁴ mientras que disminuiría el porcentaje en el sector de los servicios y permanecería invariable en el sector industrial. Se prevé que el sector agrícola de la mayor parte de los países candidatos sufra un importante proceso de reestructuración en los próximos años, lo que ocasionará presiones estructurales en sus respectivas áreas rurales. Las disparidades en materia de empleo y desempleo se incrementarán igualmente en el plano del reparto regional. Mientras que la tasa de desempleo en el 10% de las regiones más prósperas de una UE ampliada rondará una media del 2,4%, llegará a alcanzar una media del 22,6% en las regiones con las tasas más elevadas.

Por lo que respecta al reparto regional de la riqueza, en una UE ampliada pueden distinguirse tres grupos de países. El primero incluye ocho países candidatos a la adhesión de pleno derecho en 2004 (el 21% de la población de la UE de 25) que tienen la renta *per cápita* más baja, con una media inferior al 42% de la media de la UE de 25. Los índices de renta dentro de este grupo se sitúan entre el 65% en la República Checa y el 37% en Letonia. En el segundo grupo (donde se sitúa el 13% de la

24 El sector agrícola cuenta con un porcentaje mucho más elevado de empleo en los países candidatos en comparación con la UE de 15-13,2% en los diez países candidatos, 20,8% si se añaden los datos de Bulgaria y Rumania.

población de la UE de 25) la renta per cápita oscila entre el 71% de la media de la UE en Grecia y el 92% en España; este grupo incluye los otros dos países candidatos a la adhesión, Eslovenia y Chipre, así como Portugal. El tercer grupo engloba a los demás Estados miembros actuales, con una renta de al menos un 11% superior a la media de la UE de 25 (115% para todo el grupo), y representa casi el 66% de la población de la UE de 25.

Es decir, Europa se enfrenta a la ampliación en una coyuntura de escaso crecimiento económico, y con grandes disparidades de renta regional que previsiblemente se incrementarán en los años inmediatamente siguientes a la ampliación. En 2000, el cociente de la diferencia de renta *per cápita* entre el 10% de las regiones más prósperas y el 10% de las regiones menos prósperas era de 2,6 en la UE de 15, mientras que en una UE de 25 hubiera sido de 4,4, y de 6 en una UE de 27 (incluyendo a Rumania y Bulgaria). Sin embargo, la UE tiene el deber, no sólo ante sus ciudadanos y los ciudadanos de los nuevos Estados miembros sino también ante sus países vecinos actuales y futuros, de lograr la cohesión social y el dinamismo económico. Debe fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales en nuestro entorno común. Por ello, la UE, particularmente en el *Consejo Europeo de Lisboa*,²⁵ se marcó como objetivo estratégico el convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social. Esta estrategia se diseñó para recuperar las condiciones para el pleno empleo, el crecimiento y la cohesión social, y por otro consolidar la cohesión regional.

Adicionalmente, el Consejo Europeo de Gotemburgo²⁶ aprobó una estrategia de desarrollo sostenible para la UE, que implica la necesidad de mejorar el capital humano y la tecnología, haciendo mayor hincapié en las acciones relacionadas con la creación y la adquisición de conocimientos y educación, la difusión de la información, el empleo y la protección social.

25 23 y 24 de marzo de 2000. Presidencia Portuguesa, *Conclusiones de la Presidencia*, Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000 (DOC/00/8).

26 15 y 16 de junio de 2001, Presidencia Sueca, *Conclusiones de la Presidencia*, Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001 (Documento Nr. 200/01).

Al mismo tiempo, debería darse prioridad al entorno de las empresas europeas, especialmente por lo que respecta al marco regulador de la competencia en una Europa ampliada, así como a la coordinación y al refuerzo de la cohesión, sin olvidar la importancia de la agricultura y el desarrollo rural.

