

DEBATE EN EL PARLAMENTO EUROPEO
DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES
EUROPEAS PARA 1990 (*)

CARMEN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REFORMA FINANCIERA DE 1988.—III. LAS PREVISIONES FINANCIERAS: SU ADAPTACIÓN ANUAL PARA 1990.—IV. DEBATE EN EL PARLAMENTO EUROPEO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 1990. a) *Presentación por el Consejo.*—b) *Debate en 1.ª lectura.*—c) *Debate en 2.ª lectura.*—V. CONCLUSIONES.

(*) El origen último del presente trabajo es la asistencia por la autora del mismo, al debate en primera lectura del Proyecto de Presupuesto de las Comunidades Europeas para 1990, que tuvo lugar en el Parlamento Europeo en la última semana de octubre de 1989.

I. INTRODUCCIÓN

El principal propósito de este trabajo es exponer los aspectos más relevantes del debate del proyecto de presupuesto general de las Comunidades Europeas (en adelante CC.EE.) para 1990, que ha tenido lugar en el Parlamento Europeo en el otoño pasado.

Para poder comprender mejor los asuntos suscitados en dicho debate resulta imprescindible, en primer lugar, hacer una referencia a las líneas maestras recogidas en la reforma financiera de 1988, que culminó con la firma tripartita, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, del «Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario», el 29 de julio de ese mismo año; y en segundo lugar, recoger en síntesis una serie de hitos necesarios que tuvieron lugar a lo largo de 1989 con vistas a la preparación de dicho proyecto de presupuesto, destacando de manera especial por sus implicaciones en las cuantías de los gastos presupuestados, la actualización de las perspectivas financieras.

A través del seguimiento de la discusión presupuestaria se trata, en definitiva, de evaluar si el Parlamento Europeo, que es una de las ramas de la autoridad presupuestaria según el Tratado Constitutivo de la CEE, cuenta con un auténtico poder financiero, es decir, hasta qué punto tiene capacidad modificatoria sobre el proyecto de presupuesto que le presenta el Consejo.

II. LA REFORMA FINANCIERA DE 1988

Antes de referirnos a las modificaciones efectuadas en el ámbito de las finanzas de la Comunidad durante 1988, es preciso comentar cuál era la situación de la que se partía.

El *Tratado de Luxemburgo de 1970* modificó el párrafo 9 del artículo 203 del Tratado de la CEE, en el sentido de acrecentar las competencias presupuestarias del Parlamento, concediéndole un poder de enmienda sobre los gastos no obligatorios, esto supone que el Parlamento tiene la última palabra sobre dichos gastos, lo que de alguna manera le podría permitir expresar sus prioridades políticas propias. La distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios (en adelante GO y GNO, respectivamente), clasificación esencialmente política, no apareció hasta el Presupuesto para 1975, ya que dicho Tratado preveía un período transitorio de cinco años. Así la falta de una definición clara y precisa de ambos tipos de gastos ha motivado el conflicto permanente entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria: el Parlamento y el Consejo (1).

La *Declaración común de 30 de junio de 1982*, realizada por las tres instituciones comunitarias, supuso un paso adelante de cara a mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario, recogiendo en dicha declaración una definición de los GO y en un anexo la lista de todas las líneas de gastos existentes en ese momento clasificadas entre obligatorios y no obligatorios. A pesar de que la «Declaración común» ha permitido mejorar la clasificación de las diferentes líneas presupuestarias, ha habido una cierta dificultad para lograr un acuerdo en la clasificación de los nuevos gastos que se han ido generando como resultado de la ampliación del campo de actuación de la Comunidad hacia nuevas políticas.

En el párrafo 9 del artículo 203 del Tratado se recoge que para el conjunto de gastos que no se derivan necesariamente de los tratados, se fijará un *tipo máximo de aumento anual* (en adelante TMA) que deberá ser respetado por las instituciones a lo largo del proce-

(1) Los *gastos obligatorios* son aquellos que derivan directamente de los Tratados constitutivos de las CC.EE. y de las Actas de Adhesión de nuevos países miembros. Los *gastos no obligatorios* son los que no se derivan necesariamente de los Tratados.

dimiento presupuestario. Dicho tipo máximo será fijado por la Comisión en función de tres parámetros:

- la evolución del PNB en volumen, en la Comunidad;
- la variación del coste de la vida en el último ejercicio;
- la variación media de los presupuestos de los Estados miembros.

CUADRO 1

EVOLUCION DEL TIPO MAXIMO DE AUMENTO ANUAL DE LOS GASTOS NO OBLIGATORIOS

1980	13,3
1981	12,2
1982	14,5
1983	11,8
1984	11,6
1985	8,5
1986	7,1
1987	8,1
1988	7,4
1989	5,8
1990	6,1

FUENTE: Oficina de publicaciones oficiales de la CEE, *Las finanzas públicas de la Comunidad*; y Acta literal de la sesión del 12-9-90.

