

CONV 730/03

CERCLE III 7

INFORME

del: Presidente del "Círculo de debate" sobre los recursos propios

a los: Miembros de la Convención

Asunto: **Informe final del "Círculo de debate" sobre los recursos propios**

1. El "Círculo de debate" sobre los recursos propios concluyó sus trabajos en su reunión del 6 de mayo de 2003, durante la cual examinó el proyecto de informe que le fue presentado por su Presidente, D. Íñigo Méndez de Vigo. En sus reuniones anteriores, el Círculo había examinado las cuestiones relativas al mandato que le atribuyó el Praesidium.
2. El debate en el Círculo puso de relieve la existencia de **tres niveles** que deben ser tenidos en cuenta cuando se aborde la cuestión de los recursos financieros de la Unión: el nivel constitucional, el del sistema de recursos y el del presupuesto anual.
3. El Círculo considera que debe dedicarse a los recursos propios un artículo en la Parte I de la Constitución. Dicho artículo debe incluir el procedimiento de toma de decisiones.

4. El Círculo considera que la **denominación** "recursos propios" podría prestarse a confusión. Algunos, en aras de una mayor transparencia, se preguntan si no habría que hablar de recursos de la Unión o de recursos presupuestarios de la Unión. Sin embargo, el concepto de "recursos propios" en el sentido de unos recursos que pertenecen por derecho a la Unión debe conservarse. La Constitución debe consagrar, en el artículo correspondiente de su primera parte, la idea de la financiación de la Unión por medio de unos recursos que le pertenecen por derecho.

5. Dentro de una lógica constitucional, el Círculo considera que la pregunta c) del mandato precede a las demás:

"c) ¿Responden los recursos propios actuales a las expectativas de los ciudadanos en cuanto a equidad y transparencia?"

6. El Círculo considera que la respuesta a esta pregunta se halla en **los principios** que deben inspirar al sistema de financiación y que la Constitución debe reflejar de forma adecuada:

- El principio de la transparencia de la financiación de la Unión: los ciudadanos deberían estar en condiciones de conocer el coste de la Unión y de comprender cómo se financia. El Círculo considera que este principio, que tiene carácter general y que debe inspirar la acción de la Unión en todos los ámbitos, dentro de la dinámica de la aproximación de la Unión a los ciudadanos, clave de la declaración de Laeken, tiene una importancia muy particular por lo que respecta a los recursos.

Dentro de este mismo objetivo de aproximación a los ciudadanos, el Círculo ha insistido en la importancia, por motivos de transparencia, de incrementar el control democrático sobre los resultados efectivos del gasto con respecto a los objetivos fijados previamente, porque la eficacia también es fuente de legitimidad.

- El principio de consentimiento del impuesto ¹: el sistema de financiación de la Unión debe ser sometido a la aprobación y al control de la representación parlamentaria de los ciudadanos. Se trata de un principio democrático elemental del Estado de derecho. La representación parlamentaria de los ciudadanos, ya sea a través de los parlamentos nacionales o del Parlamento Europeo, debe estar asociada imperativamente y de manera eficaz a la toma de decisiones en materia de recursos. ²
- El principio de adecuación de los medios: el sistema de financiación debe permitir a la Unión lograr sus objetivos. Se trata del aspecto presupuestario del principio ya consagrado en el apartado 4 del artículo 6 del TUE: "la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas". Este principio debe mantenerse en el título de la Parte I de la Constitución, dedicada a las finanzas, con una ligera modificación en su redacción: "La Unión se dotará de los medios adecuados para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas".
- El principio de equidad entre los Estados miembros: el sistema de financiación de la Unión debe basarse en la capacidad contributiva derivada de la riqueza relativa de los Estados miembros expresada principalmente en términos de PNB. Algunos miembros del Círculo han recordado a este respecto que, según el Protocolo sobre la cohesión económica y social, los elementos regresivos del sistema de financiación de la Unión deben ser corregidos paulatinamente. Algunos miembros han recordado que la equidad del sistema presupuestario no sólo se basa en el aspecto relativo a los ingresos, sino también en el efecto redistributivo de los gastos. ³

7. A la luz de estos principios, el Círculo ha examinado las cuestiones de procedimiento de toma de decisiones correspondientes a las dos primeras preguntas del mandato, tratando ésta en conjunto:

- a) *¿debe mantenerse, en el procedimiento previsto en el artículo 269, la unanimidad para la decisión del Consejo? ¿Cuál debe ser la función del Parlamento Europeo?*

¹ Un miembro del Grupo no está de acuerdo con el contenido de este párrafo.

² Algunos miembros del Círculo han insistido en la importancia de que los parlamentos nacionales participen con regularidad en el debate presupuestario de la Unión.

³ Algunos miembros del Círculo consideran fundamental que se consagre también como principio presupuestario el vínculo que debe existir entre las orientaciones de política económica de la Unión y sus prioridades en materia presupuestaria.

b) *¿Debe mantenerse, en el procedimiento previsto en el artículo 269, la exigencia de la adopción por los Estados miembros, conforme a sus respectivas normas constitucionales, o debe la financiación pasar a ser competencia de la Unión?*

8. El **procedimiento de toma de decisiones** está previsto actualmente en el párrafo segundo del artículo 269 del TCE:

"El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a sus Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales."