2. *Cohesión y fondos estructurales*

El Acta Única de la UE de 1986, uno de los tratados modificadores del Tratado de Roma de 1957 introdujo en el derecho originario de la UE los artículos 158 a 162 TCE sobre cohesión económica y social. El Tratado de Maastricht de 1993 hizo de la cohesión uno de los pilares fundamentales de la integración europea, anunciando en uno de sus protocolos la creación de un fondo específico llamado “fondo de cohesión”. Los principales instrumentos de la política europea de cohesión son los fondos estructurales que sirven para equilibrar los desequilibrios territoriales, tomando como base las regiones del continente, y el fondo de cohesión especializado en la promoción de las grandes infraestructuras de transportes y en la protección del medio ambiente, y que opera a través del análisis nacional en un entorno supranacional. Las ayudas del fondo de cohesión se destinan a países menos desarrollados, cuyo PIB nacional no alcanza el 75% de la media de los Estados miembros.

Los fondos estructurales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). El Banco Europeo de Inversiones (BEI) tiene competencias que lo equiparan en cierto sentido a estos fondos. La intervención financiera de estos fondos es objeto de planificación, programación y negociaciones prácticamente continuas y se materializa en programas plurianuales de actuación.²⁷

Los sistemas de intervención estructural en el seno de la unión son variados. Sin embargo, la mayor parte de los recursos se dedican a cofinanciar proyectos que tiene su origen en los Estados, a través de un mecanismo de consulta y programación en la que intervienen las regiones y entes subregionales como los municipios. Este conjunto de proyectos de iniciativa estatal son objeto de negociaciones con la Comisión Europea,

²⁷ Molina del Pozo, C. F., *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, 3a. ed., Madrid, 1997, pp. 717 y ss.

cuyos resultados se plasman en el Marco Comunitario de Apoyo (MAC). Cada MAC se desarrolla conforme a ejes que reflejan las prioridades y tipos de actuaciones pactadas, y son objeto de supervisión y control que contribuye a la transparencia del sistema. El segundo sistema de intervención en cuando a los recursos que capitaliza es el de los proyectos de iniciativa comunitaria, que en el periodo actual son 4: *Equal* (de fuerte orientación social), *Leader* (centrado en el desarrollo rural), *Interreg* (cooperación transregional, transfronteriza y transnacional) y *Urban* (que presta atención al desarrollo urbano). El número y características de estas iniciativas comunitarias varían en cada periodo plurianual de programación.

En cada periodo de programación se distribuyen las ayudas de cohesión mediante un reparto en función de objetivos por grupos de zonas, asociadas con base en sus necesidades y desarrollo relativo. Las regiones menos prósperas, aquellas cuyo PIB no alcanza el 75% de la media comunitaria, vienen constituyendo las llamadas regiones objetivo 1 y son las receptoras del mayor porcentaje de ayuda.

A. La cohesión económica y social en los territorios de la Europa de los 15

Una política tendente a resolver los diversos desafíos de la UE, que reconoce la importancia de las regiones en la integración del continente, es coherente con las obligaciones derivadas del tratado en materia de cohesión que consisten en “promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad” y “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

Ahora bien, la participación de nuevas regiones del Este de Europa hace necesario reformular las prioridades y los instrumentos políticos de apoyo a las menos desarrolladas, tanto para afrontar los problemas de la Europa de 15 miembros como para atender a los 10 nuevos Estados de la UE, y así construir una nueva política capaz de ofrecer una mayor contribución a la cohesión económica y social.

Los desafíos a los que se enfrenta la UE en este momento reflejan una gran diversidad de necesidades que afectan incluso a las regiones más desarrolladas, a las que se unirán las necesidades más intensas pero inequívocas de las regiones menos desarrolladas en los nuevos Estados

miembros. Este punto de partida subraya la necesidad de concentrar la ayuda destinada a la cohesión y de centrarse en elementos que incrementen el valor añadido de las intervenciones estructurales comunitarias.