Según se recoge en el Cuadro 1, el TMA ha evolucionado a lo largo de los diez últimos años de manera decreciente, siendo el fijado para 1990 menos de la mitad del tipo establecido para el ejercicio de 1980.

La superación del TMA, si bien el Tratado obliga a que sea respetado, tiene dos excepciones: una, como resultado de la utilización por el Parlamento de su margen de maniobra; otra, por acuerdo entre el Parlamento y Consejo sobre la superación del tipo máximo.

- *El margen de maniobra del Parlamento viene determinado*

por lo siguiente: si para los GNO el tipo de aumento que resulta del proyecto establecido por el Consejo, supera a la mitad del tipo máximo, el Parlamento en el uso de su derecho de enmienda puede aumentar el montante total de dicho gasto en el límite de la mitad del TMA. Pero este sistema, en principio, no ha sido aplicado desde 1979, pues el Consejo se impuso como regla de conducta la adopción de su proyecto de presupuesto sin que el aumento de los GNO superase la mitad del TMA.

— En cuanto a la *fijación de un nuevo tipo máximo de aumento*, por acuerdo entre el Consejo y el Parlamento, se puede producir en caso de que una de estas dos instituciones, o bien la Comisión, consideran que las actividades de la Comunidad en un momento dado exigen superar el TMA fijado para ese ejercicio. En ese caso un nuevo tipo puede ser fijado, siempre que haya acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, pero en la práctica no siempre se ha producido dicho acuerdo, lo que ha motivado enfrentamientos entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria. Tras el conflicto suscitado con el debate del presupuesto para el ejercicio de 1986, que concluyó con la decisión del Tribunal de Justicia Europeo de anular la decisión del Parlamento de parar el presupuesto, llamando a la necesidad de lograr un acuerdo, quedó establecida la «reserva negativa» con la finalidad de lograr un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento sobre la tasa de aumento de los GNO. Dicha reserva ha tenido un efecto secundario de reequilibrio de los presupuestos para los ejercicios 1986 y 1987, si bien no ha sido utilizado en los de 1988 y 1989 (2).

Las líneas maestras de la *reforma financiera de la Comunidad* se concretan en tres aspectos: el nuevo sistema de recursos propios, la reforma de los fondos estructurales, y la disciplina presupuestaria. Nos referiremos a esta última por tratarse de uno de los aspectos fundamentales que incide de manera especial en el procedimiento presupuestario y que en síntesis viene recogida en el *Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario*. Dicho acuerdo ha tenido una gran relevancia, ya que por primera vez en la historia de la Comu-

(2) En el artículo 15 de la reforma del Reglamento Financiero, se limita el montante máximo que puede alcanzar dicha reserva a 200 millones de ECUs.

nidad se define un marco de referencia interinstitucional para cinco años (1988-1992) que deberá ser respetado en el curso de cada uno de los diferentes procedimientos presupuestarios anuales.

En la práctica, ha permitido que los dos últimos presupuestos comunitarios hayan sido aprobados antes de finalizar el mes de diciembre y que los tradicionales enfrentamientos entre el Parlamento y el Consejo se hayan visto aminorados. Como más adelante se verá cuando se analice el debate de los presupuestos para 1990, aunque ambas instituciones han mantenido a lo largo de dicho trámite parlamentario abiertas discrepancias, éstas han sido resueltas en el marco de la negociación y del acuerdo. Dos de los *principios básicos del Acuerdo* son: la mejora del desarrollo del procedimiento presupuestario anual y la globalidad de la disciplina presupuestaria que se aplica a todos los gastos y obliga a todas las instituciones.

En cuanto a las *perspectivas financieras para 1988-1992*, recogidas en el Acuerdo, hay que manifestar que éstas vienen a ser el marco de referencia de la disciplina presupuestaria interinstitucional, además indican el volumen y la composición de los gastos previsibles de la Comunidad y en ellas figuran los importes globales de los GO y de los GNO.

Cada uno de los seis objetivos financieros, en que figuran clasificados los créditos, tiene consignado un límite máximo anual de gastos (ver cuadro 2). Las cifras que se recogen en dicho cuadro están valoradas a precios de 1988, de manera que serán actualizadas cada año por la Comisión, en función de la evolución del PNB y de los precios (artículo 9).

También podrá procederse a la revisión de las perspectivas financieras (artículo 12), a propuesta de la Comisión, siempre que haya un común acuerdo del Parlamento y del Consejo, dentro de un límite máximo de aumento para el conjunto de los gastos que no sea superior al 0,03 por 100 del PNB, es decir, del margen dedicado a imprevistos. En última instancia, debe haber una equivalencia entre el límite máximo global de gastos anual y el límite máximo de recursos propios, medido en términos porcentuales del PNB.