9. Este artículo dispone la adopción por unanimidad de las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Unión. Pero no se trata de disposiciones obligatorias, pues el Consejo se limita a recomendar a los Estados miembros que las ratifiquen. Se trata de un procedimiento de decisión muy lento. El Círculo se ha preguntado si este procedimiento era válido para garantizar en el futuro la adopción de las medidas necesarias para la financiación de las políticas de la Unión, teniendo en cuenta, en particular, el "efecto numérico".

10. La mayoría de los miembros del Círculo ha propuesto que, en el artículo de la Parte I de la Constitución relativo al sistema de recursos, se haga una distinción entre dos bases jurídicas con dos procedimientos distintos:

- El relativo a la fijación del máximo de los recursos propios y, por consiguiente, de la dimensión del presupuesto de la Unión, así como la creación de nuevos recursos, que sería sometido al procedimiento más lento previsto en la Constitución y, por tanto, al procedimiento previsto actualmente en el artículo 269: adopción por el Consejo, por unanimidad, de las disposiciones cuya adopción recomienda a los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales ¹.

¹ Algunos miembros del Círculo proponen prever que, mediante este mismo procedimiento, se pueda modificar en el futuro el procedimiento de toma de decisiones.

- El relativo a las modalidades concretas de los recursos de la Unión, que estaría sujeto a un procedimiento menos lento: adopción por el Consejo, por mayoría cualificada [o por mayoría supercualificada si la Constitución previera esa modalidad de votación], con dictamen conforme del Parlamento Europeo. En ese caso desaparecería la exigencia de la ratificación nacional, pues la representación parlamentaria correspondería al Parlamento Europeo ¹.

11. La mayoría de los miembros del Círculo considera que la Parte I de la Constitución debe resolver también la cuestión de la **jerarquía** que debe establecerse **entre el sistema de recursos de la Unión**, en particular el máximo de dichos recursos, **y el marco financiero plurianual**.
12. Efectivamente, el Círculo de debate sobre el procedimiento presupuestario ha recomendado que las perspectivas financieras se consagren en la Constitución. De ese modo, pasarían a ser jurídicamente obligatorias. Según el Círculo, la Constitución debe incluir el principio en virtud del cual el "marco financiero" fija las cantidades obligatorias de los máximos anuales para créditos de compromiso por rúbrica dentro de los límites de los recursos propios de la Unión, así como la suma del máximo anual de los créditos de pago, que de todos modos deben respetar el máximo de los recursos propios. Por consiguiente, el vínculo jurídico entre estos máximos diferentes y los actos de Derecho derivado que los fijan (la ley relativa al marco financiero y la relativa a los recursos propios) debe quedar claramente establecido. A su vez, el presupuesto anual que determina la puesta a disposición efectiva de los recursos deberá respetar el marco financiero.
13. El Círculo considera que el título dedicado a las finanzas en la Parte I de la Constitución debe sentar claramente el principio según el cual el máximo de los recursos propios es vinculante para el marco financiero plurianual, el cual a su vez es vinculante para el presupuesto anual.

¹ Algunos miembros del Círculo consideran que el máximo y las modalidades de los recursos no pueden disociarse, y que ese conjunto debe estar sujeto al procedimiento actualmente previsto en el artículo 269 TCE.

14. Por lo que respecta a la tercera pregunta de su mandato:

"d) *¿Puede permitir el procedimiento actual de toma de decisiones una modificación sustancial de estos recursos?*"

El Círculo ha tenido en cuenta que el sistema de financiación de la Unión misma, **la naturaleza y las modalidades de los recursos**, es una cuestión que corresponde al Derecho derivado, y que se tratará en la ley adoptada en virtud de la base jurídica prevista en la Constitución.

15. Los miembros del Círculo han abordado, de todos modos, la cuestión de la evolución del sistema de recursos. Se han manifestado dos posiciones divergentes:

- a) Algunos desean que el sistema de la Unión evolucione hacia unos ingresos de carácter fiscal. En su opinión, unos impuestos europeos garantizarían mejor la estabilidad y la transparencia del sistema, si bien no deberían suponer en ningún caso un aumento de la presión fiscal total sobre los contribuyentes. Los miembros del Círculo que son favorables a esta evolución están divididos, a su vez, entre:
- los que consideran que corresponde al Derecho derivado establecer dicho tipo de recursos, y que no es necesario ningún cambio para decidir la creación de un impuesto europeo o la participación en un impuesto nacional, caso de existir la voluntad política de hacerlo. Argumentan que la Unión dispone ya de este tipo de recursos: los recursos tradicionales son de carácter fiscal, como el recurso IVA;
 - los que consideran que es preferible descartar toda incertidumbre y abrir de modo explícito la posibilidad de disponer recursos de carácter fiscal en la base jurídica de la Constitución.

b) Otros consideran que el sistema de recursos actual es lo bastante seguro y equitativo. Algunos de ellos quisieran que el recurso PNB, que garantiza la mayor equidad pues se basa en la riqueza relativa de los Estados, adquiriera mayor importancia en el sistema. Se oponen a la idea de incluir en la base jurídica de la Parte I de la Constitución la posibilidad expresa de crear recursos fiscales.

16. El Círculo ha concluido que, en cualquier caso, la base jurídica actual permite la creación de nuevos recursos, incluso de carácter fiscal ¹.

¹ Algunos miembros del Círculo consideran, sin embargo, que un procedimiento de toma de decisiones tan lento como el previsto no facilitará la creación de nuevos recursos.