La comisión recomendó, en su segundo informe sobre la cohesión, centrar el debate sobre el futuro de la política de cohesión europea en el contenido, en lugar de centrarse en los recursos financieros, que sin duda también forman parte del debate sobre los objetivos de la política regional.²⁸ Al establecer las futuras asignaciones presupuestarias en materia de cohesión económica y social, la UE deberá tener en cuenta la amplitud sin precedentes de las disparidades económicas y sociales en una UE ampliada y el carácter intensivo del esfuerzo a largo plazo necesario para reducirlas.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de continuar concentrando los recursos en las regiones menos desarrolladas, especialmente en las de los nuevos Estados miembros. Para éstos propósitos, parece que se continuará utilizando el criterio de subvencionabilidad basado en el nivel geográfico NUTS II²⁹ y en el PIB *per cápita*. Pero dentro de esta línea general sigue siendo necesario encontrar soluciones justas para las regiones de los Estados miembros actuales, en especial para aquellas que en la actualidad se sitúan dentro de las prioridades del objetivo núm. 1³⁰ y que, aunque no han acabado el proceso de convergencia económica, podrían dejar de pertenecer a ese objetivo como resultado de la disminución del PIB *per cápita* medio en la UE ampliada (*efecto estadístico*), situación que puede afectar a unos 21 millones de habitantes. Por otra parte, las regiones que ya no cumplan los criterios de subvencionabilidad, no en función del efecto estadístico ni de la ampliación, sino porque hayan alcanzado una renta *per cápita* superior al 75% de la media de la UE de 15 países, deben seguir siendo objeto de observación y apoyo.

Junto a las ayudas comunitarias categorizadas según la riqueza regional, otras categorías de regiones que ya forman parte de la UE 15 deben ser objeto de tratamiento específico, especialmente las ultraperiféricas cu-

28 Comisión Europea, Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, Luxemburgo, 2001.

29 La Nomenclatura de Unidades Territoriales (NUTS) constituye un sistema de división "ideal" establecido por la comisión para analizar la riqueza de los diversos territorios europeos a través de varios indicadores. Esta división alcanza seis niveles. La NUTS I equivale a los territorios de los Estados, la NUTS II a las regiones económicas, que no coinciden necesariamente con las regiones político administrativas de Europa.

30 Regiones cuyo PIB es inferior al 75% del PIB comunitario por regiones, NUTS II.

yas dificultades sociales y económicas están reconocidas en el artículo 299 del Tratado de la Comunidad Europea; así como a las islas menos desarrolladas, mencionadas en el artículo 158, y las regiones con muy escasa densidad de población, especialmente las de los países nórdicos actualmente asimiladas al objetivo número 1 de conformidad con el Protocolo 6 del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

Por lo que respecta al resto de las regiones, en el periodo 2000-2006, alrededor de una tercera parte de los créditos de los fondos estructurales se asignó a las que no pueden acogerse al objetivo núm. 1, es decir, las que cuentan con un Producto Interior Bruto inferior al 75% de la media comunitaria. Aunque, por definición, los problemas de cohesión económica y social fuera de las regiones menos desarrolladas son de menor escala, la UE en su conjunto se enfrenta a varios desafíos importantes, como los retos de competitividad, desarrollo sostenible y reestructuración económica y social que también afectan a las regiones actualmente situadas fuera del objetivo 1, por lo que debería seguir prestándose apoyo a su desarrollo.

Por último, existe un amplio reconocimiento de la necesidad de mantener las acciones que promuevan la cooperación transfronteriza y regional. La ejecución acertada de tales acciones, que son particularmente importantes para la integración territorial europea, requiere una organización a escala supranacional. El periodo actual ha evidenciado las dificultades inherentes a la organización de programas coherentes que implicaban la participación de autoridades pertenecientes a administraciones nacionales y a tradiciones jurídicas diferentes.

B. La cohesión económica y social en los territorios de la Europa de los 25

La aplicación de los fondos estructurales en los nuevos Estados miembros supone, por sí misma, un reto importante tanto para la UE que debe encontrar los recursos necesarios para garantizar políticas de cohesión eficaces, como para los Estados y regiones beneficiarias que han de contar con estructuras administrativas suficientemente sofisticadas para garantizar la transparencia y eficacia en la gestión de fondos, así como con fondos suficientes para participar en la cofinanciación de los programas.

Los países candidatos que se adhieran en 2004 afrontarán el reto de integrarse en un plazo muy rápido a un sistema que no se hizo para ellos, pero que les ofrece perspectivas considerables de aceleración de su desarrollo.³¹

A partir de diciembre de 2002, fecha en la que se concluyeron las negociaciones de adhesión con Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, la República Checa, Chipre, Malta y Polonia, la UE está realizando los preparativos para la puesta en marcha de los fondos estructurales y de cohesión en estos Estados desde el mismo momento de su incorporación. Los informes periódicos de la comisión de octubre de 2002 señalaron la persistencia de una serie de dificultades de cara a la aplicación de las acciones estructurales, tal y como se conocen en la UE 15. Entre estas dificultades se encuentra la insuficiencia de la coordinación interministerial indispensable para la preparación de programas integrados de desarrollo regional en el marco del objetivo número 1; los retrasos en la definición y distribución de las tareas entre los organismos responsables de la futura gestión de los programas, en los distintos niveles de la administración; la debilidad de los procedimientos administrativos y de los presupuestarios necesarios para las cofinanciaciones y para la gestión de los programas.