CUADRO 2

PERSPECTIVAS FINANCIERAS

Créditos de compromiso

(Millones de ECUs precios de 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-Garantía	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Medidas estructurales	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Políticas con dotación plurianual	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Otras políticas	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
— GNO	1.646	1.801	1.860	1.910	1.970
5. Reembolsos y Administración... ..	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
— Reducción de existencias	1.240	1.400	1.400	1.400	1.400
6. Reserva monetaria	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOTAL	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800
GO	33.698	32.607	32.810	32.980	33.400
GNO	11.605	14.278	16.090	17.970	19.400
Créditos de pago necesarios	43.779	45.300	46.900	48.600	50.100
GO	33.640	32.604	32.740	32.910	33.110
GNO	10.139	12.696	14.160	15.690	16.990
Créditos de pago necesarios en % PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Margen para imprevistos	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Recursos propios necesarios en % PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

FUENTE: Diario Oficial de las CC.EE de 15-7-89, «Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y mejora del procesamiento presupuestario».

A partir de los datos contenidos en el Cuadro 2, se puede realizar el análisis de la composición de los créditos de compromiso totales y su distribución entre GO y GNO. Así, según la cuantía prevista para el primer año de vigencia del Acuerdo, los GO representan el 74 por 100 del total, frente al 26 por 100 de los GNO, siendo la tendencia prevista para la evolución de tales gastos en estos cinco años decreciente para el montante de GO —que perdería porcentualmente unos 10 puntos— y creciente para los GNO que pasarían a

absorber el 37 por 100 del total de gastos del Presupuesto Comunitario en 1992.

¿Cabe concluir, como resultado de esta previsible evolución, que el Parlamento Europeo verá incrementada su capacidad modificatoria sobre el Proyecto de Presupuesto que anualmente le presenta el Consejo? Sería posible responder que sí, pero matizadamente, pues no hay que olvidar una limitación importante, ésta es que los importes previstos según cada uno de los seis objetivos recogidos en las perspectivas financieras, son importes máximos que en ningún caso pueden ser superados mediante trasvase de recursos de un objetivo a otro, a menos que se recurra por la vía del artículo 12 del Acuerdo a su modificación, por lo tanto, todo ello limita en gran medida el margen de maniobra del Parlamento.

III. PREVISIONES FINANCIERAS: SU ADAPTACIÓN ANUAL PARA EL EJERCICIO DE 1990

El procedimiento presupuestario se inició en el mes de febrero con la propuesta de adaptación anual de las previsiones financieras (artículo 9) contenidas en el Acuerdo interinstitucional. Como ya se ha advertido, dicha adaptación no tiene nada que ver con la posibilidad de revisión prevista en el artículo 12 del Acuerdo que vendría motivada por la necesidad de una modificación en profundidad de las perspectivas financieras, mientras que la adaptación anual lo único que supone es una actualización de cifras allí recogidas en función de la evolución del PNB y de los precios (3). Dicha propuesta fue expresada por la Comisión en forma de un *comunicado y al Parlamento Europeo sobre la adaptación anual de las previsiones financieras y la preparación del anteproyecto de presupuesto para 1990*. En el Cuadro 3 se recogen las previsiones realizadas por la Comisión en relación a la evolución, a nivel comunitario, del PNB y de los precios y en el Cuadro 4 la actualización, de las previsiones financieras para los años 1990 a 1992, efectuada a partir de estos dos indicadores.

(3) La estimación de estos indicadores resulta decisiva para el procedimiento presupuestario, ya que servirán en última instancia para actualizar las cifras recogidas en las perspectivas financieras, que son el marco de referencia de la disciplina presupuestaria.

CUADRO 3

INDICADORES MACROECONOMICOS

(Tasa de crecimiento medio anual en %)

	1989	1990
PNB	3,0	3,0
Deflactor implícito del PNB en ECUs	4,6	4,0

FUENTE: La Comisión Europea.

Una vez que la comisión de presupuestos emitió su informe sobre el comunicado de la Comisión y aprobó una propuesta de resolución, el Parlamento Europeo en sesión plenaria del 12 de abril de 1989, aprobó asimismo una resolución por la que se acepta el comunicado de la Comisión relativo a la actualización de las perspectivas financieras y en el que se recogen una serie de consideraciones que pueden resumirse de la manera siguiente (4):

I. Sobre las perspectivas financieras.

- Considera que la evolución del PNB postulada en las perspectivas financieras está subestimada.
- Manifiesta su preocupación en relación a los gastos administrativos de las instituciones previstos en las perspectivas financieras que pueden representar un «cuello de botella».

(4) Para una información más detallada relativa al Comunicado de la Comisión, Informe de la comisión de presupuestos y Resolución aprobada por el Parlamento, consultar, respectivamente, los siguientes documentos: COM (89)79 final, DOC A2-54/89 y Diario Oficial de las CC.EE. de 12 de abril de 1989.

CUADRO 4

PREVISIONES FINANCIERAS
(Créditos de compromiso)

(En millones de ECUs)

	1990	1991	1992
	A precios constantes de 1990		
1. FEOGA-Garantía	30.700	31.350	32.000
2. Medidas estructurales	11.555	13.160	14.630
3. Políticas con dotación plurianual	2.071	2.340	2.610
4. Otras políticas	2.729	2.940	3.050
— GNO	2.023	2.080	2.140
5. Reembolsos y Administración	4.930	4.390	3.900
— Reducción de existencias	1.523	1.523	1.523
6. Reserva monetaria	1.000	1.000	1.000
TOTAL	52.985	55.180	57.190
GO	35.446	35.630	36.080
GNO	17.539	19.550	21.110
Créditos de pago necesarios	50.791	52.620	54.250
GO	35.369	35.550	35.770
GNO	15.422	17.070	18.480
Créditos de pago necesarios en % PNB	1,12	1,13	1,13
Margen para imprevistos	0,03	0,03	0,03
Recursos propios necesarios en % PNB	1,15	1,16	1,16

FUENTE: La Comisión.

- Espera que la Comisión presente una propuesta de revisión (artículo 12).
- Aprueba las adaptaciones de las perspectivas financieras para 1990, propuestas por la Comisión.

II. Sobre el proyecto de presupuesto para 1990.

- Pide a la Comisión que el Presupuesto otorgue prioridad a los gastos necesarios para la conclusión del mercado interior.
- Apoya los objetivos de la Comisión en relación al incremento de ayuda contra el desempleo de jóvenes y de larga duración.
- Destaca la importancia del programa de infraestructura del transporte.

IV. DEBATE EN EL PARLAMENTO EUROPEO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 1990

a) *Presentación por el Consejo*

Tras celebrar una reunión con representantes del Parlamento Europeo el Consejo adoptó el 28 de julio pasado el proyecto de presupuesto de las CC.EE. para 1990, el cual fue presentado por un representante del mismo, ante el Parlamento el 12 de septiembre (5). Dicho proyecto de presupuesto supone una minoración de las cuantías totales de gasto propuestas por la Comisión en su anteproyecto estimada en unos 650 millones de ECUs en créditos de pago. Cabiendo advertir que el citado anteproyecto respetaba los máximos establecidos en las perspectivas financieras, todo ello se puede verificar en el Cuadro 6.

El procedimiento parlamentario seguido en la presentación del proyecto de presupuesto fue el siguiente: a la exposición de las líneas maestras del proyecto de presupuesto por el representante del Consejo, le siguió la intervención del representante de la Comisión, la del ponente general, y la de los grupos políticos.

El *representante del Consejo* manifestó que en relación con el presupuesto de 1989 «se propone un aumento de un 3,81 por 100 en los créditos de compromiso y un 2,84 en los créditos de pago» (6)

(5) Parlamento Europeo, «Acta literal de la sesión del 12-9-1989».

(6) Se entiende por créditos de compromiso aquellos que son relativos a acciones cuya realización se extiende más allá de un ejercicio, y por cré-

y que los créditos de pago relativos a los GO se han reducido en un 2,09 por 100 respecto a los de 1989, mientras que los créditos de los GNO se han incrementado en un 16,2 por 100. De manera desglosada destacó lo siguiente:

- La disminución de los créditos de compromiso destinados al FOEGA-Garantía que pasan de representar el 57,6 por 100 del total del presupuesto comunitario en 1989 a suponer el 54,9 por 100. Advirtiendo que la pretensión de la Comisión de incluir 200 millones de ECUs en dicho fondo destinados a la mejora del medio rural no cuenta con base jurídica suficiente para su aceptación.
- El aumento de los gastos destinados a: los fondos estructurales (12 por 100), los programas de I + D (15 por 100) y aquellas acciones vinculadas a la consecución del Mercado Unico como son infraestructura del transporte (38 por 100), protección de los consumidores (40 por 100), etcétera...
- En relación al medio ambiente el Consejo acepta todas las propuestas de la Comisión.

El *representante de la Comisión* destacó la importante reducción de los créditos recogidos en el anteproyecto, efectuada por el Consejo en partidas dedicadas a las «nuevas políticas comunitarias», aunque se mostró satisfecho por la prioridad dada a los fondos estructurales.

El *ponente general de la comisión de presupuestos* preguntó al representante del Consejo cuál era el margen de maniobra del Parlamento, ya que el Consejo en su proyecto de presupuesto había rebasado en más de la mitad el TMA aplicable a los GNO, fijado para el presupuesto de 1990 en el 6,1 por 100, y que además el aumento porcentual de los GNO para 1990, propuesto por el Consejo, respecto a 1989 es del 15,5 por 100, por consiguiente, en su opinión, el Parlamento podría aumentar los créditos destinados a GNO en 448 millones de ECUs. Asimismo quiso saber el margen disponible del Parlamento para incrementar el gasto propuesto para cada categoría de gasto. Por último señaló los grandes desequili-

ditos de pago los afectados a compromisos contraídos en el curso del ejercicio.

brios existentes tanto entre gastos obligatorios y no obligatorios, como entre los gastos de la Categoría 4: otras políticas y los de la Categoría 5: reembolsos y administración.

b) *Debate en 1.ª lectura*

Del 23 al 27 de octubre tuvo lugar el debate en 1.ª lectura del proyecto de presupuesto general de las CC.EE. para el ejercicio de 1990 (7).