El Consejo de Copenhague de diciembre de 2002³² optó por una dotación de aproximadamente 21.700 millones de euros para los fondos estructurales y de cohesión para el periodo 2004-2006, que supone una ayuda total de 117 por habitante.³³ Un tercio de la dotación se asignará al Fondo de Cohesión, de decir a proyectos relacionados con las infraestructuras de transporte y de medioambiente. Esta concentración de recursos se justifica por la experiencia adquirida por los países candidatos en la elaboración y la aplicación de los proyectos medioambientales y de in-

31 Para un planteamiento general del problema de reparto, y sobre todo de gestión de fondos estructurales más allá de 2007, es decir una vez que se agote el actual periodo de programación, véase Comisión Europea, *Boletín Inforegio news*, núm. 108. Entre las cuestiones que se están debatiendo, se encuentra si el control sobre el gasto de fondos no debería descentralizarse en los Estados para liberar de carga de trabajo a la comisión, que se concentraría en un control sobre objetivos estratégicos.

32 *Conclusiones de la Presidencia*. Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002 (Documento 15917/02).

33 Para darse cuenta de la importancia relativa de esta cantidad, fijémonos que debe compararse con la ayuda de 143 euros por habitante otorgada por el objetivo núm. 1 en el primer periodo de programación (1989-1993) incrementada hasta 217 euros por habitante para las regiones del objetivo núm. 1 en los quince Estados miembros en 2000-2006.

fraestructuras financiados por el ISPA³⁴ y la necesidad de satisfacer las importantes necesidades de inversión en ambos sectores. Hasta 2006, la ayuda de los fondos estructurales en el Este de Europa se concentrará esencialmente en el objetivo número 1, mientras que las regiones subvencionables en virtud de los objetivos números 2 y 3 (Praga, Bratislava y Chipre) se beneficiarán de una intensidad de la ayuda por habitante idéntica a la de las regiones de los quince que se encuentren en una situación similar.

Por lo que respecta al otro sistema de intervención, los programas de iniciativas comunitarias está previsto que se reduzcan a dos (*Interreg* y *Equal*), aunque las medidas correspondientes a *Leader* y *Urban* podrán integrarse en los programas generales de MAC de las regiones de los objetivos 1 y 2.

C. Agricultura

La agricultura se contempla en el Tratado de la Comunidad Europea, fundamentalmente en la tercera parte, título segundo, artículos 32 a 38. Constituye un elemento esencial en la integración europea.³⁵

Desde 1957, quedó patente la importancia de la agricultura, así como los objetivos de la Política Agraria Común (PAC): incrementar la productividad con fomento del progreso técnico y del desarrollo rural y el empleo óptimo de los factores de producción, en especial la mano de obra, garantizar un nivel de vida equitativo a la población, estabilizar los mercados y la seguridad en los abastecimientos a precios razonables. Los modos de realización de estos objetivos han ido evolucionando desde 1957, haciendo frente a la situación económica y social de Europa.

En un primer momento, el ímpetu y liderazgo político de la Francia del general De Gaulle motivaron que prevaleciesen la política de mercados y el intervencionismo en los precios. De Gaulle impulsó la amplia-

34 El ISPA (instrumento estructural del preadhesión) para Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Rumanía, Letonia, Lituania, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia fue el mecanismo de ayuda europea durante el periodo de preadhesión, y contaba con unos mecanismos de funcionamiento semejantes a los del Fondo de Cohesión. ISPA dispuso, para el periodo 2000-2006, de 7280 millones de euros. Como la ampliación a ocho países europeos se produce en 2004, una parte de estos fondos pasan a integrar las ayudas estructurales internas, y el resto seguirán aplicándose en Bulgaria y Rumanía.