El procedimiento parlamentario se desarrolló en fases sucesivas de presentación de los informes correspondientes a la Comisión Sección III realizada por el ponente general de la comisión de presupuestos y el de las otras instituciones comunitarias Sección I, II, IV y V por otro ponente de la misma comisión (8). A dicha presentación le siguió un turno de intervenciones iniciado por los ponentes de once comisiones parlamentarias los cuales fueron exponiendo las enmiendas presentadas al proyecto relativas a sus respectivos campos de interés, para a continuación intervenir los portavoces de los grupos políticos. A todos ellos respondió de manera conjunta el representante del Consejo y un miembro de la Comisión.

Entre los *temas más relevantes del debate presupuestario* sobre los cuales hubo una cierta, sino unanimidad sí gran coincidencia entre los diferentes grupos políticos, destacan los siguientes:

— La necesidad de revisar para este presupuesto «las perspectivas financieras» del Acuerdo Interinstitucional (artículo 12), propuesta a la cual el representante del Consejo se niega y el miembro de la Comisión dice que esta institución tiene previsto hacer la revisión el próximo mes de febrero.

(7) Parlamento Europeo, «Acta literal de la sesión de los días 24 y 26 de octubre de 1990».

(8) El presupuesto general de las CC.EE. se divide en cinco Secciones:
Sección I: Parlamento Europeo.
Sección II: Consejo y Anexo: Comité Económico y Social.
Sección III: Comisión. Parte A y Parte B.
Sección IV: Tribunal de Justicia.
Sección V: Tribunal de Cuentas.

— La utilización de los recursos excedentarios provenientes de la reducción de gastos del FOEGA-GARANTIA para la financiación de las nuevas políticas comunitarias tales como la del apoyo a la pesca, la lucha contra la droga, el medio ambiente, y ayuda a terceros países como Polonia y Hungría. Lo que supondría una reforma de la estricta división entre gastos obligatorios y no obligatorios. Es de destacar la unanimidad de todos los grupos políticos en relación a la concesión de ayuda a Polonia y Hungría por un importe de 300 millones de ECUs frente a los 200 millones establecidos por el Consejo en el proyecto de presupuesto.

Mucho se ha escrito sobre la existencia de un auténtico *poder financiero del Parlamento Europeo*, resulta evidente que a lo largo del proceso de la construcción europea, se ha producido una evolución y que el Tratado de Luxemburgo de 1970, el de Bruselas de 1975, y el Acuerdo Interinstitucional de 1988, no son sino hitos fundamentales en este largo proceso de ampliación de competencias del Parlamento. Así los procedimientos presupuestarios en la última década se han caracterizado por las crisis y conflictos planteados entre el Parlamento y el Consejo, de esta manera el Parlamento ha rechazado en su totalidad los presupuestos para 1980 y 1985 y los presupuestos suplementarios para otros tantos ejercicios; así, la posibilidad de rechazo total del proyecto de presupuestos presentados por el Consejo es una de las capacidades reconocidas a esta institución, otra es la posibilidad de introducir ciertas modificaciones en los debates parlamentarios en primera y segunda lectura, capacidad ésta, sin lugar a dudas, limitada por la división entre GO y GNO de las diferentes partidas del presupuesto (9).

La votación del proyecto de presupuesto tuvo lugar en la *sesión de la mañana del jueves 26*, de manera que a lo largo de más de tres horas se votaron más de 600 enmiendas y propuestas de modi-

(9) Respecto a los GO, el Parlamento está facultado solamente para hacer propuestas de modificación al Consejo, modificaciones que el Ejecutivo aceptará por mayoría cualificada de sus miembros en caso de que la propuesta de modificación implique aumentar el montante global de una institución. Si no se propone este aumento global, deberá existir una mayoría cualificada en el Consejo para rechazar dicha propuesta. En cuanto a los GNO, como ya se ha dicho, el Parlamento tiene competencia para presentar enmiendas, aunque limitadas por el «tipo máximo» de aumento anual.

ficación que habían sido presentadas a estos presupuestos. En primer lugar, se votaron las enmiendas a las Secciones I, II, IV y V, del proyecto de presupuesto, seguidas de las enmiendas y propuestas de modificación de la Sección III, y en último lugar, las propuestas de resolución contenidas en los informes elaborados por el ponente general de la comisión de presupuestos, relativos a esta Sección del presupuesto y por otro ponente de la misma comisión para el resto de las secciones.