35 Algunos de los planes previos a la constitución de la propia Comunidad Económica Europea ya habían contemplado una Europa que girara en torno de este sector, entre ellos destaca el proyecto *Mansholt* de una Comunidad Agraria.

ción del radio de acción del mercado común a la agricultura en la cual Francia es la máxima potencia. Ya en 1964 el 85% de los productos agrícolas y ganaderos quedaron sometidos a legislación comunitaria, y se fijaron precios únicos de los cereales en todo el territorio de la comunidad. Esto permitió el incremento de la productividad, pero además trajo consigo la acumulación de excedentes, el desequilibrio de los precios europeos respecto de los del resto del mundo, y el agravamiento de la crisis agraria y presupuestaria.

A principios de los años ochenta, la degradación del sector agrícola y su elevado coste, el desequilibrio entre oferta y demanda, así como la presión internacional en el marco del GATT forzaron a establecer un marco en el que se fueron produciendo las reformas, distinguiéndose varias fases. Desde 1979 el consejo impuso a los productores de leche una tasa de corresponsabilidad; entre 1983 y 1988 se congelaron los precios institucionales y la redujeron ciertos regímenes de garantía de las Organizaciones Comunes de Mercado³⁶ para disciplinar el presupuesto, aunque la insuficiencia de la reforma condujo a una grave crisis en 1987 que se prolongó hasta 1992. En 1988 el consejo adoptó una serie de decisiones para solventar la situación. Por una parte, aumentó los recursos propios y aplicó una disciplina presupuestaria más severa, por otra, duplicó los fondos estructurales³⁷ durante el periodo 1988-1993. En esta época se introdujeron importantes medidas socio-estructurales para ajustar oferta y demanda mediante la reducción de tierras de cultivo o *set aside* y prejubilaciones a los agricultores, compensar a estos últimos de las repercusiones negativas de los estabilizadores sobre su nivel de renta.

A comienzos de los años noventa, después de que la comisión presentara informes sobre la situación de la agricultura en Europa y los excedentes agrarios europeos, y ante las presiones internacionales para equiparar los precios agrarios europeos a los mundiales,³⁸ el consejo aprobó

36 Las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) son comités con representación estatal, y de la Comisión Europea, que tienen competencia para asesorar a la Comisión Europea en materia de mercados agrarios. Son instrumentos jurídicos básicos para orientar la producción agrícola y estabilizar los mercados europeos. Su origen se remonta a 1961, cuando fueron constituidos como vía de compromiso entre las pretensiones de la comisión por un lado, y de los Estados por otro, en el sentido de dirigir la política agraria. Gracias a estos comités, la gestión recae sobre la comisión que debe consultarles.

37 Los fondos estructurales son los principales instrumentos de cohesión económica y social del continente, a los que aludimos más adelante.

38 Los documentos de la comisión que inician la gran reforma de la agricultura europea son "Evolución y futuro de la PAC" de 10 de febrero de 1991 (COM 91, 100 final), en el que indicaba

un acuerdo político sobre la reforma de la PAC,³⁹ así como nuevos reglamentos que sustancian la reforma del 92.⁴⁰ La reforma de 1992 reorientó la producción y el consumo y redujo los *stocks* públicos, pero al cabo de los años algunos de sus efectos quedaron eclipsados con la crisis de las vacas locas, y otras que han afectado a los consumidores.

En julio de 1997, la comisión presentó su Agenda 2000, que trata de hacer frente a las consecuencias de la V ampliación, junto con dos reformas necesarias: los fondos estructurales y la agricultura, dentro del marco de las perspectivas financieras y presupuestarias. Por lo que respecta a la agricultura, la opción de la comisión consiste en continuar las reformas de 1992, es decir la reducción generalizada de precios de intervención y el aumento de ayudas directas a agricultores. La Agenda 2000 constituye la última fase de la reforma, marcada por el entonces proyecto de la adhesión de los países del Este y Sur de Europa, y despliega sus plenos efectos una vez realizada la gran ampliación de 2004.

La relevancia del sector agrario en el conjunto europeo es tal que en el programa de objetivos estratégicos de la Comisión Prodi 2000-2006 se señaló la importancia del desarrollar y reforzar el modelo europeo de agricultura para aumentar la competitividad del sector, garantizar su viabilidad y promover zonas rurales de importancia vital. En la actualidad, los reglamentos que desarrollan la agenda 2000 muestran la voluntad política de una reforma en torno a tres objetivos.⁴¹ El primero, de carácter económico, consiste en *producir alimentos para los consumidores y materias primas para la industria y contribuir al crecimiento económico, el empleo y la balanza comercial*. El segundo está relacionado con la orde-

su intención de revisar los mecanismos de mercado, incluidas las OCM. El segundo documento (COM 91,258) es una continuación el anterior, de fecha 19 de junio de 1991, y ya contenía propuestas legislativas concretas.

39 El 21 de mayo de 1992, el consejo aprobó un acuerdo político sobre la reforma de la PAC, basada en la sustitución del sistema de apoyo al sector agrícola a través de los precios institucionales por un sistema de apoyo al sector agrícola a través de precios institucionales por un sistema de ayudas directas a la renta y en la aproximación de los precios comunitarios a los mundiales.

40 Estos reglamentos se adoptaron el 6 de junio de 1992, afectaban a los llamados productos "COP": cereales, oleaginosas y proteaginosas. Sus resultados se hicieron notar al cabo de pocas campañas a partir de la de 1993/94. Afectó a los sectores de cultivos herbáceos, carne de vacuno, ovino y caprino, sector lácteo y tabaco.

41 El Reglamento Básico de Fondos Estructurales, el R 1260/1999, puede consultarse en el Doce L 161 de 1999, página 1. Los Reglamentos básicos relativos a la agenda 2000, en su versión agraria y de desarrollo rural son los reglamentos 1257 y 1258 ambos de 1999, publicados en el Doce L 160 de ese mismo año.

nación del territorio basado en la *diversificación*. El tercero se relaciona con la función medioambiental de defensa del *espacio y conservación del paisaje* a partir de una agricultura extensiva.

El aspecto agrario de la V ampliación se ve afectado por todas estas cuestiones, además por la relevancia presupuestaria de las ayudas comunitarias,⁴² y la importancia relativa de este sector dentro de las economías de los países candidatos y de su considerable potencial de producción agraria.⁴³ Por esto, se hace necesaria una política comunitaria activa de desarrollo rural de toda la UE y reorientar la ayuda a la agricultura hacia aspectos más amplios de desarrollo económico en las zonas rurales.⁴⁴

La comisión aprobó la Comunicación “Revisión intermedia de la política agraria común” en julio de 2002,⁴⁵ en la que analizó la evolución del proceso de reforma desde 1992. Llegó a la conclusión de que la reforma había sido eficaz y que había logrando mayor equilibrio en el mercado y en las rentas agrarias. No obstante, en esta comunicación también se señaló que aún quedan áreas de desequilibrio que conviene reforzar, por lo que resulta recomendable incrementar la competitividad de la agricultura europea, favorecer la agricultura sostenible, lograr un mayor equilibrio de las ayudas y potenciar el desarrollo rural. En este sentido, el 22 de enero de 2003 la Comisión Europea aprobó una serie de propuestas legislativas para la reforma de la Política Agraria Común, que pretende ofrecer una perspectiva clara que deberá proyectarse hasta 2013. Se pretende

42 El capítulo agrario fue uno de los más complejos en las negociaciones. El Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002 acogió el Informe del secretario general del consejo con vistas a la reforma del consejo ante la ampliación. Y el Consejo Europeo de Sevilla del mismo año pretendió adoptar decisiones relativas a estas reformas de forma previa a la ampliación, pero las circunstancias que rodearon ciertas negociaciones, en particular las relativas al capítulo agrícola, no lo hicieron posible.

43 Su productividad actual es inferior a la media comunitaria, supone un 30% de la producción de la UE. Un informe reciente llegaba a la conclusión de que el mantenimiento de la política agrícola actual, con pagos en apoyo de la renta, aunque se desvinculen aún más de la producción, frenaría el crecimiento y la armonización a largo plazo de los países de Europa Central y Oriental, ya que incentivaría el mantenimiento de la agricultura poco productiva en vez de la adaptación a sectores más productivos de la economía. Sobre el particular véase Pelkmans, J., *Economic Implications of Enlargement*, Brujas, Bruges European Economic Policy (BEEP), series Briefing núm. 1, 2002.