Tras un breve turno de explicación del voto, en el cual sólo intervinieron los grupos minoritarios radicales, en el sentido de justificar su rechazo global al proyecto de presupuesto, mientras otros grupos políticos hacían lo propio por escrito, la sesión se cerró con la intervención del ponente de la comisión de presupuestos, destacando el hecho de que el Parlamento Europeo se ha expresado con «voz única y unida en relación a la ayuda a Polonia y Hungría».

En el Cuadro 5 se recogen las *enmiendas y propuestas de modificación presentadas al proyecto de presupuesto*, en total unas 656, siendo la mayor parte de ellas dirigidas a la Comisión, Sección III del presupuesto (10). Del total de enmiendas presentadas, las enmiendas aprobadas suponen el 40 por 100, las rechazadas el 27 por 100, las decaídas el 19 por 100, las retiradas el 3 por 100, y las no admitidas el 10 por 100.

El hecho de que el 40 por 100 de las enmiendas y propuestas de modificación presentadas al presupuesto hayan sido aprobadas, hay que matizarlo con otro hecho según el cual el volumen total de las modificaciones propuestas por el Parlamento representa tan

(10) Consideraciones previas relativas a las enmiendas y propuestas de modificación del Proyecto de Presupuesto General de las CC.EE.:

— El autor de la iniciativa de presentación de enmiendas y propuestas de modificación es tanto el parlamentario, individualmente considerado, como los grupos políticos, y ponentes de las diferentes Comisiones existentes en el Parlamento Europeo.

— Hay que distinguir entre las enmiendas propiamente dichas, relativas a los GO, y las propuestas de modificación que son relativas a los GNO. Así, a las Secciones I, II, IV y V del Presupuesto se pueden presentar enmiendas y a la Sección III enmiendas y propuestas de modificación.

— Toda enmienda para ser votada en el Pleno, deberá haber obtenido, al menos, cuatro votos en la comisión de presupuestos.

sólo un 2,1 por 100 del importe total de créditos de pago propuestos por el Consejo en el proyecto de presupuesto.

En cuanto a las enmiendas aprobadas, resulta de interés destacar la número 673 revisada, presentada por el Ponente general de la comisión de presupuestos, relativa a la «ayuda para la reestructuración económica de Polonia y Hungría» por un importe de 300 millones de ECUs, frente a los 200 propuestos por el Consejo, además de incrementar en 100 millones de ECUs el importe total de ayuda prestada a estos países, según se recoge literalmente en el texto de la misma, esta enmienda persigue otros dos objetivos: uno, permitir su uso inmediato a comienzos de enero de 1990, mediante la inclusión de estos créditos como una línea más de créditos y no en la reserva negativa; dos, eliminar dicha reserva negativa propuesta por el Consejo. Esta enmienda fue votada de manera nominal, obteniendo 352 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones, lo que pone de manifiesto la gran unanimidad existente en el seno del Parlamento Europeo en torno a la prestación de ayuda a dichos países.

Otras dos enmiendas que tiene interés comentar y que afectan directamente a España (ambas fueron aprobadas), son:

— La número 69, referente a la «Presencia comunitaria en los Juegos Olímpicos de 1992 en Albertville y Barcelona» por un importe de 500.000 ECUs.

— La número 70, relativa a la «Participación de la Comunidad en la Exposición Universal de Sevilla». Esta enmienda viene justificada por la reducción por parte del Consejo en 150.000 ECUs del importe solicitado por la Comisión en el Anteproyecto, así se propone restablecerlo solicitando un importe total de 3.500.000 ECUs, para así poder preparar la participación de la Comunidad en este «acontecimiento de fundamental importancia». Además, para el período 1989-92 se ha asignado a este fin un total de 11,7 millones de ECUs.

— De conformidad con las disposiciones de los Tratados, para que las enmiendas (relativas a los GO) sean aprobadas, deberán obtener el voto favorable de la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento Europeo, es decir, 260 votos a favor. En el caso de las propuestas de modificaciones (relativas a los GNO) bastará con la mayoría absoluta de los votos emitidos.

El proyecto de presupuesto aprobado por el Parlamento Europeo en 1.^a lectura, viene a restablecer en parte el anteproyecto de la Comisión, suponiendo 971,6 millones de ECUs más de créditos de pago que en el establecido por el Consejo. De éstos casi mil millones, más de la mitad están adscritos al objetivo «otras políticas» que agrupa entre otras a las nuevas políticas comunitarias.

CUADRO 5

ENMIENDAS Y PROPUESTAS DE MODIFICACION PRESENTADAS
AL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES
EUROPEAS PARA 1990 EN 1.^a LECTURA

<i>Sección</i>	<i>Apro- badas</i>	<i>Recha- zadas</i>	<i>Decai- das</i>	<i>Reti- radas</i>	<i>Noadmi- tidas</i>	<i>Presen- tadas</i>
I. Parlamento .	24	4	3	2	11	44
II. Consejo... ..	7	—	—	—	—	7
IV. T. Justicia ...	7	—	—	—	—	7
V. T. Cuentas ...	4	—	—	—	—	4
III. Comisión	224	175	121	16	58	594
Parte A	(29)	(13)	(9)	(2)	(10)	(63)
Parte B	(195)	(162)	(112)	(14)	(48)	(531)
TOTALES	266	179	124	18	69	656

NOTA: El cómputo de las enmiendas ha sido manual, por lo que se advierte que pudiera haberse deslizado alguna inexactitud.