44 El Reglamento 1268/1999/CE constituyó el instrumento básico de asistencia al desarrollo rural durante la etapa de preadhesión. No obstante ha demostrado algunas carencias, como su falta de adaptación para hacer frente a catástrofes naturales. Es por esto que, a raíz de las inundaciones catastróficas sufridas en algunos de los países candidatos en 2002, se aprobaron reformas de dicho reglamento, como el 696/2003/CE que permite las ayudas de la CE para paliar catástrofes naturales que afecten a zonas rurales.

45 Comisión Europea, “Revisión intermedia de la política agraria común”, COM (2002) 394 final, julio de 2002.

ofrecer mayor flexibilidad a los agricultores, incentivar la protección del medio ambiente y simplificar las relaciones comerciales entre la Política Agraria Común de la UE y la Organización Mundial de Comercio.

Los elementos clave de la nueva reforma consisten en otorgar una ayuda única por explotación, disociando estas ayudas de la producción, al tiempo que se puede introducir cierto carácter progresivo en las mismas, en el sentido de reducir las ayudas en las explotaciones de mayor tamaño.⁴⁶ Además, y de cara al futuro, la comisión propone vincular las ayudas de la agricultura al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente y agronomía, sanidad alimentaria, protección de los animales y seguridad e higiene en el trabajo. Por último y con entidad propia dentro de las nuevas perspectivas, se encuentra el refuerzo del desarrollo rural.

Por lo que respecta a la política de mercado, se pretende seguir reduciendo el precio de intervención, lo que será parcialmente compensado por un incremento en las ayudas directas a los agricultores de productos herbáceos, por una reforma del sector lácteo, diferenciando los recortes de los precios de mantequilla y leche (manteniendo las cuotas lácteas hasta 2014 o 2015), así como por reformas en el sector de la patata y forrajes.⁴⁷

D. Política de la competencia y ayudas de Estado

La política de la competencia en la UE, en el marco de la economía de mercado que constituye la referencia política económica actualmente seguida por la Comunidad Europea (CE) y sus Estados miembros, se valora como un factor de logro económico para satisfacer las necesidades de los consumidores europeos y también para garantizar la *competitividad* de las empresas, productos y servicios europeos en el mercado mundial. Además, tiene una importancia esencial como requisito para conseguir la realización del mercado interior libre, de conformidad con el establecido en el artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea. Es por esto que en los tres ámbitos que afectan a la competencia: acuerdos entre empresas, ayudas estatales y abusos de posición dominante se hayan limitado las prácticas que obstaculizan los intercambios entre los estados miembros. El Tratado de la CE se refiere a estos aspectos en sus artículos 81 y siguientes.

46 Las propuestas legislativas para el nuevo periodo de la PAC se basan en la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en octubre de 2002, que supuso un gran avance en el procedimiento de negociaciones de la V ampliación.

47 En este sentido ya existe una propuesta de reglamento sobre la organización común de mercados de los forrajes disecados para las campañas de comercialización 2004/05 a 2007/08.

Los criterios económicos que han servido de guía durante las negociaciones de adhesión, y de fundamento para la incorporación de nuevos miembros se basaron en la necesidad de que los candidatos demostrasen que funcionaban en régimen de una economía de libre mercado y que disponían de recursos y estructuras suficientes para hacer frente a las fuerzas de la competencia dentro de la UE.⁴⁸

La libertad de mercado, en los países candidatos a la V ampliación, se tradujo en gran medida en el requisito de que demostrasen que tanto sus administraciones públicas como los operadores de mercado se habían acostumbrado a mantener una disciplina de competencia similar a la de la UE de 15 miembros. Esto significa que las negociaciones de preadhesión se basaron no sólo en el compromiso a futuro de los candidatos, sino también en la verificación de la puesta en marcha de normas concretas a lo largo de los años noventa. De esta forma, el capítulo de la competencia derivó en unas negociaciones más largas y exigentes que las relativas a otros aspectos del acervo comunitario,⁴⁹ que se debieron, no sólo a la voluntad de mantener la disciplina de mercado después de la adhesión, sino a que hubiera resultado imposible a estos países del Este de Europa demostrar el cumplimiento de las reglas de mercado de forma inmediata después de su adhesión, sin dotarles de un periodo de adaptación.⁵⁰