FUENTE: Elaboración propia a partir del acta literal de la Sesión Plenaria del jueves 26 de octubre de 1989.

c) *Debate en 2.^a lectura*

El proyecto de presupuesto adoptado por el Consejo en segunda lectura, según se recoge en el Cuadro 6, supone la aceptación de parte de las enmiendas y propuestas de modificación planteadas en primera lectura por el Parlamento, lo que implica un aumento, de los créditos de gasto inicialmente presupuestados por el Consejo, valorado en unos 400 millones de ECUs, frente a los 993 millones

que había propuesto el Parlamento Europeo. Así, el Consejo ha aceptado un incremento de 17 millones de ECU para políticas plurianuales, 50,3 para otras políticas y 33,7 para reembolso y gastos administrativos; además, de los 300 millones de ayuda a Polonia y Hungría de los cuales el Consejo inicialmente había propuesto tan sólo doscientos.

El debate en segunda lectura del presupuesto para 1990 se celebró en el Parlamento Europeo el 13 de diciembre, y supuso en gran medida una confirmación de lo ya expresado por los diferentes intervinientes (ponentes de la comisión de presupuestos y de otras comisiones parlamentarias y representantes de los diversos grupos políticos) en el debate parlamentario en primera lectura, produciéndose de nuevo una gran coincidencia entre todos ellos, siendo los puntos más destacados del debate los siguientes:

- Necesidad de revisión de las perspectivas financieras para 1990 y 1991-92, lo que permitiría, por un lado, que las ayudas destinadas a Polonia y Hungría estuvieran disponibles a partir del 1 de enero de 1990; y por otro, el poder contemplar las «nuevas políticas» que empiezan a desarrollarse en el ámbito comunitario, otorgándoles así una mayor dotación financiera.
- Los ponentes de cada comisión incidieron de manera especial en la defensa de las enmiendas que afectaban a sus respectivos campos de actividad, así, el de la comisión de agricultura se refirió al desarrollo de los mercados y a las actividades sectoriales, mientras que el ponente de la comisión de asuntos sociales indicó el papel del Parlamento Europeo para asegurar que se desarrolle una adecuada política social.

Los dos informes de la comisión de presupuestos, tanto el relativo a la Sección II, como el que comprende al resto de las Secciones, fueron votados y aprobados por el Pleno, quedando asimismo aprobado el Presupuesto General de las CC.EE. para 1990, procediendo el Presidente a su firma (11).

(11) Según consta en el acta de la sesión del 13 de diciembre de 1989, fueron rechazadas dos enmiendas que proponían el rechazo global del presupuesto, y aprobadas más de 300 enmiendas que presentadas a las Secciones II, III, IV y V del proyecto de presupuestos modificado por el Consejo,

CUADRO 6

PRESUPUESTO COMUNITARIO PARA 1990:
ANTEPROYECTO, PROYECTO Y SUS MODIFICACIONES

(Crédito de pago)

(En millones de ECUs)

	APP-90	PP-90	P. E. 1.ª lectura	Consejo 2.ª lectura	P-1990 P. E.
1. FEOGA-Garantía *..	26.858,0	26.522,0	+ 256,0	—	26.522,0
2. Acciones estructurales	10.014,4	10.010,9	+ 28,3	—	10.016,6
3. Políticas plurianuales	1.737,8	1.676,8	+ 38,2	+ 17,0	1.715,1
4. Otras políticas ...	2.402,7	2.401,0	+ 567,7 **	+ 350,3 **	2.745,5
5. Reembolsos/Administración	4.778,8	4.687,8	+ 102,2	+ 33,7	4.716,3
6. Reserva monetaria	1.000,0	1.000,0	—	—	1.000,0
TOTAL GENERAL	46.791,7	46.138,5	+ 993	+ 401	46.715,5***

(*) Incluida la retirada de tierras.

(**) Se incluyen los 300 millones de ECUs para ayuda a Polonia y Hungría.

APP-90:	Anteproyecto de Presupuesto 1990 de la Comisión.
PP-90:	Proyecto de Presupuesto 1990 del Consejo.
P. E. (1.ª lectura):	Aumentos solicitados por el Parlamento Europeo en 1.ª lectura.
Consejo (2.ª lectura):	Aumentos aprobados por el Consejo en 2.ª lectura.
P-990:	Presupuesto 1990 aprobado por el Parlamento Europeo en 2.ª lectura.

FUENTE: Parlamento Europeo.