El control de las ayudas de Estado constituye un principio básico de los acuerdos europeos o acuerdos de asociación con los países candidatos, y refleja el mandato del artículo 87, TCE, que gira en torno a la prohibición de medidas que supongan la utilización de recursos públicos para beneficiar de forma no equitativa unos actores frente a otros, que distorsione la competencia y afecte al mercado interior.⁵¹ En este sentido, los acuerdos europeos prohibían las ayudas de Estado que pudiesen afectar a

48 Comisión Europea, *XXXI Informe sobre la política de la Competencia*, Bruselas, Luxemburgo, 2001.

49 Al comienzo de este proceso, se pidió a los países candidatos que fueran incorporando la legislación en materia de competencia a sus respectivos ordenamientos con anterioridad a entrar a formar parte de una Europa ampliada. Además se les exigió la demostración de que contaban con unas estructuras administrativas suficientes como para dotar de eficacia a la ejecución de esta legislación, y por último, que alcanzasen unos niveles de disciplina de mercado similar a la de la UE.

50 Estos requisitos para la adhesión no formaban parte únicamente de las negociaciones, sino que los acuerdos europeos bilaterales concluidos con cada uno de los Estados contenían disposiciones al respecto.

51 Feltkam, R., "Reflections on the Structure of State aid rules in the Treaty of Rome", *Competition Policy*, 2003/1, p. 29.

la competencia, puesto que constituirían un riesgo para el libre mercado entre el país candidato en cuestión y la CE.⁵²

Durante el proceso de preadhesión, los candidatos alcanzaron un nivel de adaptación al modelo europeo muy satisfactorio en relación con la legislación *antitrust* y las ayudas de Estado. Sin embargo, en ambos aspectos las infraestructuras administrativas, dotación de medios técnicos, económicos y humanos para realizar un control efectivo, aún no se han completado. La creación de un marco para dotar de efectividad y ejecutar las medidas en el ámbito de la competencia deben perfeccionarse en particular en el ámbito de las ayudas de Estado, distinguiéndose dos cuestiones particularmente problemáticas: los regímenes e incentivos fiscales incompatibles con el artículo 87, TCE, y las ayudas a empresas en situación de crisis. A pesar de que aún queda camino por recorrer, los avances realizados a lo largo de los últimos 10 años han sido suficientes como para que las negociaciones en este aspecto tan fundamental puedan considerarse un éxito. Se ha creado una cultura de libre mercado y competencia que ha ido calando tanto en las administraciones públicas como en los operadores sociales, lo que constituye la base para el desarrollo y profundización de esta política en los años próximos.

V. CONCLUSIONES

La UE sigue constituyendo una organización *sui generis* y dinámica de integración regional en un mundo globalizado. La gran ampliación de 2004 requerirá reforzar los mecanismos de cohesión interna, así como un proceso lógico de fortalecimiento de las relaciones de vecindad con los países del entorno regional, algunos de los cuales poseen la vocación de llegar a ser miembros de pleno derecho de la UE, y otros sin esa vocación.

La satisfacción de las necesidades básicas de los consumidores del continente a través de la adaptación de la agricultura europea, la intensificación y especialización de las ayudas de cohesión económica y social y el libre mercado se encuentran en la base del *concepto europeo de desarrollo*. La experiencia adquirida desde 1957 se proyecta a partir de 2004

52 El sistema empleado para valorar las prácticas contrarias a este principio es el criterio que deriva de la aplicación de las reglas de competencia en la CE, en concreto de los artículos 81, 82 y 87 del TCE; así como del derecho derivado en esta materia, ya que durante el procedimiento de preadhesión se pidió a los candidatos que adaptasen su legislación al modelo europeo.

en un área geográfica varias veces superior a la que originalmente fue concebida. Pero las diferencias de contexto ponen de manifiesto, ahora más que nunca, la profundidad y clarividencia de lo que muchos pudieron considerar sólo frases dentro de un discurso político de Robert Shuman, el 9 de mayo de 1950: “*Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho*”. La idea de Europa de los padres del actual proceso de integración sigue viva, aún en un contexto posiblemente inimaginable en el momento en el que se fraguaron.