(***) El montante total de gastos, en créditos de pago, finalmente aprobado por el Parlamento Europeo, está muy por debajo del establecido en las perspectivas financieras actualizadas —50.791 millones de ECUs— (ver Cuadro 4). Lo que viene a poner de manifiesto el estricto cumplimiento de la disciplina presupuestaria, que acordada por las tres instituciones comunitarias que intervienen en el procedimiento presupuestario, ha presidido todas y cada una de las diversas fases del mismo.

En resumen, los aspectos más destacados de este debate han sido:

correspondían casi en su totalidad a la parte B de la Sección III, del presupuesto.

- La concesión de una ayuda a Polonia y Hungría por 300 millones de ECUs, que ha sido incluida en el apartado 4 referido a «otras políticas», y no como reserva negativa como inicialmente proponía el Consejo, mediante la revisión de las perspectivas financieras, gracias al acuerdo logrado entre esta institución y el Parlamento Europeo.
- En el apartado de «nuevas políticas», se aprueban los 38 millones de ECUs ya propuestos por el Parlamento en su primera lectura y que el Consejo ha terminado aceptando. Dicho montante se financiará con una reserva negativa a fin de poder incluir estas nuevas políticas dentro de la citada categoría.

Al final del debate, tanto los ponentes de la comisión de presupuestos como los representantes del Consejo y de la Comisión se congratularon de la aprobación a tiempo del Presupuesto para 1990, que ha sido posible gracias a la colaboración interinstitucional. Así, el ponente general de la comisión de presupuestos, destacó el hecho de que el Parlamento ha demostrado que su voz debe ser escuchada y que «el acuerdo interinstitucional debe ser un instrumento flexible y no una camisa de fuerza»; mientras que el representante del Consejo señaló la importancia de la cooperación con el Parlamento Europeo y el hecho de que esta institución haya sabido convencer, de manera que se procediera a la revisión de las perspectivas financieras.

V. CONCLUSIONES

Resulta evidente que el poder financiero de la Comunidad, pese a ser reconocido por el Tratado constitutivo de la CEE de manera conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo al considerar a ambas instituciones como «ramas de la autoridad presupuestaria», en la práctica no se traduce en un «fifty-fifty». No obstante, hay que señalar que el nuevo marco de cooperación interinstitucional creado con la firma del Acuerdo tripartito de junio de 1988, ha permitido, por un lado, que los presupuestos comunitarios debatidos desde entonces, los de 1989 y los de 1990, se aprueben a tiempo y, por otro, canalizar la capacidad modificatoria del Parlamento Europeo que si bien cuantitativamente sigue siendo poco significativa (los

aumentos de gastos aprobados en 2.^a lectura por el Parlamento Europeo, representan sólo el 1 por 100 del total de créditos de pago propuestos por el Consejo en su proyecto de presupuesto para 1990), desde el punto de vista político tiene una gran significación.

Significación que en el caso de los presupuestos para 1990 se concreta en el hecho según el cual el Parlamento Europeo ha sabido estar a la altura de las circunstancias. Así, coincidiendo con el debate presupuestario se dieron cambios fundamentales en la Europa del Este, por todos conocidos, que fueron recogidos por el Parlamento de manera unánime, plasmándose en la propuesta de ayuda a Polonia y Hungría, que ha sido objeto de múltiples referencias a lo largo de este trabajo, asunto éste que ha motivado la confrontación entre el Consejo y el Parlamento durante todo el procedimiento presupuestario, si bien al final del mismo se ha conseguido salvar las discrepancias de manera que el Parlamento Europeo ha logrado hacer valer su propuesta (12).

Coincidiendo con el momento de la finalización del presente trabajo, nos llegan noticias de Bruselas (ver diario «Expansión» de 22 de febrero de 1990), relativas a la propuesta de revisión de las previsiones presupuestarias hasta 1992, realizadas por la Comisión Europea, y que supone incrementar la ayuda comunitaria destinada a los países del Este en unos 2.000 millones de ECUs.

(12) Como resultado de la reunión mantenida entre representantes del Consejo y del Parlamento Europeo, momentos antes de iniciarse el debate parlamentario del Presupuesto en 2.^a lectura, el Parlamento logró que el Consejo aceptase su propuesta de modificación de las perspectivas financieras para 1990, para así poder incluir los créditos destinados a prestar ayuda a Polonia y Hungría, dentro del apartado de «otras políticas» y no como reserva negativa según el mismo Consejo proponía en un principio. Modificación que resultaba imperativa al aceptarse la consignación de dicha partida presupuestaria en este apartado, pues implicaba una superación de los límites máximos establecidos para tales gastos en las perspectivas financieras, y como se recordará uno de los principios de la disciplina presupuestaria del Acuerdo tripartito de junio de 1988, es el compromiso adoptado por el Consejo, Parlamento Europeo y Comisión de respetar dichos topes Máximos, que sólo pueden ser superados vía artículo 12.